EINDRAPPORT

Wetsvaluatie Adviesrecht van gemeenten bij schuldenbewinden

IN OPDRACHT VAN
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

AUTEURS
Marlies de Groot
Sabine Herder
Anandi Schelfhout
Henk Tissing

December 2025

Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

Managementsamenvatting

De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM) is in 2014 van kracht geworden. Als gevolg hiervan is 'het hebben van problematische schulden' een grondslag voor beschermingsbewind geworden, dit wordt in de praktijk ***'schuldenbewind'*** genoemd. Deze wijziging had belangrijke consequenties. Zo zijn gemeenten vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening aan hun inwoners. Het bleek echter dat gemeenten moeite ervaren om bij schuldenbewinden hun regierol te vervullen. Dit komt omdat zij niet op de hoogte zijn van de instelling van schuldenbewinden, omdat dit via de kantonrechter loopt. Daarnaast ervaren gemeenten financiële gevolgen door schuldenbewinden, omdat zij vanuit de bijzondere bijstand bijdragen aan de kosten van bewindvoering als een onderbewindgestelde hiervoor zelf niet genoeg financiële middelen heeft.

Om die redenen is op 1 januari 2021 het adviesrecht geïntroduceerd. Het adviesrecht geeft gemeenten de mogelijkheid om advies uit te brengen over uitgesproken schuldenbewinden na instelling van het bewind door de kantonrechter. Het doel van het adviesrecht is om gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schulden beter te vervullen. Bij het adviesrecht is sprake van een opt-in regeling. Dit houdt in dat gemeenten de optie hebben om gebruik te maken van het adviesrecht, maar dat zij hiertoe niet verplicht zijn. Als gemeenten het adviesrecht willen gebruiken, moeten zij dit kenbaar maken aan de rechtbank.

Er is voorzien dat het adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind binnen vijf jaar geëvalueerd wordt. Op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Bureau Bartels deze wetsevaluatie in 2025 uitgevoerd. De bevindingen zijn gebaseerd op een beleidsreconstructie, gesprekken met sleutelpersonen van relevante instanties, een quickscan onder alle Nederlandse gemeenten, interviews met gemeenten, bewindvoerders, rechtbanken en betrokkenen, en een validatiesessie. Om de werking en de effectiviteit van het adviesrecht te beoordelen is gekeken naar verschillende typen effecten, namelijk output, outcome en impact.

De output-effecten hebben betrekking op de ***bekendheid*** en het ***gebruik*** van het adviesrecht onder gemeenten. Veruit de meeste gemeenten zijn op de hoogte van het bestaan van het adviesrecht en de mogelijkheid om hiervoor een opt-in aan te vragen. Dit betekent echter niet dat zij ook gebruik maken van het adviesrecht. Per saldo past 11% van de Nederlandse gemeenten het adviesrecht ten tijde van deze evaluatie toe. De meest genoemde redenen waarom gemeenten gebruik willen maken van het adviesrecht zijn om meer grip te krijgen op schuldenbewinden en de doorstroom naar schuldhulpverlening te bevorderen. Het grootste deel van de gemeenten maakt echter geen gebruik van het adviesrecht. Deze gemeenten geven aan dat ze het niet passend vinden om advies te geven na uitspraak van de rechter. Daarnaast verwachten ze dat gebruik van het adviesrecht hen te veel tijd zal kosten.

Gemeenten weten goed hoe zij een opt-in aan moeten vragen bij de rechtbank en ook hoe zij die weer stop kunnen zetten als ze besluiten om geen gebruik meer te maken van het adviesrecht. Ze zijn

bekend met de manier waarop zij advies kunnen geven en de bijbehorende procedures. Ditzelfde geldt voor bewindvoerders en rechtbanken. Bewindvoerders zijn verplicht om melding te maken bij gemeenten met een opt-in bij instelling van een nieuw schuldenbewind. Doordat de controle hierop niet wettelijk is vastgelegd, komt het echter voor dat niet alle bewinden gemeld worden bij gemeenten. Hierdoor kunnen zij geen advies uitbrengen. Op het moment dat gemeenten na melding besluiten om gebruik te maken van het adviesrecht, moeten bewindvoerders het plan van aanpak en de boedelbeschrijving opsturen, op basis waarvan gemeenten advies uitbrengen. Deze informatie blijkt meestal voldoende voor het geven van een advies. In een deel van de gevallen vraagt de gemeente extra informatie op bij de bewindvoerder of plannen zij een gesprek in met de bewindvoerder en de betrokkene.

De verwachte outcome-effecten hebben betrekking op de directe gevolgen van de uitgebrachte adviezen en dus over de mate waarin kantonrechters besluiten om aanpassingen te doen in schuldenbewinden naar aanleiding van de adviezen van gemeenten. Daarmee samenhangend kunnen adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind, toepassing van een lichtere maatregel en tot een eerdere doorstroom van de inwoner naar schuldhulpverlening. Er is echter nauwelijks sprake van negatieve adviezen. Dit komt omdat gemeenten het niet gepast vinden om direct na de instelling van schuldenbewind negatief te adviseren en omdat zij geen onrust en verwarring willen veroorzaken bij de betrokken inwoners. Onder de respondenten waren er slechts negen gevallen bekend waarin werd geadviseerd om het bewind stop te zetten. Hiervan zijn zes bewinden teruggedraaid en bleek budgetbeheer in drie gevallen toch onvoldoende te zijn, waardoor betrokkenen alsnog onder bewind kwamen. De outcome-effecten van het adviesrecht zijn dus zeer beperkt.

De output en outcome werken toe naar de impact-effecten van het adviesrecht. Gebruik van het adviesrecht zou moeten leiden tot versterking van de regierol van gemeenten bij aanpak van schulden en het bieden van meer passende ondersteuning. Daarnaast zou het adviesrecht leiden tot betere samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders, en zou de doorstroom naar schuldhulpverlening en de uitstroom uit schuldenbewinden versneld worden. Het is gebleken dat geen van deze effecten gerealiseerd zijn. Alleen als het gaat om de regierol van gemeenten is er beperkte mate van invloed, omdat gemeenten enigszins meer zicht hebben gekregen op het aantal schuldenbewinden door meldingen van bewindvoerders. Omdat het adviesrecht zeer beperkt is ingezet, heeft dit geen effect gehad op de veranderende kosten aan de bijzondere bijstand. Wel heeft het adviesrecht geleid tot verhoogde financiële en administratieve lasten.

Om de meerwaarde van het adviesrecht te vergroten zijn een aantal suggesties voor aanpassingen gedaan. Gemeenten zien graag dat het moment van advies geven naar voren wordt gehaald, omdat de drempel om afwijkende adviezen te geven hierdoor verlaagd wordt. Immers, negatief advies gaat dan niet in tegen uitspraak van de rechter. Het adviesrecht aan de voorkant heeft echter ook nadelen. Zo kan het drempels opwerpen voor inwoners om naar een bewindvoerder te stappen en kan het proces onnodige vertraging oplopen door gebrek aan capaciteit bij gemeenten.

Om meer grip te krijgen op schuldenbewinden heeft een aantal gemeenten hun samenwerking met

bewindvoerders op andere manieren ingericht, waaronder via convenanten met bewindvoerders. Hierin worden de wederzijdse inspanningsverplichtingen rondom bewinden vastgelegd en wordt het mogelijk gemaakt om contact tussen gemeenten en bewindvoerders aan de voorkant te verbeteren. Convenanten worden gezien als een goed alternatief voor het adviesrecht om meer grip te krijgen op schuldenbewinden en om de samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken te bevorderen.

Tegelijk met het adviesrecht werd in 2021 ook de tijdelijkheid van schuldenbewinden geïntroduceerd. Dit houdt in dat bewinden alleen voor een bepaalde tijd uitgesproken mogen worden, meestal is dit vijf jaar. Respondenten zien deze aanpassing als een stok achter de deur voor bewindvoerders om snel aan de slag te gaan met schulden en onderbewindgestelden aan te melden bij schuldhulpverlening. In aanvulling op de tijdelijkheid van schuldenbewinden is de periodieke evaluatie vervroegd van vijf naar drie jaar. Indien een betrokkene nog niet voldoende de eigen financiën kan regelen aan het eind van het schuldenbewind, kan een bewindvoerder zes maanden verlenging aanvragen om te werken aan zelfredzaamheid. Dit wordt ook wel een 'aanbeveling zelfredzaamheid' genoemd. Mogelijk zouden deze aanpassingen kunnen leiden tot snellere doorstroom naar schuldhulpverlening en uitstroom uit schuldenbewinden, maar er zijn nu nog geen cijfers beschikbaar om deze effecten te kunnen beoordelen.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zijn er grofweg drie denkbare scenario's voor de toekomst van het adviesrecht. Deze scenario's zijn 1) het ongewijzigd voortzetten van het adviesrecht in de huidige vorm; 2) het adviesrecht afschaffen; en 3) het anders borgen van goede elementen van het adviesrecht.

Inhoud

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	5
2. Beleidsreconstructie	8
3. Bekendheid en toepassing	19
4. Ervaringen met (niet-)gebruik	311
5. Impact adviesrecht	477
6. Tijdelijkheid, periodieke evaluatie en zelfredzaamheid	600
7. Conclusies en aanbevelingen	677
Bijlage I - Verantwoording aanpak wetsevaluatie	755
Bijlage II - Literatuurlijst	766

1. Inleiding

1.1 Achtergrond wetsevaluatie

Beschermingsbewind is een maatregel die een rechter oplegt op het moment dat iemand (tijdelijk) niet in staat is om zijn of haar financiën te beheren. Sinds 2014 geldt het hebben van problematische schulden als een grondslag voor bewind (zogeheten 'schuldenbewinden'). Voor gemeenten heeft het instellen van deze grondslag voor schuldenbewinden belangrijke inhoudelijke en financiële gevolgen. Wat het inhoudelijke aspect betreft zijn gemeenten, zoals vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), verantwoordelijk voor integrale schuldhulpverlening aan hun burgers en dienen zij hierin een regierol te vervullen. Echter, het bleek voor gemeenten lastig om daarbij ook schuldenbewinden te betrekken omdat de besluitvorming over het instellen van schuldenbewinden verloopt via de kantonrechter. Zij zijn daarom niet op de hoogte van ingestelde schuldenbewinden. In de tweede plaats ondervonden (en ondervinden) gemeenten in sterke mate de financiële gevolgen van schuldenbewinden. Zij dragen namelijk, vanuit bijzondere bijstand, bij aan de kosten van (professionele) bewindvoering indien de financiële draagkracht van onderbewindgestelden hiervoor ontoereikend is. Juist bij schuldenbewinden doet deze situatie zich bij veel betrokkenen voor.

Gemeenten zijn daarom steeds meer activiteiten gaan ondernemen om meer grip te krijgen op schuldenbewinden. Zo zijn enkele gemeenten schuldenbewinden in eigen beheer uit gaan voeren terwijl andere gemeenten ingezet hebben op samenwerking met bewindvoerders(kantoren). Ook drongen gemeenten er op aan dat zij meer betrokken zouden worden bij de instelling van schuldenbewinden. Dit heeft geresulteerd in een aanpassing van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek waarmee gemeenten vanaf 2021 adviesrecht gekregen hebben rondom schuldenbewinden.

Het adviesrecht houdt in dat gemeenten binnen vier maanden na instelling van een schuldenbewind, op basis van het plan van aanpak en de boedelbeschrijving van de bewindvoerder, advies aan de kantonrechter uit mogen brengen over dit bewind. Met de Wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind werd, naast het adviesrecht zelf, nog een aanpassing doorgevoerd: kantonrechters kunnen vanaf 2021 schuldenbewinden alleen nog maar voor een bepaalde periode instellen. Deze periode kan wel verlengd worden, maar hiervoor is dan wel een (tussentijdse) evaluatie van de voortgang en resultaten van het betreffende schuldenbewind nodig. Met deze wijziging wordt onder meer beoogd om een impuls te geven aan de uitstroom uit schuldenbewind.

In de wet is voorzien dat (bovengenoemde wijzigingen binnen) de Wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd wordt. Het ministerie van SZW heeft Bureau Bartels gevraagd om deze wetsevaluatie uit te voeren. Deze wetsevaluatie is uitgevoerd in samenwerking met (vertegenwoordiging) van de relevante partijen die betrokken zijn bij het adviesrecht: ministerie van SZW, gemeenten, bewindvoerders en de rechtspraak.

1.2 Aanpak en leeswijzer

Het doel van de wetsevaluatie is om antwoord te krijgen op de volgende vraag:

> *In hoeverre worden met de Wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind de beoogde doelen gerealiseerd en wat zijn lessen voor de toekomst?*

Het hoofdthema van de wetsevaluatie is daarom het vaststellen van de doeltreffendheid van de Wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind. Deze doeltreffendheid verdelen we onder in twee subthema's: 1. Bekendheid en gebruik en 2. Meerwaarde en effecten. Het eerste subthema geeft inzicht in hoeverre gemeenten bekend zijn met en gebruik maken van de mogelijkheid tot het geven van advies. Het tweede subthema gaat over welke meerwaarde en effecten zij hiervan zien in de praktijk.

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag en zicht te krijgen op de subthema's zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd in 3 fases: veldwerk, analyse en rapportage.

Veldwerk

Het veldwerk van deze wetsevaluatie omvat verschillende activiteiten.

- Deskresearch: we hebben relevante documenten en bronnen bestudeerd, zoals beleidsnota's, position papers, monitoringgegevens over schuldenbewinden, de VNG-handreiking voor gemeenten over adviesrecht en andere documenten. In de literatuurlijst (bijlage II) zijn alle geraadpleegde documenten opgesomd.
- Interviews sleutelpersonen: er zijn interviews gehouden met zes sleutelpersonen van relevante departementen, organisaties en partijen uit het werkveld van schulden en/of bewind. Vanuit hun expertiserol hebben deze sleutelpersonen input geleverd.
- Quickscan: we hebben een korte schriftelijke enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland om zicht te krijgen op de bekendheid en het gebruik van het adviesrecht. Met deze quickscan zijn 300 van de 342 gemeenten bereikt, waarvan 292 gemeenten bruikbare gegevens aanleverden.
- Verdiepende interviews gemeenten: met 75 gemeenten zijn naar aanleiding van de quickscan verdiepende interviews gehouden. In deze gesprekken is ingegaan op ervaringen met en

wensen rondom het adviesrecht.

- Verdiepende interviews bewindvoerders: met 25 bewindvoerders is gesproken over hun ervaringen met het adviesrecht en mogelijke alternatieven voor het adviesrecht.
- Verdiepende interviews rechtbanken: vertegenwoordigers van 10 rechtbanken hebben tijdens uitgebreide interviews hun ervaringen met het adviesrecht uiteengezet.
- Verdiepende interviews betrokkenen: het is van belang om ook de ervaringen van betrokken inwoners mee te nemen in deze evaluatie, omdat zij de mogelijke gevolgen ondervinden van het adviesrecht. Daarom hebben we op meerdere manieren geprobeerd om betrokkenen te bereiken en te raadplegen. Zowel via gemeenten als via bewindvoerders hebben we geprobeerd om in contact te komen met mensen die te maken hebben met adviezen van gemeenten. In de praktijk blijkt dat maar zeer weinig adviezen tot de opheffing van schuldenbewind hebben geleid, waardoor het aantal betrokkenen zeer gering is. In totaal hebben we 4 gesprekken kunnen voeren met betrokkenen die te maken hebben gehad met het adviesrecht.

Analyse

Na het veldwerk is alle informatie die daaruit is voortgekomen verwerkt. Zo hebben we diverse kwantitatieve analyses uitgevoerd om cijfermatig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van bewinden en de bekendheid en het gebruik van het adviesrecht. Voor de analyse van de gespreksverslagen is gebruikgemaakt van kwalitatieve codering. Hierbij zijn de verslagen systematisch geanalyseerd en voorzien van codes die terugkerende thema's en structuren zichtbaar maken. Vervolgens hebben we de eerste uitkomsten van de analyse voorgelegd aan een groep stakeholders tijdens een validatiesessie. Bij deze validatiesessie waren vertegenwoordigers van departementen, gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken aanwezig. Samen met hen hebben we aan de hand van drie scenario's extra duiding gegeven aan de uitkomsten van de analyses en de vraag welke (on)mogelijkheden en aandachtspunten er zijn voor het adviesrecht in de toekomst.

Rapportage

De laatste fase van de wetsevaluatie is de rapportage. Alle relevante informatie en inzichten die verkregen zijn door het veldwerk en de analyse zijn op overzichtelijke wijze in dit rapport uiteengezet. De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de beleidsreconstructie rondom het adviesrecht. Hierin komt aan bod wat de aanleiding en totstandkoming van het adviesrecht is, wat het doel en de inhoud van het adviesrecht is en wat de beoogde effecten en de randvoorwaarden zijn. Deze beleidsreconstructie biedt een kader voor de vervolghoofdstukken van het rapport, waarin de verschillende beoogde doelen en effecten worden getoetst naar aanleiding van de praktijkervaringen met het adviesrecht. Hoofdstuk 3 richt zich daarbij op de bekendheid en toepassing van het adviesrecht. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de ervaringen van diverse betrokkenen met het gebruik van het adviesrecht. Hoofdstuk 5 geeft vervolgens zicht op (eventueel) ervaren effecten en meerwaarde van het adviesrecht. In hoofdstuk 6 komen de aanvullende wijzigingen op het adviesrecht die gelijktijdig ingevoerd zijn aan bod: de tijdelijkheid van schuldenbewinden, de periodieke evaluatie en de aanbeveling zelfredzaamheid. Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 7, waarbij ook drie scenario's worden besproken voor het adviesrecht in de toekomst.

2. Beleidsreconstructie

In dit hoofdstuk staat de beleidsreconstructie van het adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind centraal. Achtereenvolgens komen de aanleiding en totstandkoming van het adviesrecht (paragraaf 2.1), de inhoud en invulling van het adviesrecht (paragraaf 2.2) en de beoogde effecten en randvoorwaarden van het adviesrecht (paragraaf 2.3) aan bod. Ook de aanleiding en beoogde effecten van de tijdelijkheid van schuldenbewinden – die in deze evaluatie meegenomen is – zijn hierin vervlochten.

We merken hierbij op dat de onderstaande reconstructie gebaseerd is op de aannames voorafgaand aan de invoering van het adviesrecht en de tijdelijkheid van schuldenbewinden. Of deze aannames ook daadwerkelijk in de praktijk zijn uitgekomen, komt in de latere hoofdstukken aan de orde.

2.1 Aanleiding en totstandkoming

De aanleiding voor het adviesrecht gaat terug naar de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM), die is per 1 januari 2014 in werking is getreden. In deze wetswijzing werd een nieuwe grondslag voor de beschermingsmaatregel 'onderbewindstelling' geïntroduceerd, namelijk het hebben van problematische schulden, het zogenoemde 'schuldenbewind'. Schuldenbewind kan voor een bepaalde duur worden ingesteld als iemand met problematische schulden tijdelijk niet in staat is om diens financiële belangen te vertegenwoordigen.

De introductie van het schuldenbewind beoogde een aantal zaken. Een eerste doel was om de financiële situatie van de betrokkene te stabiliseren en te zorgen dat noodzakelijke voorzieningen als huur, gas, water en leefgeld worden betaald, voorafgaand aan de instroom in een schuldenregeling. Een tweede doel was de ondersteuning van mensen met problematische schulden die om bepaalde redenen niet in aanmerking komen voor een minnelijke of een wettelijke regeling, bijvoorbeeld wanneer sprake was van fraudeschulden of schulden die niet te goeder trouw waren ontstaan. Beschermingsbewind kan door de kantonrechter ingesteld worden op verzoek van de betrokkene zelf, een partner, familieleden, zorginstellingen en het Openbaar Ministerie. In geval van problematische schulden kan ook de gemeente een verzoek bij de kantonrechter indienen.[1]

De introductie van schuldenbewind had voor gemeenten belangrijke inhoudelijke en financiële consequenties. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), die in 2012 in werking trad, werden gemeenten verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening aan hun burgers en dienen zij hiervoor een regierol te vervullen. Het instellen van schuldenbewinden verloopt – behalve daar waar de gemeente zelf het verzoek doet – zonder tussenkomst of bemoeienis van de gemeente. De kantonrechter beoordeelt of er noodzaak is om deze beschermingsmaatregel in te stellen. Het gevolg hiervan was dat (verzoeken tot) instelling van schuldenbewind buiten het zicht van gemeenten bleven. Dit ervaren veel gemeenten als problematisch voor de uitvoering van de wettelijk verankerde regierol bij schuldhulpverlening.

[1] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nota Start voorbereiding J&V-wet adviesrecht gemeenten bij beschermingsbewind,* december 2017.

In de tweede plaats ondervinden gemeenten in sterke mate de financiële gevolgen van schuldenbewinden. Zij dragen namelijk, vanuit bijzondere bijstand, bij aan de kosten van bewindvoering indien de financiële draagkracht van onderbewindgestelden hiervoor ontoereikend is. Juist bij problematische schulden doet deze situatie zich bij veel betrokkenen voor. Doordat schuldenbewinden een hoge vlucht namen – waarvoor ook nog eens een hogere vergoeding voor de bewindvoerder is bepaald via de Regeling Beloning CBM – namen de kosten voor gemeenten sterk toe. [2] Dit terwijl zij dus nauwelijks zicht en grip op de schuldenbewinden hadden.

Gemeenten zijn dan ook steeds meer initiatieven gaan ontplooien om deze ontwikkeling te beïnvloeden. Zo zijn enkele gemeenten schuldenbewinden in eigen beheer uit gaan voeren, terwijl andere gemeenten ingezet hebben op samenwerking met bewindvoerderskantoren via bijvoorbeeld samenwerkingsconvenanten met bewindvoerders. Ook drongen gemeenten er op aan dat zij meer betrokken zouden worden bij de instelling van schuldenbewinden.[3] Deze behoefte is door gemeenten (rechtstreeks of via koepelorganisaties) onder de aandacht gebracht van de bewindslieden en het parlement en heeft uiteindelijk geleid tot de opnemen van het adviesrecht in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III.[4]

In de aanloop naar het adviesrecht hebben de ervaringen in een pilot in de gemeente Tilburg – de T-aanpak Beschermingsbewind – een rol gespeeld. [5] Door samenwerking in de driehoek gemeente-kantonrechter-bewindvoerder kreeg de gemeente in deze pilot zicht op voorgenomen schuldenbewinden en de mogelijkheid om, daar waar mogelijk, een minder ingrijpende maatregel voor te stellen (zie kader). Over het moment van gemeentelijke inspraak bij schuldenbewind is bij de totstandkoming van het adviesrecht de nodige discussie geweest, onder andere tijdens de consultatie van partijen in het veld en verschillende stakeholderbijeenkomsten. De VNG en Divosa pleitten in een reactie op het voorontwerp van het wetsvoorstel – de praktijk in de gemeente Tilburg indachtig – voor een adviesrol voor gemeenten voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van schuldenbewind.

De belangrijkste reden om af te zien van deze aanpassing is dat adviesrecht voorafgaand aan het verzoek tot instelling van beschermingsbewind bij de rechtbank een drempel zou kunnen opwerpen om beschermingsbewind aan te vragen. Een van de uitgangspunten van de Wet wijziging CBM is dat een beschermingsmaatregel als bewind toegankelijk moet zijn voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn. De verplichting om eerst langs te gemeente te moeten voordat beschermingsbewind bij de rechter kan worden verzocht, zou dit proces belemmeren. Daarnaast heeft de Raad voor de Rechtspraak beargumenteerd dat gemeenten voorafgaand aan de uitspraak van de rechter onvoldoende informatie hebben op basis waarvan zij advies kunnen uitbrengen. In gesprekken met sleutelpersonen is daaraan toegevoegd dat gemeentelijke inspraak vooraf tot

---

2 Bureau Bartels, *Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden*, juni 2016.

3 Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen CBM en Regeling beloning CBM*, juli 2018.

4 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017.

5 Gemeente Tilburg en Rechtbank Zeeland-West-Brabant, *T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant - gemeente Tilburg*, februari 2019, en SEO, *Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden, een verkenning van alternatieven*, november 2022.

ongewenste vertraging bij het aanvragen en instellen van het schuldenbewind zou leiden. Dit terwijl de (schulden)situatie van de betrokkene zodanig is dat hij of zij er belang bij heeft om de situatie niet verder uit de hand te laten lopen en zo snel mogelijk het traject van stabilisatie te starten. In de Wet adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind is uiteindelijk geregeld om de gemeenten adviesrecht te geven na instelling van het schuldenbewind (en niet zoals in Tilburg voorafgaand hiervan).

Pilot T-aanpak Beschermingsbewind

Vanuit bovenstaande context is op initiatief van de gemeente een samenwerking opgezet tussen het team Schuldhulpverlening, de rechtbank Zeeland-West-Brabant (ZWB) en bewindvoerders. Het doel van de pilot was om de inwoner met schulden die een aanvraag voor onderbewindstelling doet, de best passende ondersteuning te bieden en daarmee de toename van het aantal schuldenbewinden te beteugelen. Daarbij wordt niet standaard uitgegaan van de gevraagde maatregel, maar wordt eerst gekeken of minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn.

Bij voorgenomen verzoeken tot het instellen van schuldenbewind vindt eerst een driegesprek (adviesgesprek) plaats, waaraan de bewindvoerder, de betrokkenen en een schuldhulpverlener deelnemen. Vervolgens stelt laatstgenoemde persoon een schriftelijk advies op, die meegezonden wordt met het verzoekschrift tot onderbewindstelling aan de rechtbank (als de bewindvoerder besluit om het verzoek door te zetten). Van alle uitgebrachte adviezen werd in 71% van de gevallen bevestigd dat schuldenbewind nodig was, in 18% werd geadviseerd om wel beschermingsbewind aan te vragen maar dan op grond van lichamelijke of geestelijke toestand en in de resterende 11% werd een lichtere maatregel – reguliere schuldhulpverlening – geadviseerd (en in meerderheid van de gevallen de aanvraag tot bewind niet doorgezet).

Naast invloed op de instroom in bewind werden in de pilot ook eerste resultaten op snelheid van de aanpak van de schulden geconstateerd: sneller wordt schuldhulpverlening aangehaakt bij het schuldenbewind. De toezichthoudende rol van de kantonrechter is bij deze snellere doorstroming naar schuldhulpverlening een belangrijke verklaring. Bij de zitting voor het instellen van het schuldenbewind verzoekt de rechter de bewindvoerder om binnen een half jaar een dossier aan schuldhulpverlening aan te leveren voor het regelen van de schulden. De kantonrechter controleert hier bij de jaarlijkse rekening & verantwoording op.

Bron: Gemeente Tilburg en Rechtbank Zeeland-West-Brabant, *T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant - gemeente Tilburg*, februari 2019.

Het (gewijzigde) voorontwerp van de wet is in 2019 voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk, de Raad voor de Rechtspraak en de VNG. Tijdens het bestuurlijk overleg in maart 2020 tussen de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Raad voor de Rechtspraak, de VNG en de verenigingen van beschermingsbewindvoerders, is er steun uitgesproken voor het wetsvoorstel van het adviesrecht. Daarbij werd het adviesrecht ook gezien als nadrukkelijke steun voor verdergaande vormen van samenwerking tussen gemeenten, rechtspraak en bewindvoerders. Dit heeft geresulteerd in een aanpassing van artikel 431 en invoeging van artikel 432a in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (1:432a BW) waarmee gemeenten vanaf 1 januari 2021 adviesrecht kregen bij schuldenbewinden.[6]

[6] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2020 389, *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;*
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2020 389, *Besluit van 15 oktober 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de 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.*

Over de reikwijdte van het adviesrecht merken we op dat deze, zoals uit de naamgeving al blijkt, uitsluitend van toepassing is op één van de twee gronden voor het instellen van beschermingsbewind, namelijk het hebben van problematische schulden (het schuldenbewind). Dit betekent dat het adviesrecht niet geldt voor beschermingsbewind op grond van lichamelijke of geestelijke toestand (het zogenoemde 'toestandsbewind'). Dit terwijl algemeen bekend is – en ook in de gesprekken met sleutelpersonen bevestigd wordt – dat ook bij deze toestandsbewinden vaak sprake is van problematische schulden (naast andere kenmerken en situaties die ertoe leiden dat iemand niet meer zelfstandig zijn of haar financiën kan beheren). De keuze om het adviesrecht uitsluitend op één van de twee typen bewinden mogelijk te maken, heeft vooral een administratieve reden. Bij het instellen van schuldenbewinden is volstrekt duidelijk dat er sprake is van problematische schulden. Immers, deze schulden vormen de grondslag voor het instellen van deze beschermingsmaatregel. Bij toestandsbewind is niet bij voorbaat duidelijk of er sprake is van schulden en of deze schulden als problematisch moeten worden aangemerkt. Deze duidelijkheid kan dikwijls een aantal maanden na instelling van het bewind pas worden gegeven.

Tijdelijkheid schuldenbewind

Een belangrijk uitgangspunt bij de wettelijke beschermingsmaatregelen – en dus ook schuldenbewind – is dat deze niet langer duren dan nodig. De kantonrechter kan tot opheffing van de maatregel besluiten als de noodzaak voor de maatregel niet meer bestaat (omdat de situatie ten goede veranderd is) of als voorzetting ervan niet zinvol is (bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet mee wil werken). Om toezicht te kunnen houden op (de voortgang van) het bewind dienen bewindvoerders jaarlijks een rekening en verantwoording aan de kantonrechter te overleggen.

Met de Wet wijziging CBM werd – in aanvulling hierop – de periodieke evaluatie geïntroduceerd. Bewindvoerders kregen hiermee de verplichting om minimaal eens in de vijf jaar de maatregel te evalueren.[7] Daartoe kunnen bewindvoerders gebruik maken van een digitaal formulier op de website van de Rechtspraak (rechtspraak.nl). Aan de hand van dit formulier worden vragen beantwoord over bijvoorbeeld het verloop van de maatregel, het contact met de betrokkene, het toekomstbeeld en de wenselijkheid van voortzetting van de maatregel. Een belangrijk doel van de periodieke evaluatie is om na te gaan of de noodzaak voor voortzetting van een beschermingsmaatregel nog aanwezig is.

Uit het onderzoek naar de werking van de Wet wijziging CBM bleek dat rechters schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden.[8] Dit betekende niet dat schuldenbewind daadwerkelijk voor bepaalde tijd ingesteld werd. Tot het instellen van het adviesrecht was in het geval van schuldenbewind sprake van een beschermingsmaatregel waarbij in principe geen eindtermijn was bepaald. Aan de hand van de jaarlijkse rekening en verantwoording en de periodieke evaluatie kan de kantonrechter besluiten tot opheffing van het schuldenbewind. Daarnaast zijn er in de wet partijen aangewezen die verzoeken tot de instelling én opheffing van de maatregel kunnen indienen (zie hiervoor).

---

7 Deze verplichtingen gelden overigens niet alleen voor bewind, maar ook voor de andere wettelijke beschermingsmaatregelen, dus curatele en mentorschap.

8 Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen CBM en Regeling beloning CBM*, juli 2018.

Met het instellen van het adviesrecht is de tijdelijkheid van de maatregel bij wet geregeld. In plaats van een maatregel van onbeperkte duur met ingebouwde ijkmomenten, geldt voor schuldenbewinden sinds 2021 dat deze in tijd beperkt is, met de mogelijkheid om deze te verlengen (als daartoe aanleiding is). Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is als volgt gewijzigd, namelijk dat schuldenbewinden uitsluitend nog voor een bepaalde tijdsduur kunnen worden ingesteld. Deze verandering werd doorgevoerd op basis van het advies van de Expertgroep CBM, de VNG en de afdeling advisering van de Raad van State, omdat de schuldenbewinden huns inziens te lang doorliepen. De achterliggende gedachte is dat schulden een tijdelijk probleem zijn (en de situatie van de betrokkenen dus veranderbaar is), waarvoor een tijdelijk schuldenbewind voldoende zou moeten zijn. In de Memorie van Toelichting wordt toegelicht dat de tijdelijkheid betrokken partijen zal dwingen om op kortere termijn te beoordelen of er noodzaak bestaat voor voortzetting van het bewind. Door de wetswijziging wordt de tijdelijkheid van schuldenbewind benadrukt en de tijdige uitstroom uit schuldenbewind bespoedigd. Per saldo wordt dan ook verwacht dat betrokkenen door deze wijziging eerder uit de maatregel uitstromen (en dus de gemiddelde duur van schuldenbewind korter is dan in de periode voor de wetswijziging).

In de artikelen van de wetswijziging waarmee het adviesrecht en de tijdelijkheid van schuldenbewind geregeld is en de Memorie van Toelichting staat geen termijn voor de bepaalde tijd genoemd. Wel staat in het laatstgenoemde document bij de beschrijving van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de volgende quote: '*Denkbaar is dat een schuldenbewind bijvoorbeeld voor drie jaar wordt ingesteld.*' In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de Expertgroep CBM werd opgemerkt dat er weldegelijk een termijn aan de tijdelijkheid is gesteld, namelijk dat nieuwe schuldenbewinden sinds de wetswijziging voor een periode van vijf jaar uitgesproken worden en vanaf dat moment van rechtswege verlopen. Daarbij ging de Expertgroep uit van de volgende redenering, namelijk dat het een jaar duurt om de situatie van de betrokkene te stabiliseren en toe te werken naar schuldhulpverlening. Daarna volgt een driejarig Msnp of Wsnp-traject. Dit wordt afgesloten met een jaar waarin ruimte is voor uitloop, afronding en een en zelfredzaamheidstraject. Daarnaast is in de Expertgroep besloten om de termijn voor de periodieke evaluatie te verkorten van vijf naar drie jaar.

In een recente brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Staatssecretaris Participatie en Integratie aan de Tweede Kamer[9] wordt opgemerkt dat kantonrechters in de praktijk schuldenbewinden uitspreken voor de duur van vijf jaar. De Staatssecretaris Rechtsbescherming wil het gesprek met de Rechtspraak aangaan om vast te leggen dat de termijn voor schuldenbewind teruggebracht wordt naar drie jaar, met de mogelijkheid voor de kantonrechter om dit te verlengen als deze beoordeelt dat dit wenselijk is. Dit om het instrument 'schuldenbewind' meer aan te sluiten bij de duur van de Wsnp en de minnelijke regeling.

Vooralsnog handhaaft de Expertgroep CBM de termijn van vijf jaar. Zij draagt hiervoor verschillende argumenten aan. Als eerste stelt de Expertgroep dat gemeenten vaak niet in staat zijn om inwoners met schuldenproblematiek binnen afzienbare tijd richting schuldsanering te begeleiden. Ten tweede komt het vanwege verlengingen en onverwachte situaties regelmatig voor dat de looptijd van de

9 Ministerie van Justitie & Veiligheid, *Maatregelen stelsel CBM*, 16 april 2025.

schuldsanering langer is dan 18 maanden. Als laatste heeft de kantonrechter in de optiek van de Expertgroep voldoende controlemiddelen om gedurende het bewind vinger aan de pols te houden en mogelijkheden om, waar nodig, het bewind tussentijds op te heffen, bijvoorbeeld tijdens de driejaarsevaluatie.

2.2 Doel, inhoud en procedure adviesrecht

Doel en inhoud

Het adviesrecht verstrekt gemeenten het recht om advies uit te brengen aan de rechter over de best passende voorziening in individuele uitgesproken schuldenbewinden. Zoals hiervoor aangegeven, kan dit advies gegeven worden nadat de kantonrechter het schuldenbewind ingesteld heeft. Het adviesrecht heeft als doel om gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schulden beter te vervullen. Vanuit de Wgs zijn zij namelijk verantwoordelijk om passende ondersteuning te bieden aan inwoners met problematische schulden. Het adviesrecht nodigt gemeenten uit om tot een integrale aanpak te komen en beschermingsbewind onderdeel uit te laten maken van de lokale keten van het schuldendomein.

Ook beoogt het adviesrecht om de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders te bevorderen. Daartoe bevat de wet een aantal procedurebepalingen rondom de toepassing van het adviesrecht en het onderling informeren ten behoeve van – en over – het advies (zie verderop). Ook is in de wetwijziging geregeld dat de AVG niet van toepassing is voor de verwerking van gegevens over de gezondheid van de rechthebbende als dit noodzakelijk is voor het opstellen en het uitbrengen van een advies door de gemeente.

De inhoud van het advies van de gemeente kan verschillend zijn. Zo kan de gemeente de kantonrechter verzoeken om alternatieve, minder verstrekkende vormen van ondersteuning in te zetten, zoals budgetbeheer, budgetcoaching en/of een aanmelding voor schuldhulpverlening.[10] In dat geval adviseert de gemeente de kantonrechter om het schuldenbewind op te heffen en dus door een lichtere maatregel te vervangen (dit wordt ook wel aangeduid met de term 'negatief advies'). Het advies kan ook inhouden dat de gemeente voortzetting van het schuldenbewind de meest passende maatregel vindt ('positief advies'). Een variant van dit laatste is dat de gemeente adviseert om het schuldenbewind te combineren met verdere ondersteuning bij de aanpak van de problematische schulden, dus binnen afzienbare tijd de doorstroom naar de gemeentelijke schuldhulpverlening te regelen. Het advies van de gemeente kan tot stand komen met of zonder betrokkenheid van de bewindvoerder en betrokkene zelf. De eerste variant wordt echter het meest wenselijk geacht, vanuit het doel dat het adviesrecht tot meer samenwerking tussen gemeente, rechtbank en bewindvoerder moet leiden en ook dat niet zomaar over een betrokkene wordt geadviseerd zonder deze ook gesproken te hebben.

[10] Het doel van budgetcoaching is om iemand te leren op een verantwoorde manier zelfstandig met geld om te gaan door ondersteuning te bieden bij het opdoen van kennis en vaardigheden over persoonlijke financiën. Budgetbeheer beoogt bij te dragen aan het beheersbaar maken van financiële problemen door het (gedeeltelijk) beheren van de inkomsten door een budgetbeheerder. In tegenstelling tot bij (schulden)bewind behoudt de betrokkene bij budgetbeheer volledige zeggenschap over zijn of haar vermogen.

Bij het adviesrecht voor gemeenten is gekozen voor een ***opt-in regeling***. Dit betekent dat gemeenten de optie hebben om gebruik te maken van het adviesrecht, maar dit niet per se hoeven te doen. Als zij hiervoor opteren dan moet het College van B&W aan de rechtbank kenbaar maken dat zij gebruik willen maken van het adviesrecht voor hun inwoners. De keuze voor een opt-in regeling is gemaakt om recht te doen aan de verschillende invullingen die gemeenten geven aan de aanpak van schuldenproblematiek en om te borgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Als 'standaard' geregeld zou worden dat gemeenten boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak bij alle ingestelde schuldenbewinden ontvangen, dan zouden onnodig veel persoonsgegevens gedeeld worden, wat ingaat tegen het beginsel van gegevensminimalisering. Als gemeenten overigens niet langer gebruik willen maken van de opt-in regeling dan dient zij dit schriftelijk kenbaar te maken bij de rechtbank.

De VNG heeft een handreiking ontwikkeld waarin uiteengezet is hoe gemeenten het adviesrecht kunnen toepassen. Deze handreiking bevat onder meer een checklist voor het organiseren van het adviesrecht.[11]

Procedure

In de wetswijziging waarin het adviesrecht is geregeld wordt uiteengezet hoe gemeenten gebruik van het adviesrecht kunnen maken en hoe de procedure van advisering verloopt. Deze procedure wordt in de genoemde VNG-handreiking verder uitgewerkt.[12] Deze procedure geldt alleen voor gemeenten die gebruik maken van de opt-in regeling en daarmee kenbaar maken aan de kantonrechter dat zij gebruik willen maken van het adviesrecht. Bij een inwoner uit een gemeente die van de opt-in regeling gebruik maakt, wordt in de beschikking over het ingestelde schuldenbewind aangegeven dat het adviesrecht hierop van toepassing is (met andere woorden: dat de woongemeente van de inwoner de mogelijkheid krijgt om advies aan de kantonrechter uit te brengen).

Na de uitspraak van de kantonrechter geldt een termijn van vier maanden waarbinnen gemeenten, die van de opt-in regeling gebruikmaken, een advies aan de rechter kunnen uitbrengen. Om dit proces in goede banen te leiden is een aantal stappen met bijbehorende termijnen vastgesteld:

- de eerste stap is het ***informeren*** van de gemeente dat er een schuldenbewind is ingesteld voor haar inwoner. Deze taak is belegd bij de bewindvoerder. Deze moet de gemeente binnen twee weken[13] na de instelling van het schuldenbewind op de hoogte stellen van de instelling ervan[14];
- na instelling van een schuldenbewind maakt de bewindvoerder een ***boedelbeschrijving*** en het ***plan van aanpak***.[15] In het adviesrecht is geregeld dat de kantonrechter de bewindvoerder verplicht om

---

11 VNG, *Handreiking voor gemeenten bij het adviesrecht voor schuldenbewind*, juni 2021.

12 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2020 389, *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* en VNG, *Handreiking voor gemeenten bij het adviesrecht voor schuldenbewind*, juni 2021.

13 In de Memorie van Toelichting werd nog gesproken van een termijn van één week waarbinnen de bewindvoerder de gemeente op de hoogte moest stellen. Dit is uiteindelijk een termijn van twee weken geworden.

14 In gesprekken met sleutelpersonen kwam naar voren dat er geen controle op de meldingen van ingestelde schuldenbewinden aan de gemeente geregeld is. Kantonrechters gaan ervan uit dat bewindvoerders per definitie gemeenten informeren over een ingesteld schuldenbewind als deze gebruik maken van de opt-in regeling. De praktijk wijst uit dat dit niet altijd het geval is (zie verderop de evaluatie van de ervaringen met het adviesrecht in Amsterdam).

15 De boedelbeschrijving is een overzicht van de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de start van het bewind.

binnen drie maanden na instelling van het bewind deze documenten op te sturen aan de gemeente;[16]

- na ontvangst van deze documenten heeft de gemeente maximaal vier weken om hun ***advies*** uit te brengen. De gemeente stuurt het advies naar (de griffier van) de rechtbank, de inwoner en de bewindvoerder. Indien de aangereikte stukken onvoldoende zijn om een advies uit te brengen kan de gemeente contact opnemen met de bewindvoerder voor aanvullende informatie of het beantwoorden van vragen. In de VNG-handreiking wordt uitgelegd dat in het advies een aantal vragen moeten worden beantwoord, namelijk:
  - welke ondersteuning kan de gemeente bieden?
  - wat houdt deze ondersteuning in?
  - waarom is deze ondersteuning de meest passende vorm?
  - wanneer kan de ondersteuning van start gaan?
- de gemeente kan er overigens voor kiezen om ***geen advies*** uit te brengen. Dit kan op twee momenten in het proces, namelijk direct na melding van het instellen van het schuldenbewind (zie hierboven) of na ontvangst van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak. In de VNG-handreiking staat dat de rechtbank, de bewindvoerder en inwoner hierover geïnformeerd moeten worden;
- als de gemeente advies heeft uitgebracht ***besluit*** de rechter op basis van dit advies of het schuldenbewind wordt voortgezet of beëindigd. Luidt het advies om het schuldenbewind op te heffen en te vervangen door een lichtere maatregel, dan wordt – in het kader van hoor en wederhoor – een zitting met de inwoner, bewindvoerder en gemeente gehouden.[17] Als de rechter beslist tot beëindiging dan hoeft dit niet per onmiddellijke ingang te gebeuren, maar bijvoorbeeld pas na enkele maanden. Indien de kantonrechter het advies van de gemeente tot beëindiging niet overneemt, kan hiertegen geen hoger beroep worden ingesteld. Wel kan de gemeente het dossier blijven monitoren en – los van het adviesrecht – op een later moment om opheffing van het bewind verzoeken.

2.3 Beoogde effecten en randvoorwaarden

In de wetsevaluatie staat, zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, de doelrealisatie van het adviesrecht centraal. Om de doelrealisatie te bepalen hanteren we een zogenoemde 'effectiviteitsketen' waarin verschillende orde effecten onderscheiden worden. De beleidsreconstructie uit de voorgaande paragrafen vertalen we dan ook naar deze verschillende output, outcome en impact-effecten die met het adviesrecht worden nagestreefd. Ook vertalen we dit naar in te vullen randvoorwaarden om deze doelen (verschillende typen effecten) te realiseren.

Het plan van aanpak omvat het doel van het beschermingsbewind en de afspraken met de betrokkene om dat doel te bereiken.

[16] Overigens kan de kantonrechter de bewindvoerder ook verplichten de boedelbeschrijving en het plan van aanpak naar de gemeente te sturen als het beschermingsbewind is ingesteld vanwege een lichamelijke of geestelijke toestand en wanneer tevens sprake is van problematische schulden, zonder dat de gemeente hiertoe heeft verzocht.

[17] Als het advies luidt om het schuldenbewind voort te zetten, dan is een dergelijke zitting niet nodig.

Beoogde effecten adviesrecht

Het adviesrecht verstrekt gemeenten het recht om advies uit te brengen aan de rechter over de best passende voorziening in individuele uitgesproken schuldenbewinden. Dit 'beleidsinstrument' – het adviesrecht voor gemeenten – kan in zekere in als input voor verschillende typen effecten worden beschouwd. Hieronder werken we uit welke typen effecten verwacht mogen worden als het adviesrecht doeltreffend is en in de praktijk werkt zoals was voorzien.

Output

Als eerste type effect – de output – zal gekeken moeten worden naar de mate van ***bekendheid*** en het ***gebruik*** van het adviesrecht door gemeenten. Immers, als het adviesrecht niet op het netvlies van gemeenten komt te staan, kan per definitie geen sprake van gebruik (en dus een goede werking) van het adviesrecht zijn. Alleen daar waar gemeenten het adviesrecht ook in de praktijk toepassen, kunnen effecten van dit recht optreden.

Bij dit type effect kunnen de volgende indicatoren worden onderscheiden:

Schema 2.1 Output-effecten

Type output-effecten	Indicatoren
Mate van bekendheid	▪ bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten ▪ bekendheid van voorwaarden en procedures om gebruik van het adviesrecht te kunnen maken
Mate van gebruik	▪ gebruik van de opt-in regeling door gemeenten ▪ uitbrengen van adviezen door 'opt-in' gemeenten ▪ inhoud van uitgebrachte adviezen (schuldenbewind wel of niet passend, verbinding met schuldhulpverlening)

De kwantitatieve aspecten van de output, zoals de bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten en het gebruik van de opt-in regeling door gemeenten, worden behandeld in hoofdstuk 3. De kwalitatieve aspecten van de output komen aan bod in hoofdstuk 4, dat betrekking heeft op de ervaringen van gemeenten met het gebruik van het adviesrecht. In hoofdstuk 4 worden ook de randvoorwaarden doorgenomen die in schema 2.5 staan.

Outcome

Het volgende type effecten – de outcome – heeft betrekking op de ***directe gevolgen van de uitgebrachte adviezen*** van gemeenten.

Schema 2.2 Outcome-effecten

Type outcome-effecten	Indicatoren
Consequenties van uitgebrachte adviezen	▪ mate waarin kantonrechters besluiten om veranderingen door te voeren in de schuldenbewinden als gevolg van uitgebrachte adviezen ▪ adviezen die leiden tot opheffing van het schuldenbewind en toepassing van een lichtere maatregel ▪ adviezen die leiden tot een eerdere doorstroom van de inwoner naar schuldhulpverlening

Impact

Bij een goede werking van het adviesrecht voor gemeenten worden de uiteindelijke beleidsdoelen, die de wetgever voor ogen heeft, gerealiseerd. Dit merken we in de effectiviteitsketen aan als 'impact' van het beleidsinstrument. Als hiervan sprake is, mag verondersteld worden dat de volgende impact-effecten optreden.

Schema 2.3 Impact-effecten

Type impact-effecten	Indicatoren
Doelbereik	▪ versterking van de regierol van gemeenten bij de integrale aanpak van problematische schulden van haar inwoners (zoals geregeld in de Wgs) ▪ een betere samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders ▪ meer passende ondersteuning voor inwoners met problematische schulden ▪ een snellere doorstroom van schuldenbewinden naar gemeentelijke schuldhulpverlening (en daarmee eerder aanpakken en oplossen van het schuldenprobleem van betrokkenen)

Beoogde effecten tijdelijkheid schuldenbewind

Op een vergelijkbare wijze reconstrueren we ook de effectiviteitsketen van de maatregel – die tegelijkertijd met het adviesrecht van kracht is geworden – dat schuldenbewinden sinds 2021 alleen nog voor bepaalde tijd ingesteld kunnen worden. In het onderstaande geven we weer welke typen effecten vastgesteld dienen te worden om het doelbereik van deze beleidsmaatregel te 'bewijzen'. Uit het onderstaande blijkt dat van de tijdelijkheid van het schuldenbewind vooral effecten aan de 'achterkant' van het schuldenbewind worden verwacht, namelijk de uitstroom uit de maatregel.

Schema 2.4 Beoogde effecten tijdelijkheid schuldenbewind

Type output-effecten	Indicatoren
Toepassing maatregel	▪ eindtermijn wordt vermeld in beschikkingen voor het instellen van het schuldenbewind ▪ bewindvoerder en betrokkene zijn bekend met de tijdelijkheid van de maatregel
Type outcome-effecten	**Indicatoren**
Versnellen beoordeling noodzaak voortzetting	▪ eerdere beoordeling of er noodzaak bestaat voor voortzetting van het schuldenbewind ▪ eerdere uitstroom uit schuldenbewind
Type impact-effecten	**Indicatoren**
Duur schuldenbewind	▪ verlaging van de gemiddelde duur van schuldenbewind

In te vullen randvoorwaarden

Voor de succesvolle werking van het adviesrecht en de tijdelijkheid van het schuldenbewind is het belangrijk dat aan de nodige randvoorwaarden wordt voldaan. De randvoorwaarden kunnen als volgt worden samengevat (zie schema 2.5).

Schema 2.5 Randvoorwaarden effectieve werking van het adviesrecht en tijdelijkheid van schuldenbewind

Randvoorwaarden adviesrecht	
1	Gemeenten zijn op de hoogte van het bestaan van het adviesrecht
2	Gemeenten kennen de procedures en voorwaarden van het adviesrecht
3	Gemeenten maken gebruik van de opt-in regeling
4	Rechtbanken weten aan de hand van de aanmeldingen voor de opt-in regeling voor welke ingestelde schuldenbewinden de verdere procedure van advisering in werking wordt gezet
5	Bewindvoerders zijn op de hoogte voor welke cliënten de gemeente (eventueel) het adviesrecht willen toepassen
6	Cliënten in gemeenten die van de opt-in regeling gebruikmaken, zijn bekend met het feit dat hun gemeente gebruik kan maken van het adviesrecht
7	Bewindvoerders kennen de procedures van het adviesrecht voor het informeren van de gemeente
8	Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling worden tijdig door de bewindvoerder op de hoogte gesteld van het ingestelde schuldenbewind
9	Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling en weten voor welke inwoners schuldenbewind ingesteld is, informeren de rechtbank, de bewindvoerder en de betrokkenen als zij in voorkomende gevallen afzien van het adviesrecht
10	Bewindvoerders leveren tijdig de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente
11	De aangereikte documenten geven voldoende handvatten voor de gemeente om een advies te formuleren
12	Gemeenten hebben voldoende (doorloop)tijd, capaciteit en expertise om een advies uit te brengen
13	Gemeenten brengen daadwerkelijk adviezen uit aan de kantonrechter
14	De kantonrechters, bewindvoerders en betrokkenen worden geïnformeerd over het uitgebrachte advies van de gemeente
15	<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De inhoud en onderbouwing van het advies volstaan voor de kantonrechter om een afweging te maken
16	<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De kantonrechter past hoor en wederhoor toe door een zitting te organiseren voor de betrokkene, de bewindvoerder en de gemeente
17	Kantonrechters informeren betrokkenen, bewindvoerders en gemeenten over het besluit dat naar aanleiding van het adviesrecht wordt genomen
18	Uitgebrachte adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind (en toepassing van een lichtere maatregel) of een eerdere/betere samenwerking tussen bewindvoerder en schuldhulpverlening
19	Gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders hebben duidelijke procedure-afspraken gemaakt
20	Het adviesrecht veroorzaakt geen hogere administratieve en financiële lasten, behalve voor rechtbanken.
Randvoorwaarden tijdelijkheid schuldenbewind	
1	Rechtbanken vermelden in alle beschikkingen van schuldenbewinden dat deze voor een bepaalde tijd ingesteld is
2	Bij bewindvoerders en betrokkenen is bekend dat schuldenbewind een tijdelijke maatregel is
3	Bewindvoerders nemen eerder actie om de schuldenproblematiek van betrokkenen aan te pakken (al dan niet met hulp van de gemeentelijke schuldhulpverlening)
4	Bewindvoerders beoordelen op een eerder moment of een schuldenbewind kan worden opgeheven en doen eerder het verzoek tot opheffing bij de kantonrechter
5	Kantonrechters volgen de voortgang van het schuldenbewind en spreken bewindvoerders eerder aan op mogelijke uitstroom uit schuldenbewind

In de volgende hoofdstukken van het rapport toetsen we of deze randvoorwaarden ook in de praktijk ingevuld worden en of de bovenstaande effecten die uit de beleidsreconstructie afgeleid zijn, zich in de praktijk ook voorgedaan hebben.

3. Bekendheid en toepassing

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van de bekendheid van gemeenten met – en de toepassing door gemeenten van – het adviesrecht. Zoals hiervoor aangegeven, vormen deze thema's de eerste stap in de effectiviteitsketen, namelijk de output van het adviesrecht (zie schema 2.5). De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn voornamelijk gebaseerd op de quickscan die onder alle Nederlandse gemeenten uitgevoerd is. Met deze quickscan zijn 300 van de 342 gemeenten in ons land bereikt, waarvan 291 bruikbare gegevens konden aanreiken.

Om de uitkomsten over de bekendheid en het gebruik van het adviesrecht in de juiste context te plaatsen, geeft paragraaf 3.1 allereerst een beeld van de ontwikkeling van het aantal (schulden)bewinden dat in de afgelopen jaren is uitgesproken.

3.1 Aantallen bewinden

In hoofdstuk 2 is al weergegeven dat beschermingsbewind op basis van twee grondslagen ingesteld worden, namelijk op basis van iemands lichamelijke en/of geestelijke toestand (toestandsbewind) of het hebben van problematische schulden (schuldenbewind). Het adviesrecht heeft betrekking op bewinden die op deze laatste grondslag uitgesproken zijn. Overigens leert de praktijk dat ook bij toestandsbewind ook sprake kan zijn van (problematische) schulden. Deze laatste subcategorie is in navolgende cijfers van de Raad voor de Rechtspraak niet naar boven te halen, vanwege de manier van registreren.

Het onderstaande schema toont het aantal bewinden per jaar, onderverdeeld in toestandsbewinden en schuldenbewinden. Het gaat hier om het aantal ***lopende*** bewinden, dus niet om het aantal bewinden dat in het betreffende jaar uitgesproken is.

Schema 3.1 Aantal en aandeel lopende bewinden per type, 2014-2024*

Jaar	Toestandsbewind		Schuldenbewind		Overig**	Totaal
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel		
2014	167.000	93%	12.400	7%	100	180.000
2015	177.600	88%	24.400	12%	100	202.100
2016	186.300	84%	35.000	16%	100	221.500
2017	194.000	82%	43.900	18%	100	238.000
2018	201.700	80%	49.700	20%	100	251.100
2019	208.000	80%	53.400	20%	100	261.600
2020	212.700	79%	55.500	21%	100	268.400
2021	216.900	80%	53.800	20%	200	270.900
2022	219.000	82%	49.500	18%	200	268.600
2023	219.700	83%	45.400	17%	100	265.300
2024	221.500	84%	43.500	16%	100	265.100

Bron: Raad voor de Rechtspraak, Registratiesysteem InfoRM, 23 september 2025.

* De aantallen zijn afgerond op honderdtallen. Door de afrondingen kan de optelling afwijken van de som van de (afgeronde) delen. De optelling is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.
** De categorie 'overig' bevat afwezigheidsbewinden[18] en bewinden waarbij vanuit de geregistreerde gegevens niet duidelijk wordt welke grond van toepassing is. Het aandeel bewinden met deze grondslag is afgerond 0% en daarom niet in het schema weergegeven.

Zoals te zien is in schema 3.1 neemt het totale aantal bewinden in de afgelopen jaren toe, waarbij de piek lag in 2021. Daarna is sprake van een geringe teruggang. Deze daling is uitsluitend te wijten aan een afname van het aantal schuldenbewinden. Na het hoogtepunt in 2020 met ruim 55.000 lopende schuldenbewinden, is dit aantal met 12.000 gedaald in 2024. Het aantal lopende toestandsbewinden is gedurende de gehele periode elk jaar toegenomen. De verhouding in de aandelen van beide typen bewinden is ook aan verandering onderhevig. Na invoering van de grondslag schuldenbewind nam het aandeel van schuldenbewinden sterk toe, namelijk naar ongeveer een vijfde van het totaal aantal bewinden. Vanaf 2020 neemt dit aandeel elk jaar iets af tot 16% in 2024.

In schema 3.2 is de absolute en relatieve ontwikkeling van het aantal nieuw uitgesproken toestand- en schuldenbewinden weergegeven.

[18] Rechters kunnen inzake vermiste personen een bewindvoerder aanstellen rondom geldzaken en bezittingen als er geen gemachtigden aangesteld zijn.

Schema 3.2 Aantal en aandeel uitgesproken bewinden per type, 2014-2024*

Jaar	Toestandsbewind		Schuldenbewind		Totaal
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	
2014	27.600	69%	12.100	31%	39.800
2015	25.500	66%	13.000	34%	38.500
2016	25.200	66%	12.800	34%	38.000
2017	27.200	69%	10.600	31%	39.400
2018	28.600	73%	10.600	27%	39.300
2019	26.700	71%	10.700	29%	37.400
2020	24.400	70%	10.200	30%	34.700
2021	24.300	74%	8.500	26%	32.800
2022	22.300	75%	7.400	25%	29.800
2023	23.100	75%	7.500	25%	30.600
2024	23.400	74%	8.300	26%	31.800

Bron: Raad voor de Rechtspraak, Registratiesysteem InfoRM, 25 november 2025.

* De aantallen zijn afgerond op honderdtallen. Door de afrondingen kan de optelling afwijken van de som van de (afgeronde) delen. De optelling is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat bij het totaal aantal nieuwe bewinden lange tijd varieerde tussen 37.500 tot 40.000. In de periode 2019-2022 is sprake van een forse afname van de nieuw uitgesproken bewinden. In 2019 en 2020 was dit vooral te wijten aan enkele duizenden minder nieuwe toestandsbewinden, terwijl in 2021 en 2022 juist een afname bij het schuldenbewind zichtbaar was. In de jaren daarna neemt het aantal nieuw uitgesproken bewinden weer iets toe. De verhouding toestandsbewinden-schuldenbewinden blijft min of meer stabiel op 75%-25%.

Combineren we bovenstaande cijfers dan kan ook inzicht worden verkregen in de (ontwikkeling van de) uitstroom uit (schulden)bewind, dus het aantal gevallen waarbij de kantonrechter het bewind opgeheven heeft. In schema 3.3 hebben we dit voor schuldenbewind weergegeven. Daaruit blijkt dat de uitstroom uit schuldenbewind in de eerste jaren na de introductie van dit type bewind langzaam op gang komt en vervolgens geleidelijk toeneemt. Vanaf 2022 wordt het optimum bereikt, waarbij jaarlijks ongeveer een vijfde van het aantal lopende schuldenbewinden opgeheven wordt.

Schema 3.3 Omvang uitstroom uit schuldenbewind, 2014-2024*

Jaar	Instroom	Uitstroom		Totaal aantal schuldenbewinden
		Absoluut	Aandeel van totaal aantal schuldenbewinden jaar x-1	
2014	-	-	-	12.400
2015	13.000	1.000	8%	24.400
2016	12.800	2.200	9%	35.000
2017	10.600	1.700	5%	43.900
2018	10.600	4.800	11%	49.700
2019	10.700	7.000	14%	53.400
2020	10.200	8.100	15%	55.500
2021	8.500	10.200	18%	53.800
2022	7.400	11.700	22%	49.500
2023	7.500	11.600	23%	45.400
2024	8.300	10.200	22%	43.500

Bron: Raad voor de Rechtspraak, Registratiesysteem InfoRM, 25 november 2025 (bewerking Bureau Bartels).

* De aantallen zijn afgerond op honderdtallen. Door de afrondingen kan de optelling afwijken van de som van de (afgeronde) delen. De optelling is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.

Het Adviesrecht is in 2021 geïntroduceerd. Aangezien het adviesrecht toegepast wordt na instelling van het schuldenbewind zou bij een effectieve maatregel sprake moeten zijn van een toename van de uitstroom uit bewind en per saldo minder schuldenbewinden. Aan de hand van de verkregen inzichten over het gebruik van het adviesrecht bezien we verderop in hoeverre hiervoor onderbouwing kan worden gevonden.

Met de introductie van het adviesrecht is ook de tijdelijkheid van het schuldenbewind ingevoerd. Hiervoor is al weergegeven dat schuldenbewinden vanaf dat moment doorgaans voor vijf jaar ingesteld worden. De wetsevaluatie komt te vroeg om een eventueel effect van die maatregel op de uitstroom uit schuldenbewind cijfermatig te kunnen onderbouwen. De cijfers van de Raad voor de Rechtspraak lopen tot en met 2024, wat betekent dat de schuldenbewinden die in 2019 ingesteld zijn in 2024 – het laatste jaar waarvan cijfers beschikbaar zijn – de vijfjaarsperiode bereikt hebben.

3.2 Bekendheid onder gemeenten

Tijdens deze wetsevaluatie van het adviesrecht constateerden we dat er geen centrale registratie is van gemeenten die gebruik maken van de opt-in regeling voor het adviesrecht. Deze constatering is bevestigd door de Raad voor de Rechtspraak. Ook vanuit de afzonderlijke rechtbanken kon geen adequaat cijfermateriaal over de aanmelding voor en het gebruik van het adviesrecht worden verkregen. Daarom hebben we een quickscan ontwikkeld om meer zicht te krijgen op de bekendheid en het gebruik van het adviesrecht bij de gemeenten.

Uit de quickscan blijkt dat de bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten groot is. Maar liefst 93% van de gemeenten is bekend met het bestaan van het adviesrecht en de mogelijkheid om een opt-in hiervoor aan te vragen. Slechts een klein deel geeft aan onbekend te zijn met het adviesrecht.

Figuur 3.2 Bekendheid gemeenten met adviesrecht (N=292)

We kunnen hieruit concluderen dat de bekendheid van het adviesrecht onder de doelgroep – gemeenten – groot is. In de volgende paragraaf geven we weer of gemeenten ook gebruik maken van het adviesrecht. Uit bovenstaande uitkomst blijkt dat onbekendheid nauwelijks een rol kan spelen bij het niet-gebruik van het adviesrecht. Hier zijn andere redenen voor die verderop in dit hoofdstuk aan bod komen.

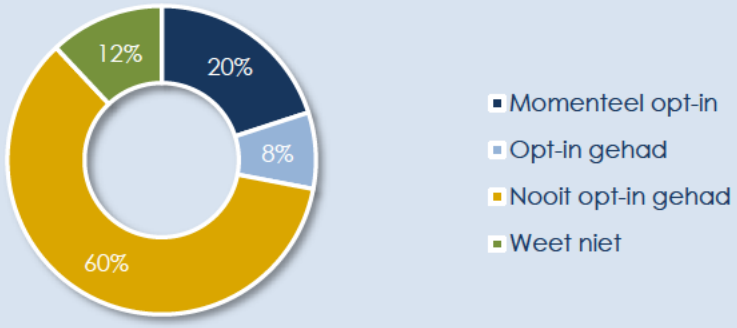
Het bovenstaande betekent het volgende voor de randvoorwaarde 'bekendheid' voor een effectieve werking van het adviesrecht:

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Gemeenten zijn op de hoogte van het bestaan van het adviesrecht	Ja	De bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten is groot. Slechts een klein deel weet niet dat het adviesrecht bestaat.

3.3 Toepassing

In de beleidstheorie (hoofdstuk 2) is uitgelegd dat gemeenten niet automatisch informatie ontvangen over nieuw ingestelde schuldenbewinden vanwege het beginsel van gegevensminimalisering. Als een gemeente namelijk niet van plan is om actie te ondernemen op basis van deze informatie, is uitwisseling van die informatie niet wenselijk. Daarom moeten gemeenten een melding maken bij de kantonrechter dat zij geïnformeerd willen worden over schuldenbewinden in hun gemeente om hun adviesrecht uit te kunnen oefenen. Met andere woorden; gemeenten moeten een ***opt-in*** aanvragen. Gemeenten kunnen ook bij de rechtbank aangeven te willen stoppen met hun opt-in regeling. Daarom maken we in dit rapport onderscheid tussen gemeenten die momenteel een opt-in hebben voor het adviesrecht, spijtoptanten die een opt-in hadden maar dit hebben stopgezet en gemeenten die nooit een opt-in hebben gehad. Aan de hand van de uitkomsten van de quickscan is in figuur 3.3 weergegeven hoe de verhouding tussen deze typen op het moment van de wetsevaluatie is.

Figuur 3.3 Opt-in voor adviesrecht (N=272)



De eerste conclusie die aan de hand van de bovenstaande figuur kan worden getrokken is dat de meerderheid van de Nederlandse gemeenten geen opt-in aangevraagd heeft en dus per definitie niet van het adviesrecht gebruik heeft gemaakt

Ruim een kwart van alle geraadpleegde gemeenten heeft wel ervaring met het adviesrecht, in die zin dat zij een opt-in hebben of een opt-in hebben gehad. De meeste gemeenten die een opt-in hebben (of hebben gehad), hebben deze aangevraagd in de eerste twee jaar na de introductie van het adviesrecht. Na 2022 zijn er nauwelijks gemeenten die alsnog die stap hebben gezet. Enkele gemeenten hebben gewacht tot 2022 of 2023 voordat zij de opt-in aanvroegen. In de quickscan hebben we maar twee gemeenten aangetroffen die daarna een opt-in op het adviesrecht heeft genomen (namelijk in 2025).

Bijna een derde van de gemeenten die deze stap hebben gezet, heeft op het moment van de wetsevaluatie alweer afscheid van het adviesrecht genomen. Op de argumenten hiervoor komen we verderop terug.

Het bovenstaande wil overigens niet zeggen dat gemeenten met een opt-in actief gebruik maken of hebben gemaakt van het adviesrecht. Het gaat er in dit geval om dat zij adviesrecht hebben aangevraagd bij de rechtbank en dus een opt-in hebben of hadden. Of de betreffende gemeenten ook daadwerkelijk adviezen hebben uitgebracht richting de kantonrechter – en dus feitelijk van het adviesrecht gebruik gemaakt hebben – komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

Achtergrond opt-in

Aan de 54 gemeenten die op het moment van de wetsevaluatie een opt-in hebben voor het adviesrecht is gevraagd waarom ze hiervoor kiezen. Hieruit zijn de volgende redenen naar voren gekomen, waarbij gemeenten meer dan één reden konden benoemen:

- hebben van meer grip op schuldenbewinden (35 keer genoemd);
- bevorderen van de doorstroom naar schuldhulpverlening (32);
- verlagen van de kosten van de bijzondere bijstand (26);
- hebben van meer zicht op de kwaliteit van bewindvoering (23);
- verkorten van de duur van schuldenbewinden (18);
- kunnen adviseren van alternatieve maatregelen als budgetbeheer (12);
- hebben van meer mogelijkheden voor contact met inwoners (8).

De meest genoemde reden om gebruik te maken van het adviesrecht is om meer grip te krijgen op schuldenbewinden. Gemeenten hebben naar eigen zeggen veelal weinig zicht op welke inwoners er onder schuldenbewind komen en hoelang zij onder bewind blijven. Als onderdeel van het adviesrecht dienen bewindvoerders bij de gemeente met een opt-in te melden dat een inwoner onder schuldenbewind gesteld is. In dit opzicht is er sprake van een informatiefunctie van het adviesrecht. Ook geven veel gemeenten aan dat zij via het adviesrecht de doorstroom naar schuldhulpverlening willen bevorderen. Dit met de gedachte dat de schulden hiermee eerder aangepakt en opgelost worden, waardoor de grond voor het schuldenbewind komt te vervallen. Hierdoor zouden schuldenbewinden minder lang duren. In het verlengde hiervan zou dan ook meer grip op de gemeentelijke kosten voor bijzondere bijstand – waaruit de vergoeding voor de bewindvoerder betaald wordt als de betrokkene dit niet zelf kan betalen – kunnen worden verkregen, zodat het beroep op de bijzondere bijstand voor schuldenbewind verlaagd kan worden.

Achtergrond afscheid opt-in

Uit de wetsevaluatie blijkt dat in de laatste jaren het aantal gemeenten met een opt-in geleidelijk afneemt. In verdiepende gesprekken voor deze wetsevaluatie geven spijtoptanten aan dat zij voornamelijk in de laatste twee jaar weer afscheid hebben genomen van de opt-in. Deze ontwikkeling wordt ook bevestigd vanuit de geraadpleegde kantonrechters en bewindvoerders. Van de gemeenten die aan de quickscan hebben deelgenomen, hebben 22 gemeenten (8%) wel een opt-in voor het adviesrecht gehad, maar daar in de afgelopen jaren weer afscheid van genomen. Dit aantal zal in de komende tijd mogelijk verder oplopen. Ook een aantal geraadpleegde gemeenten die momenteel nog wel een opt-in regeling hebben, overweegt namelijk om hier mee te stoppen.

Spijtoptanten hebben diverse redenen om te stoppen met het adviesrecht, maar de meest genoemde reden is dat het adviesrecht niet nuttig gevonden wordt door gemeenten (12 keer genoemd). Meerdere spijtoptanten geven aan dat er maar weinig gevallen zijn waarin een afwijkend advies op zijn plaats is, waardoor het adviesrecht vooral leidde tot toenemende administratieve lasten. Tevens wordt aangegeven dat gemeenten het niet passend vinden om advies te geven na uitspraak van de rechter (10 keer genoemd). Immers, de kantonrechter heeft kort daarvoor de afweging gemaakt dat er voldoende redenen zijn om het schuldenbewind in te stellen. Dit blijkt ook een belangrijke reden te zijn om het adviesrecht geheel links te laten liggen (zie hierna) Een respondent geeft aan dat het moeilijk is om op basis van de aangeleverde informatie een gedegen advies te kunnen geven waar de rechter in mee kan gaan. In hoofdstuk 4 zal dieper worden ingegaan op de ervaringen van spijtoptanten met het adviesrecht.

Achtergrond geen opt-in

Hiervoor is al aangegeven dat het grootste deel van de gemeenten (60%) geen opt-in heeft voor het adviesrecht en deze ook niet heeft gehad. Aan deze gemeenten is gevraagd waarom dit besluit is genomen. Hiervoor werden de volgende redenen genoemd:

- het is niet passend om advies te geven na de uitspraak van de rechter (49 keer genoemd);
- het kost te veel tijd (43);
- heeft alternatief werkwijze zoals convenant (23);

- het is niet nuttig (20);
- niet in overweging genomen (19);
- opt-in/gebruik van adviesrecht heeft geen prioriteit (14);
- er is te weinig kennis aanwezig om het adviesrecht te gebruiken (15);
- er wordt niet genoeg met de adviezen van gemeenten gedaan (4).

De meest genoemde reden waarom gemeenten geen opt-in hebben aangevraagd voor het adviesrecht is dat het niet passend wordt gevonden om advies te geven kort na uitspraak van de kantonrechter. Allereerst redeneren zij dat het geven van advies na uitspraak van de kantonrechter 'mosterd na de maaltijd' is en twijfelen zij aan de invloed die een gemeente op dat moment nog kan hebben. Daarnaast vindt een aantal gemeenten het ongepast richting de eigen inwoner om advies te geven als iemand net onder schuldenbewind gekomen is. Zij hechten waarde aan stabiliteit en duidelijkheid voor de inwoner en hier past advies na de uitspraak niet bij. Dergelijke argumenten werden ook aangevoerd door gemeenten die het adviesrecht niet als nuttig zagen en om die reden geen opt-in aangevraagd hebben. In aanvulling hierop geven enkele kleinere gemeenten aan dat zij niet veel inwoners hebben die onder schuldenbewind staan en dat er dus geen nut en noodzaak is om met het adviesrecht aan de slag te gaan.

Ook is vaak als reden voor het niet aanvragen van de opt-in genoemd dat het gebruik maken van het adviesrecht te veel tijd kost. Na melding en het aanreiken van de verplichte informatie door de bewindvoerder, moeten gemeenten dit bestuderen, wegen en – als daartoe aanleiding is – een onderbouwd advies opstellen. Dit vergt aan de kant van de gemeente de nodige (extra) menskracht om dit goed te organiseren. Hiermee samenhangend voert een aantal gemeenten ook aan dat zij (hierdoor) het aanvragen van de opt-in niet in overweging heeft genomen dan wel dat andere prioriteiten voorrang kregen. Uit toelichting van deze gemeenten en gesprekken met onder andere de VNG en de NVVK komt naar voren dat het gebrek aan tijd en prioriteit mogelijk verklaard kan worden door het moment waarop het adviesrecht werd geïntroduceerd. Rond de introductie van het adviesrecht waren gemeenten ook bezig met andere vraagstukken, zoals de introductie van vroegsignalering en het uitkeren van de energietoeslag. Waar vroegsignalering een wettelijke taak is van gemeenten, geldt dit niet voor het adviesrecht. Dit heeft er mogelijk voor gezorgd dat het adviesrecht in zekere zin is 'ondergesneeuwd'.

Een deel van de gemeenten gaf ook als reden aan dat zij alternatieve wegen hebben om inspraak te hebben bij schuldenbewind. Hierop gaan we in paragraaf 3.4 nader in.

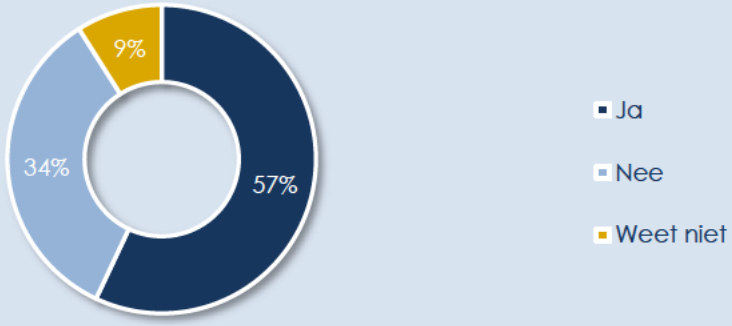
Overigens geven 14 gemeenten aan dat zij nog overwegen om in de toekomst een opt-in aan te vragen. Uit toelichtingen blijkt dat zij eerst nader onderzoek willen doen voordat ze een opt-in nemen op het adviesrecht. Ook blijkt dat ze vaak nog twijfels hebben over de effectiviteit van het adviesrecht. Zie voor meer informatie over effecten hoofdstuk 5.

Gebruik adviesrecht

Het hebben van de opt-in zegt nog niets over het daadwerkelijke gebruik van het adviesrecht, dus het geven van het advies aan de kantonrechter. Daarom vroegen we aan gemeenten die een opt-in

hebben of hebben (gehad) of zij wel eens advies hebben gegeven nadat de rechter een schuldenbewind van een inwoner van hun gemeente heeft uitgesproken. Uit figuur 3.4 blijkt dat 57% van de gemeenten met (voorheen) een opt-in sinds 2021 naar eigen zeggen gebruik heeft gemaakt van het adviesrecht in die zin dat zij advies hebben uitgebracht na instelling van het schuldenbewind.

Figuur 3.4 Gebruik adviesrecht (N=75)



Hier staat tegenover dat er een derde van de gemeenten die wel een opt-in hadden of hebben toch nooit advies hebben gegeven. Dit betreft 23 gemeenten, waarvan er 10 ondertussen geen opt-in meer hebben voor het adviesrecht.

Combineren we de bovenstaande uitkomsten – aandeel gemeenten met (voorheen) een opt-in (28%) én aandeel gemeenten met opt-in die ook daadwerkelijk adviezen hebben uitgebracht (57%) – dan stellen we vast dat 16% van alle Nederlandse gemeenten in meer of mindere mate ervaring hebben opgedaan met het gebruik van het adviesrecht zoals omschreven in de wet. Van de gemeenten met (voorheen) een opt-in heeft 8% van de 28% inmiddels afscheid genomen van het adviesrecht, want zij hebben de opt-in regeling stopgezet. Dit betekent dat 71% van alle gemeenten met ervaring met het adviesrecht, namelijk 20% versus 28%, op het moment van de wetsevaluatie het adviesrecht toepast. Per saldo komt dat neer op 11% van alle gemeenten in Nederland (71% van 16%).

Overigens zegt het bovenstaande nog niets over de mate waarin gemeenten het adviesrecht ook daadwerkelijk in de praktijk gebruiken (dus het aantal uitgebrachte adviezen). Verderop zal blijken dat niet alleen de ervaring met het adviesrecht beperkt is, maar dat de betreffende gemeenten ook in geringe mate adviezen aan de kantonrechter uitgebracht hebben.

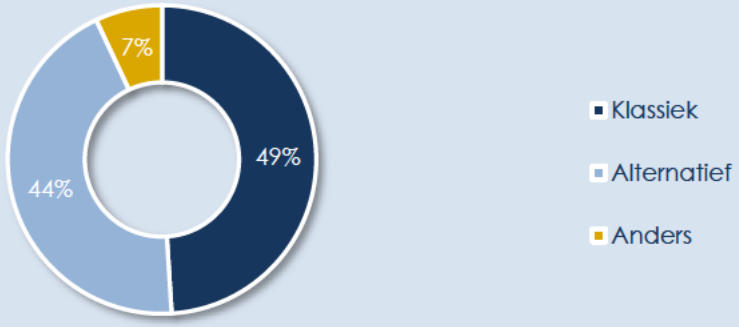
Bij de bovenstaande uitkomst is een disclaimer echter op zijn plaats. Uit de verdiepende gesprekken met gemeenten is namelijk gebleken dat gebruik van het adviesrecht niet noodzakelijk betrekking heeft op gebruik zoals in de wet omschreven wordt. Er kunnen namelijk twee manieren worden onderscheiden waarop gemeenten na melding door de bewindvoerder iets met deze melding doen. Een eerste vorm van gebruik is het toepassen van het adviesrecht volgens het formele stappenplan zoals dit staat beschreven in de beleidstheorie (hoofdstuk 2). Dit noemen we het ***klassieke gebruik*** van het adviesrecht.

Daarnaast wordt het adviesrecht ook nog op een ***alternatieve wijze gebruikt***. In deze vorm laat de gemeente de rechtbank buiten beschouwing en wordt – na melding van een schuldenbewind door de

bewindvoerder – advies verstrekt aan de bewindvoerder. In plaats van advies uit te brengen aan de kantonrechter wendt de gemeente zich in dit geval rechtstreeks tot de bewindvoerder om in contact te komen over wat zij kan betekenen voor de onderbewindgestelde.[19]

Uit figuur 3.5 blijkt dat de helft van de gemeenten die aangeven gebruik te hebben gemaakt van het adviesrecht dit doen (of deden) volgens de wijze waarop dit in de wet is uitgewerkt (dus op de klassieke wijze). Hierbij doen zich geen opvallende verschillen voor tussen gemeenten die nu een opt-in hebben en spijtoptanten. Uit de telefonische interviews met gemeenten komt naar voren dat sommige van hen een switch gemaakt hebben van de ene naar de andere wijze van gebruik. Deze gemeenten hebben eerst ervaring opgedaan met advies aan de kantonrechter, maar zijn zich na enige tijd rechtstreeks gaan wenden tot de bewindvoerder. Ervaringen met klassiek respectievelijk alternatief gebruik worden in hoofdstuk 4 en 5 meer in detail besproken.

Figuur 3.5 Klassiek versus alternatief gebruik van het adviesrecht (N=41)



Hiervoor hebben we gezien dat per saldo 11% van de Nederlandse gemeenten ten tijde van de wetsevaluatie nog actief gebruik maakt van het adviesrecht. In de helft van deze gemeenten wordt daarbij de route van advisering van de kantonrechter – dus zoals beschreven in de wet en de daar uit afgeleide VNG-handreiking – bewandeld.

Voor het kunnen toepassen van zowel het klassiek als het alternatieve gebruik, wordt ervan uitgegaan dat alle uitgesproken schuldenbewinden gemeld worden bij de gemeente. De praktijk wijst echter anders uit, zoals zal worden besproken in het volgende hoofdstuk.

Voor het gebruik en toepassing van het adviesrecht zijn de volgende twee randvoorwaarde relevant. Ook gaan we in op de mate waarin aan deze randvoorwaarde is voldaan.

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Gemeenten maken gebruik van de opt-in regeling	Beperkt	Circa een kwart van de gemeenten heeft of had een opt-in.
Gemeenten brengen daadwerkelijk adviezen uit aan de kantonrechter	Beperkt	Van de gemeenten met (voorheen) een opt-in heeft een deel geen adviezen uitgebracht en een deel wel adviezen maar niet aan de kantonrechter. Per saldo heeft 8% van alle gemeenten ervaring met het adviesrecht zoals bedoeld en omschreven in de wet.

[19] In de praktijk komt het voor dat sommige gemeenten (met een opt-in) voorafgaande aan het instellen van het schuldenbewind al contact met de bewindvoerder hebben. Dit wordt niet tot het alternatief gebruik van het adviesrecht gerekend, omdat adviesrecht alleen na instelling van het schuldenbewind kan worden toegepast.

3.4 Aanvullende en alternatieve aanpakken

In de quickscan is ook gevraagd naar aanvullende en alternatieve aanpakken die gebruikt worden door gemeenten om meer grip te krijgen op schuldenbewinden, naast het adviesrecht. Zoals eerder besproken, hebben 23 gemeenten aangegeven dat zij geen opt-in hebben voor het adviesrecht, omdat zij op andere manieren grip proberen te krijgen op schuldenbewinden, waardoor het adviesrecht als overbodig gezien werd.

Aanvankelijk werd gevreesd dan het adviesrecht en alternatieven elkaar mogelijk zouden uitsluiten of dat er geen ruimte meer zou zijn voor gemeenten om mee te doen aan pilots en nieuwe initiatieven.[20] De werkelijkheid laat echter zien dat het adviesrecht en de alternatieve wegen geen aparte sporen hoeven te zijn. Vaak is er sprake van mengvormen en van combinaties van mogelijkheden om grip te krijgen. Hieruit komt de nieuwe hypothese voort dat adviesrecht alternatieven niet volledig uitsluit. Van de gemeenten die een opt-in hebben (gehad) geven er 17 aan dat zij naast het adviesrecht ook een convenant hebben. Zij hebben bijvoorbeeld afspraken over het melden van schuldenbewinden opgenomen in hun convenant. We weiden hier verder over uit in paragraaf 4.2.

Gemeenten kunnen dus ook op andere manieren proberen om grip te krijgen op de in-, door- en uitstroom van schuldenbewinden. Zij geven hier op de volgende manieren vorm aan, waarbij gemeenten regelmatig meerdere antwoorden hebben gegeven (N=272):

- convenanten met bewindvoerders (73 keer genoemd);
- organiseren van bijeenkomsten met bewindvoerders (66);
- overlegtafels met bewindvoerders (38);
- alternatieven aanbieden zoals budgetbeheer of Plinkr (27);
- (individueel) contact onderhouden met bewindvoerders (23);
- schuldenbewinden in eigen beheer uitvoeren (17).

De cijfers laten zien dat vrij veel gemeenten een convenant hebben met bewindvoerders. Hoewel in eerste instantie werd aangenomen dat het gebruik van het adviesrecht het hebben van een convenant uitsluit, blijkt uit de antwoorden dat ook een aantal gemeenten die een opt-in hebben voor het adviesrecht gebruik maken van een convenant. Uit de telefonische interviews die zijn gevoerd met een aantal gemeenten, blijkt dat gemeenten die zowel een opt-in hebben als een convenant, het adviesrecht voornamelijk gebruiken om zicht te krijgen op de inwoners die een bewindvoerder hebben die niet is aangesloten bij het convenant. Op deze manier wordt het adviesrecht gebruikt als een informatiemiddel en een aanvulling op convenanten.

Tevens geeft een ruim aantal gemeenten aan dat zij bijeenkomsten voor bewindvoerders organiseert. Gemeenten zoeken door middel van dergelijke bijeenkomsten het contact op met bewindvoerders om daaruit vervolgens korte lijntjes te krijgen en een goede relatie te onderhouden. Vrij veel gemeenten die een convenant hebben, organiseren ook bijeenkomsten met bewindvoerders. Er is echter ook een aanzienlijke groep gemeenten die geen convenant heeft, maar wel bijeenkomsten organiseert.

[20] Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota naar aanleiding van het verslag,* juni 2020, p.2.

Een grote groep gemeenten heeft op de vraag op welke manier zij proberen om meer grip te krijgen op schuldenbewinden "geen van bovenstaande" geantwoord (101 keer genoemd). Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de gemeenten die dit heeft aangevinkt in de enquête of tijdens telefonische gesprekken heeft aangegeven dat ze wel bezig zijn met ontwikkelen van alternatieven.

3.5 Resumé

In dit hoofdstuk staat de bekendheid en toepassing van het adviesrecht centraal. De bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten is groot. Maar liefst 93% van de gemeenten is bekend met het adviesrecht. Dit betekent echter niet dat gemeenten ook een opt-in hebben aangevraagd. De meerderheid van de gemeenten heeft nooit een opt-in aangevraagd en heeft dus geen ervaring met het adviesrecht. Ruim een kwart van alle geraadpleegde gemeenten heeft wél ervaring met het adviesrecht, omdat zij een opt-in hebben (gehad). Als we inzoomen op het daadwerkelijke gebruik van het adviesrecht zoals beschreven in de wet, blijkt dat 16% van alle Nederlandse gemeenten in meer of mindere mate ervaring hebben opgedaan met het adviesrecht en dat 11% van de gemeenten het adviesrecht op het moment van deze evaluatie gebruikt. Gemeenten die een opt-in hebben, motiveren dit vooral door praktische voordelen (grip krijgen op bewinden, bevorderen doorstroom naar schuldhulpverlening, kostenverlaging bijzondere bijstand). Gemeenten die géén opt-in hebben dragen vooral morele en praktische bezwaren aan (advies niet passend na uitspraak rechter, tijdsgebrek). Dit wijst erop dat de huidige inrichting van het adviesrecht niet aansluit bij de behoeften of waarden van een groot deel van de gemeenten. Gemeenten maken gebruik van verschillende aanvullende en alternatieve aanpakken om grip te krijgen op schuldenbewinden, zoals convenanten met bewindvoerders. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de ervaringen met het adviesrecht vanuit het perspectief van gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken.

4. Ervaringen met (niet-)gebruik

In dit hoofdstuk geven we een kwalitatieve beschrijving van de ervaringen van verschillende perspectieven met het adviesrecht. Dit hoofdstuk is gestructureerd volgens de procedures die worden omschreven in hoofdstuk 2 en de bijbehorende randvoorwaarden voor een effectieve werking van het adviesrecht uit schema 2.5. Dit helpt om te bepalen in hoeverre de verschillende beoogde output, outcome en impact-effecten van het adviesrecht zichtbaar zijn. In paragraaf 4.1 gaan we in op de ervaringen met het aanvragen en stopzetten van de opt-in voor het adviesrecht. In paragraaf 4.2 behandelen we de ervaringen met de meldingen van bewinden bij gemeenten. Vervolgens komen in paragraaf 4.3 de ervaringen met het opstellen en uitbrengen van adviezen aan bod.

We baseren dit hoofdstuk op verdiepende gesprekken die zijn gevoerd met verschillende groepen respondenten, namelijk rechtbanken, bewindvoerders, gemeenten en betrokken inwoners. Bij gemeenten maken we onderscheid tussen de ervaringen van gemeenten die op dit moment gebruik maken van het adviesrecht en gemeenten die het adviesrecht hebben stopgezet. Daarnaast bespreken we een aantal ervaringen van gemeenten zonder adviesrecht. Op een aantal plekken vervlechten we de ervaringen van betrokkenen in dit hoofdstuk.

4.1 Ervaringen met aanvragen en stopzetten opt-in

Om gebruik te kunnen maken van het adviesrecht moeten gemeenten bij de rechtbank kenbaar maken dat zij een opt-in willen voor het adviesrecht. Met deze opt-in krijgen gemeenten de mogelijkheid om advies aan de kantonrechter uit te brengen over het schuldenbewind van een inwoner. Ook het stopzetten van de opt-in voor het adviesrecht verloopt via de rechtbank. In deze paragraaf bespreken we vanuit verschillende perspectieven de ervaringen met het aanvragen en stopzetten van deze opt-in.

Aanvragen

Zoals in de beleidsreconstructie naar voren is gekomen, is bij het adviesrecht sprake van een opt-in regeling. Gemeenten zijn niet verplicht om gebruik te maken van het adviesrecht en daarom moeten zij bij de kantonrechter aangeven dat zij er gebruik van willen maken. In de VNG-handreiking wordt stap voor stap uiteengezet op welke wijze de opt-in aangevraagd kan worden.[21] Ook heeft de VNG een format met een voorbeeldbrief en bijbehorend formulier ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken om zich aan te melden bij de rechtbank.

De VNG raadt gemeenten aan om de bestuurlijke borging en mandatering van het adviesrecht te regelen door middel van een besluit van het College van Burgemeester en Wethouders. De aanmelding kan plaatsvinden op elk moment en is niet gebonden aan een bepaalde termijn na het inwerking treden van het adviesrecht. De VNG adviseert om na afloop van de aanmelding de betrokken ketenpartners zoals bewindvoerders en verwijzers op de hoogte stellen van de aanmelding voor de opt-in regeling (en dus het gebruik van het adviesrecht).

[21] VNG, *Handreiking voor gemeenten bij het adviesrecht voor schuldenbewind*, juni 2021.

Uit de interviews met kantonrechters blijkt dat de rechtbanken zelf vaak een rol hebben gespeeld bij het bekendmaken van het adviesrecht onder gemeenten. Dit geldt voor zeven van de tien geraadpleegde rechtbanken. Een ruime meerderheid van deze rechtbanken heeft actief contact gezocht met gemeenten om hen te informeren over het adviesrecht. Daartoe zijn bijvoorbeeld brieven verstuurd naar de gemeenten binnen hun arrondissement om hen op de hoogte te stellen van het adviesrecht. Ook werd de aangeschreven gemeenten gevraagd of zij interesse hadden in een opt-in voor het adviesrecht en werden zij uitgenodigd om zich daarvoor te melden bij de rechtbank

Een paar rechtbanken hebben gesprekken met individuele gemeenten gevoerd of bijeenkomsten voor gemeenten georganiseerd. Tijdens deze gesprekken en bijeenkomsten werd niet alleen het adviesrecht, maar ook de manier van werken van de rechtbank bij schuldenbewinden toegelicht, zodat gemeenten een weloverwogen keuze konden maken om wel of niet voor de opt-in te kiezen.

De aanmeldingen voor de opt-in regeling door gemeenten verlopen via een brief of mail. Bij de griffie van de rechtbanken worden deze aanmeldingen bijgehouden op een lijst, die als leidraad wordt gebruikt voor het versturen van de juiste beschikking (zie de volgende paragraaf). In sommige gevallen worden gemeenten periodiek benaderd door de rechtbank om te peilen of de lijst nog up-to-date is. Eventuele aanpassingen – bijvoorbeeld als een gemeente niet langer van de opt-in gebruik wil maken – worden dan verwerkt in een aangepaste lijst.

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de rechtbanken blijkt dat het melden voor de opt-in regeling doorgaans zonder noemenswaardige problemen heeft plaatsgevonden. Een drietal respondenten heeft wel knelpunten bij het melden ervaren. Daarbij gaat het om uiteenlopende knelpunten. In één geval werd niet door alle gemeenten gereageerd op de uitvraag over het adviesrecht, waardoor niet duidelijk was of alle aangeschreven gemeenten echt een weloverwogen besluit hadden genomen. Dit staat los van de registratie van de formele aanmeldingen voor de opt-in bij de rechtbank. Een andere respondent van de rechtbank vond de besluitvorming aan de kant van de gemeenten lang duren, waardoor de meldingen in de optiek van deze respondent laat op gang kwamen. De laatste respondent laat weten dat het raadsbesluit een aantal keer miste; dit werd door de rechtbank alsnog opgevraagd bij de desbetreffende gemeente alvorens een gemeente op de 'opt-in lijst' te zetten. Uit de VNG-handleiding blijkt echter dat een raadsbesluit geen vereiste is voor het aanvragen van de opt-in op het adviesrecht.

Dat de aanmeldingsprocedure niet of nauwelijks tot problemen hebben geleid, wordt bevestigd door de gemeenten die een aanvraag voor de opt-in gedaan hebben. Deze gemeenten zijn unaniem in hun oordeel dat het eenvoudig was om de opt-in aan te vragen bij de rechtbank. De processen die ze moesten doorlopen, zoals het invullen en opsturen van het formulier en het vaststellen van de juiste contactpersoon, waren duidelijk en werden als gemakkelijk ervaren. Een enkele gemeente noemt dat zij eerst het collegebesluit moesten afwachten, voordat zij zich konden aanmelden bij de rechtbank. Hierdoor liep de aanmelding bij sommige gemeenten enige vertraging op.

Ook gemeenten zonder opt-in zijn naar hun ervaringen gevraagd. Ongeveer de helft van hen heeft wel overwogen om gebruik te gaan maken van het adviesrecht. Dat zij hebben besloten om geen opt-

in te nemen ligt niet aan de informatie die ze tot hun beschikking hadden. Voor de meeste gemeenten waren het doel van het adviesrecht en de bijbehorende procedures helder. Ook de procedures voor de aanmelding voor de opt-in vormden geen belemmering om van het adviesrecht gebruik te kunnen maken (zie ook de argumenten voor niet-gebruik in het vorige hoofdstuk).

Stopzetten

Gezien het niet-verplichte karakter van het adviesrecht is het voor gemeenten ook mogelijk om de opt-in voor het adviesrecht stop te zetten. Net als bij het aanmelden, kan ook het stopzetten via een brief aan de rechtbank. Uit de interviews met deze gemeenten blijkt dat deze afmelding in de meeste gevallen twee of drie jaar na aanmelding voor de opt-in plaatsvond. Het 'record' is in handen van een gemeente die al na bijna een jaar afscheid van de opt-in regeling nam. Daar tegenover staat een samenwerkingsverband van vijf gemeenten dat na vier jaar de aanvraag voor stopzetting ingediend heeft. De gemeenten die hun opt-in hebben stopgezet geven aan dat dit – net als bij het aanvragen ervan – eenvoudig is verlopen. Zij hebben hierbij geen knelpunten ervaren.

Bewindvoerders zijn niet gevraagd naar hun ervaringen met het aanvragen en stopzetten van de opt-in, omdat zij in dit proces geen formele rol spelen. Spontaan hebben enkele bewindvoerders aangegeven dat zij niet op de hoogte werden gesteld van het stopzetten van de opt-in door sommige gemeenten. Zij moesten dit via andere kanalen vernemen, bijvoorbeeld bij de instelling van een nieuw schuldenbewind (waarbij zij tot hun verrassing geen passage meer over het adviesrecht aantroffen in de beschikking). In de wet is niets geregeld over de informatievoorziening richting bewindvoerders in geval van afmelding voor de opt-in.

Uit het bovenstaande concluderen we dat het aanvragen en stopzetten van de opt-in voor het adviesrecht soepel verloopt. De informatievoorziening hierover is adequaat. Bovendien zijn de procedures helder en niet belemmerend.

Hieronder volgen de randvoorwaarden die van toepassing zijn op het aanvragen en het stopzetten van de opt-in voor het adviesrecht en de mate waarin aan deze randvoorwaarden is voldaan.

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Gemeenten kennen de procedures en voorwaarden van het adviesrecht	Ja	Gemeenten weten hoe zij de opt-in voor het adviesrecht moeten aanvragen en stopzetten.
Rechtbanken weten aan de hand van de aanmeldingen voor de opt-in regeling voor welke ingestelde schuldenbewinden de verdere procedure van advisering in werking wordt gezet	Ja	Alle rechtbanken beschikken over een lijst met gemeenten in hun arrondissement met een opt-in, die als leidraad voor de vervolgstappen van het adviesrecht wordt gebruikt.
Cliënten in gemeenten die van de opt-in regeling gebruikmaken, zijn bekend met het feit dat hun gemeente gebruik kan maken van het adviesrecht	Onduidelijk	Dit is niet getoetst bij cliënten in gemeenten met een opt-in voor het adviesrecht. De beschikking over het schuldenbewind bevat wel een passage over het adviesrecht. We hebben niet kunnen vaststellen of deze passage in alle gevallen wordt gedeeld met de cliënt. Als de gemeente extra informatie opvraagt in de vorm van een gesprek met de bewindvoerder en cliënt (zie volgende paragraaf), komt dit wel op het netvlies.

Gemeenten en rechtbanken hebben duidelijke procedure-afspraken gemaakt	Ja	Rechtbanken hebben informatie verstrekt over het adviesrecht en de procedures. Gemeenten weten hoe zij de opt-in kunnen aanvragen en stopzetten.

4.2 Ervaringen met meldingen

Het proces van het adviesrecht gaat formeel van start nadat de kantonrechter het schuldenbewind heeft ingesteld. Bij inwoners in schuldenbewind uit gemeenten met de opt-in regeling, wordt in de beschikking over het ingestelde schuldenbewind aangegeven dat het adviesrecht van toepassing is. In het dictum van de beschikking wordt genoemd dat bewindvoerder verplicht is om het schuldenbewind te melden en het plan van aanpak en de boedelbeschrijving te sturen naar de gemeente. De beschikking wordt, in opdracht van de kantonrechter, opgemaakt door de griffier. Op grond hiervan kan een gemeente besluiten om al dan niet een advies uit te brengen aan de kantonrechter.

Sommige gemeenten met de opt-in voor het adviesrecht hebben de afspraken voor het melden vastgelegd in een convenant met bewindvoerders. De toegevoegde waarde van het adviesrecht zit er voor hen met name in dat zij met het adviesrecht ook informatie kunnen krijgen over cliënten van bewindvoerders die buiten het convenant vallen. Overigens zien we bij sommige gemeenten met zowel de opt-in als een convenant dat het melden door bewindvoerder (met wie het convenant gesloten is) achterwege gelaten wordt. Dit vanwege het feit dat in het convenant geregeld is dat voorafgaande aan het instellen van het schuldenbewind al contact met de gemeente wordt opgenomen. In een gezamenlijk gesprek tussen gemeente, betrokkene en bewindvoerder wordt dan besproken wat de meest passende vorm van ondersteuning is. Mocht schuldenbewind dan aan de orde zijn, dan geven deze gemeenten een adviesbrief mee aan de bewindvoerder die in de aanvraag richting rechtbank meegestuurd wordt. Na instelling van het schuldenbewind hoeft de gemeente dan niet opnieuw geïnformeerd te worden volgens de voorwaarden van het adviesrecht (omdat zij al op de hoogte is).

In de interviews met de vertegenwoordigers van de rechtbanken is aangegeven dat het in gang zetten van de eerste stap van het adviesrecht een administratieve aangelegenheid is die via het opstellen van een aangepaste beschikking verloopt. Hiervoor wordt een apart format van de beschikking gehanteerd die door de griffie opgesteld wordt als de woongemeente van de betrokkene een opt-in voor het adviesrecht heeft. Het adviesrecht komt doorgaans niet tijdens de zitting aan bod, na afloop van de zitting wordt de bewindvoerder en betrokkene hierover geïnformeerd via de beschikking. Sommige kantonrechters hebben opgemerkt dat betrokkenen zelf de beschikking vaak niet onder ogen zien. Hierdoor dienen zij door de bewindvoerder geïnformeerd te worden dat de gemeente eventueel nog advies zou kunnen geven over (een alternatief voor) het schuldenbewind.

In de ervaring van de respondenten van de rechtbanken verloopt het verzenden van de aangepaste beschikking doorgaans zonder problemen. Vanuit twee rechtbanken is naar voren gebracht dat het incidenteel is voorgekomen dat een verkeerde beschikking verzonden is, namelijk dat het adviesrecht niet werd vermeld terwijl de gemeente van de betrokkene wel een opt-in op het adviesrecht had. Omdat de griffie aan de hand van de lijst met meldingen voor de opt-in handmatig moet checken of

adviesrecht van toepassing is, is er een kans dat het adviesrecht soms over het hoofd wordt gezien.

De geraadpleegde bewindvoerders rapporteren twee manieren waardoor zij te weten komen dat er adviesrecht van toepassing is op het schuldenbewind van hun cliënt, namelijk via de formele weg zijnde de beschikking van de rechtbank of via de gemeente. Beide manieren worden elk door de helft van de bewindvoerders aangegeven. De bewindvoerders die via de beschikking geïnformeerd worden, bevestigen de incidentele gevallen – die vanuit enkele rechtbanken zijn aangegeven – waarin het adviesrecht per abuis niet in de beschikking vermeld stond. De andere bewindvoerders weten uit hun contacten met gemeenten – al dan niet in convenantverband – al dat sprake is van het adviesrecht. Op basis van die informatie weten zij dat ze het schuldenbewind moeten melden aan de gemeente.

Aan gemeenten met een opt-in is gevraagd op welke wijze bewindvoerders meestal melding doen van schuldenbewinden. De verschillende opties die voorbijkomen zijn via de mail, een digitaal portaal of telefonisch. Bij de meeste gemeenten worden schuldenbewinden via de mail gemeld. Hiervoor mailen bewindvoerders vaak naar de afdeling die verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening. In sommige gevallen is door de gemeente een speciaal e-mailadres voor het adviesrecht aangemaakt. Daarnaast hebben sommige (samenwerkingsverbanden van) gemeenten een digitaal portaal ontwikkeld waar bewindvoerders meldingen kunnen doen. Een andere, veel minder gebruikte route is telefonisch melden. In enkele gevallen moeten bewindvoerders zich via het algemene nummer van de gemeente melden, waarna ze doorverbonden worden naar de afdeling schuldhulpverlening.

Routes voor melden van schuldenbewinden in de gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam wordt een afwijkend model van advisering gehanteerd omdat de gemeente zelf het grootste deel van de verwijzingen naar schuldenbewind op zich neemt. De gemeente vindt het in deze situaties niet efficiënt om na instelling van bewind advies te geven. In Rotterdam zijn daarom drie routes ontwikkeld voor het geven van advies rondom schuldenbewinden:

- Route A: De gemeente verwijst de inwoner naar schuldenbewind. De gemeente stuurt voorafgaand aan de instelling tot bewind een advies mee in de verwijsbrief.
- Route B: Het schuldenbewind komt tot stand buiten de gemeente om. De gemeente krijgt voorafgaand aan de instelling tot bewind een melding van de bewindvoerder. De gemeente geeft een advies voorafgaand aan de instelling tot bewind, meestal in overleg met de bewindvoerder en betrokkene.
- Route C: Het schuldenbewind komt tot stand buiten de gemeente om. De gemeente ontvangt na de instelling van het schuldenbewind een melding van de bewindvoerder en geeft vervolgens een advies.

Route C is de enige vorm waarin het adviesrecht formeel wordt gehanteerd, aangezien sprake is van advies na afloop van de instelling van bewind. Door route A en B kan de gemeente advies geven voordat inwoners onder bewind komen en kan zo nodig alternatieve ondersteuning geadviseerd worden. Hoewel deze routes afwijken van het formele adviesrecht, heeft de rechtbank wel ingestemd met deze invulling voorafgaande aan de introductie van de verschillende routes. In de praktijk blijkt dat de routes A en B iets minder vaak gebruikt worden dan route C.

Bron: *Verdiepend interview en de website: Bewindvoerders | rotterdam.nl.*

Bewindvoerders bevestigen de verschillende wijzen waarop zij bij gemeenten melding moeten doen van schuldenbewinden. Een aantal bewindvoerders geeft mee dat de manier waarop ze moeten melden per gemeente wisselt of tussentijds gewijzigd wordt. Omdat zij in de praktijk dikwijls met meerdere gemeenten te maken hebben, leveren deze verschillen en tussentijdse aanpassingen in de procedures de nodige verwarring en frustratie op.

Aantal meldingen

Gemeenten houden meldingen op verschillende manieren bij, veelal in een eenvoudig Excel-bestand, soms in een registratiesysteem voor diverse wettelijke taken van de gemeente. Een overall registratie van het aantal meldingen van schuldenbewinden bij gemeenten als gevolg van de opt-in voor het adviesrecht ontbreekt. Vandaar dat we uitsluitend een gefragmenteerd beeld van de meldingen kunnen verkrijgen vanuit de interviews met gemeenten die een opt-in hebben of hebben gehad. Een deel van deze gemeenten was niet in staat om cijfers over de meldingen sinds 2021 aan te dragen. Van in totaal 26 gemeenten werd een compleet beeld van het aantal geregistreerde meldingen gegeven. De uitkomsten hiervan zijn in tabel 4.1 weergegeven. Dat de N per jaar verschilt heeft te maken met het feit dat een aantal gemeenten niet elk jaar een opt-in had. Sommige hebben de opt-in pas na verloop van tijd ingeroepen, andere gemeenten hebben tussentijds afscheid genomen van de opt-in.

Tabel 4.1 Aantal meldingen per jaar, gemeenten met opt-in en spijtoptanten

Jaar	2021 (N=18)	2022 (N=22)	2023 (N=23)	2024 (N=23)	Totaal
Gemeenten met opt-in	454	440	463	485	**1.842**
Gemeenten gestopt met opt-in	97	339	330	105	**871**
Totaal	**551**	**779**	**793**	**590**	**2.713**

Bij de bovenstaande tabel moet worden opgemerkt dat het overgrote deel van de meldingen van één gemeente komt, namelijk de gemeente Rotterdam. Deze gemeente heeft 45% van de gemelde bewinden aangereikt.

In de toelichting op het aantal meldingen geven de gemeenten aan dat het gros van de inwoners dat werd gemeld via het adviesrecht al bij hen bekend was. Een kleiner deel van de gemelde inwoners was echter onbekend. Het adviesrecht heeft in die gevallen gemeld dat inwoners met problematische schulden bij gemeenten in beeld kwamen die daarvoor nog niet op de radar stonden. Verderop blijkt dat deze informatiefunctie als belangrijke meerwaarde van het adviesrecht wordt gezien.

Het melden van de schuldenbewinden bij de opt-in voor het adviesrecht is een wettelijke verplichting. Uit de gesprekken met sleutelpersonen kwam naar voren dat na het versturen van de beschikking geen vaste procedure is ingebouwd om te controleren of de bewindvoerder daadwerkelijk in actie komt door het schuldenbewind te melden bij en de verplichte documenten op te sturen naar de gemeente. Aangevoerd werd dat er mogelijk sprake is van ondermelding.

In de wet is niet geregeld dat toezicht wordt gehouden op het verplicht melden van de schulden-bewinden aan gemeenten door bewindvoerders. Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de rechtbanken blijkt dat rechtbanken hier verschillend mee omgaan. Bij zes van de tien rechtbanken is geen sprake van een structurele controle op de meldingen, veelal omdat zij dit niet als hun taak zien om hierop toezicht te houden. Enkele van deze rechtbanken staan wel open voor vragen van gemeenten met een opt-in voor het adviesrecht als zij vermoeden dat het aantal meldingen achterblijft bij het aantal ingestelde schuldenbewinden. In de ervaring van deze rechtbanken ontvangen zij slechts sporadisch vragen vanuit de gemeenten. Enkele gemeenten bevestigen dat zij contact met de rechtbank hebben opgenomen om zicht te krijgen op het aantal ingestelde

schuldenbewinden bij inwoners uit hun gemeente (die bij hen gemeld hadden moeten worden). Daaruit bleek overigens dat niet in alle gevallen voldaan kon worden aan het verzoek om een overzicht van ingestelde schuldenbewinden aangereikt te krijgen.

Vier van de tien geraadpleegde rechtbanken blijken wel een vorm van borging te hebben (gehad) in de procedures. Dit bestaat er dan uit dat de bewindvoerders bij het opsturen van de boedelbeschrijving aan de rechtbank ook gevraagd worden om een bewijs van melden of ontvangstbevestiging van de melding van de gemeente mee te sturen. Indien dit bewijs ontbreekt kan de griffie de bewindvoerder benaderen om dit alsnog aan te reiken. Dit rappelleren draagt er dan toe bij dat ondermelding wordt tegengegaan. Eén respondent kon een schatting maken in hoeverre alsnog actie moest worden ondernomen vanuit de griffie om bewijsstukken van de melding aangereikt te krijgen (dit bleek in ongeveer 30% van de te melden schuldenbewinden het geval te zijn). Eén van de vier rechtbanken is in de loop der tijd gestopt met deze controleprocedure, omdat zij er op vertrouwt dat de bewindvoerder zijn werk goed doet.

Een cijfermatige analyse van een eventuele ondermelding is niet mogelijk, omdat we van de gemeenten die voor tabel 4.1 gegevens over meldingen aangereikt hebben geen zicht hebben op het aantal uitgesproken schuldenbewinden in die jaren. Vandaar dat we ons vooral moeten baseren op de ervaringen van gemeenten met (voorheen) een opt-in voor het adviesrecht. Op de vraag of zij zicht hebben of alle ingestelde schuldenbewinden ook daadwerkelijk bij hen gemeld worden, moest een overgrote deel het antwoord schuldig blijven. Bij deze gemeenten bestaat vaak wel het vermoeden dat er sprake is van ondermelding, maar dit kunnen ze niet staven met cijfers.

Zeven gemeenten konden wel met zekerheid aantonen dat niet alle schuldenbewinden werden gemeld. Zij hadden de meldingen vergeleken met de aanvragen voor bijzondere bijstand of de aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Daaruit bleek dat er schuldenbewinden ontbraken die gemeld hadden moeten worden. Over het aantal niet-gemelde bewinden kon geen exacte gegevens aangereikt worden. In één geval – de gemeente Amsterdam – is onderzoek gedaan naar de ervaringen met het adviesrecht, waarin cijfermatig onderbouwd is dat er sprake is van ondermelding (zie kader).

Meldingen van schuldenbewinden in de gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft ongeveer anderhalf jaar actief gebruik gemaakt van het adviesrecht. In 2024 hebben zij afscheid genomen van het adviesrecht. De gemeente heeft onderzoek gedaan naar het aantal uitgesproken schuldenbewinden en hoeveel er daarvan zijn gemeld bij de gemeente in het kader van het adviesrecht. Hiervoor vroegen zij bij de rechtbank op hoeveel schuldenbewinden zijn uitgesproken. Uit deze evaluatie blijkt dat de naleving van deze verplichting in de praktijk te wensen overlaat: van de 603 nieuw ingestelde schuldenbewinden in de periode juli 2022 tot juli 2023 bleken er 225 niet gemeld te zijn bij de gemeente. In de gemeente Amsterdam is dus meer dan een derde (37%) van schuldenbewinden niet gemeld, ondanks dat bewindvoerders verplicht zijn om schuldenbewinden te melden.

Bron: *Gemeente Amsterdam, Bevindingen pilot adviesrecht 1 juli 2022 tot 1 juli 2023.*

Als bewindvoerders niet melden, gaat dit – in de optiek van de gesprekspartners van gemeenten – meestal om bewindvoerders die onbekend zijn in de gemeente; bewindvoerders waarmee niet wordt samengewerkt in een convenant of waarmee niet op een andere wijze contact is gelegd.

Slechts zes gemeenten is ervan overtuigd dat in hun geval alle schuldenbewinden worden gemeld. Dit blijken gemeenten te zijn die ook over een convenant beschikken en hierdoor intensieve contacten met bewindvoerders onderhouden.

Uit de interviews met bewindvoerders die met het adviesrecht te maken hebben, komt de bevestiging dat er sprake is van ondermelding. Zij wijzen erop dat cliënten die via de gemeente zijn doorverwezen naar schuldenbewind na instelling van dit bewind niet gemeld worden bij deze gemeente. In die gevallen krijgen zij dan voorafgaand een adviesbrief meegestuurd die zij kunnen aanbieden aan de rechtbank. Hierdoor is het in de optiek van deze bewindvoerders niet nodig om na het instellen van het schuldenbewind een melding te doen. De gemeente is dan namelijk de initiatiefnemer van het schuldenbewind en heeft vooraf al beoordeeld dat deze beschermingsmaatregel passend is. Van een afwijkend advies na instelling van het schuldenbewind zal dan ook per definitie geen sprake zijn.

In de andere gevallen melden de bewindvoerders het schuldenbewind doorgaans wel (tijdig) bij de gemeente. Incidenteel komt het voor dat alsnog niet (tijdig) wordt gemeld, bijvoorbeeld omdat het niet in de beschikking stond (terwijl dit wel had gemoeten) of doordat het (door drukte) vergeten werd. Na een herinnering vanuit de gemeente werd vrijwel altijd alsnog gemeld.

Aanreiken verplichte gegevens

Na de instelling van het schuldenbewind heeft de bewindvoerder drie maanden de tijd om een plan van aanpak en een boedelbeschrijving naar de gemeente sturen (waarna de gemeenten vervolgens vier weken de tijd heeft om advies uit te brengen). Uit de interviews met zowel gemeenten met (voorheen) een opt-in als de bewindvoerders blijkt dat deze procedure en de gehanteerde termijnen goed op het netvlies staan bij de respondenten. Ook wordt deze termijn vanuit beide respondentgroepen als realistisch aangemerkt. Alleen in incidentele, complexe gevallen, waarbij het lang duurt om duidelijkheid te krijgen over de financiële situatie van de betrokkene, werd de termijn van drie maanden voor aanlevering van de genoemde documenten als knellend ervaren.

Volgens de helft van de geraadpleegde gemeenten met (voorheen) een opt-in verloopt het aanreiken van de documenten door de bewindvoerders zonder noemenswaardige problemen. De andere helft van de gemeenten ervaart dat soms documenten ontbreken die alsnog opgevraagd moeten worden. Bij de inhoud van de aangereikte documenten worden door enkele gemeenten kritische kanttekeningen geplaatst. Er zijn soms bedenkingen bij de inhoud van met name de plannen van aanpak, omdat deze bij verschillende meldingen van sommige bewindvoerders sterk op elkaar lijken. Ook wordt soms ervaren dat de documenten onvoldoende informatie bieden om een advies uit te brengen. Om die reden vragen sommige gemeenten in die gevallen extra informatie op bij de bewindvoerder. Zij doen dit bijvoorbeeld in de vorm van een aanvullend gesprek met de bewindvoerder en betrokkene. In één gemeente dienen bewindvoerders – naast het aanreiken van het plan van aanpak en de boedelbeschrijving – ook een vragenlijst in te vullen.

Over het algemeen ervaren de bewindvoerders geen noemenswaardige problemen bij het aanreiken van de verplichte documenten binnen de termijn van drie maanden. Het plan van aanpak en de boedelbeschrijving moeten sowieso al opgesteld worden voor de kantonrechter. Het opsturen naar

de gemeente is – los van het feit dat gemeenten verschillende manieren hanteren om dit aangereikt te krijgen (zie hiervoor) – op zichzelf niet een grote tijdsinvestering. Dit neemt niet weg dat door een derde van de geraadpleegde bewindvoerders wel kritische kanttekeningen bij deze procedure worden geplaatst. Daar waar de gemeente om aanvullende informatie vraagt is sprake van een extra belasting (waar tegenover ook nog eens geen vergoeding staat). Ook wordt het nut van deze procedure (en in het algemeen het adviesrecht) in twijfel getrokken. Dit omdat gemeenten maar in beperkte mate met deze informatie overgaan tot een (negatieve) advies aan de kantonrechter.

Per saldo zijn de volgende randvoorwaarden relevant voor het melden van de schuldenbewinden door bewindvoerders.

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Gemeenten kennen de procedures en voorwaarden van het adviesrecht	Ja	Gemeenten zijn goed op de hoogte van de procedure en termijnen rondom het melden van het schuldenbewind en het aanleveren van documenten door bewindvoerders.
Bewindvoerders kennen de procedures van het adviesrecht voor melden aan en het informeren van de gemeente	Ja	Bewindvoerders zijn op de hoogte van de te volgen procedures en termijnen. Zij ervaren wel verschillen in de wijze van aanmeldingen tussen gemeenten.
Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling worden tijdig door de bewindvoerder op de hoogte gesteld van het ingestelde schuldenbewind	Deels	De wetsevaluatie levert overtuigende aanwijzingen voor ondermelding. Dit betekent dat niet alle schuldenbewinden bij de gemeente met een opt-in voor het adviesrecht gemeld worden. De mate van ondermelding is niet vast te stellen. Daar waar gemeld wordt, vindt dit doorgaans wel binnen de gestelde termijn plaats.
Bewindvoerders leveren tijdig de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente	Deels	Verplichte documenten worden doorgaans binnen de gestelde termijn aangeleverd, tenzij sprake is van complexe gevallen waarin het enige tijd duurt voordat de financiële situatie van de cliënt volledig doorgrond is.

4.3 Ervaringen met adviezen

Nadat een gemeente de documenten van de bewindvoerder heeft ontvangen, heeft zij maximaal vier weken om advies uit te brengen. In de handreiking van de VNG staat dat de gemeente het advies naar de rechtbank dient te sturen met een afschrift naar de bewindvoerder en de betrokkene zelf. Gemeenten kunnen zowel een positief als een negatief advies uitbrengen. Bij een positief advies gaan gemeenten mee met de uitspraak van de rechtbank en wordt het schuldenbewind automatisch voortgezet.[22] In een negatief advies pleiten gemeenten voor het beëindigen van het schuldenbewind en adviseren zij bijvoorbeeld een lichtere vorm van ondersteuning. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om af te zien van het geven advies. Dit kan op twee momenten, namelijk nadat het schuldenbewind bij hen is gemeld of na ontvangst van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak. Volgens de VNG-handreiking moeten de rechtbank, de bewindvoerder en betrokkene hierover geïnformeerd worden.

[22] Verderop blijkt dat enkele rechtbanken gemeenten verzocht hebben om het advies uitsluitend te geven als sprake is van een verzoek tot beëindiging van het schuldenbewind (dus een negatief advies). Dit vanuit het oogpunt van het beperken van de administratieve belasting bij de rechtbank.

Advies opstellen

De gemeente wordt bij het adviesrecht in staat gesteld om – aan de hand van de aangereikte documenten over het gemelde schuldenbewind – een advies op te stellen over het al dan niet voortzetten van het bewind (om dit vervolgens uit te brengen aan de kantonrechter). Aan de gemeenten met (voorheen) een opt-in hebben we gevraagd wat hun ervaringen bij het opstellen van dit advies zijn. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat 3 van de 26 gemeenten met een opt-in geen ervaring hebben met het uitbrengen van een advies. Dit omdat de inwoners die onder schuldenbewind kwamen al bij hen bekend waren en zij geen bezwaren hadden tegen het instellen van de beschermingsmaatregel.[23] Zij zagen dan ook geen noodzaak om een advies te formuleren. Bij de overige gemeenten die wel ervaring met het opstellen van het advies hebben, verloopt dit naar eigen zeggen doorgaans soepel. Zoals hiervoor aangegeven, komt het wel voor dat het plan van aanpak en de boedelbeschrijving soms onvoldoende zijn om hierop een advies te baseren (en wordt extra informatie opgevraagd). Verderop blijkt overigens dat de opgestelde adviezen over het algemeen een positieve strekking hebben, dus dat de noodzaak van het schuldenbewind onderkend wordt (en geen alternatieve, lichtere maatregelen worden voorgesteld).

Advies uitbrengen

Bij de rechtbanken zijn we nagegaan welke afspraken zij met gemeenten hebben gemaakt wat betreft het uitbrengen van een advies. Als eerste constateren we dat zich op dit punt verschillen voordoen tussen de rechtbanken. Drie rechtbanken hebben aan gemeenten laten weten dat zij alleen negatieve adviezen willen ontvangen. Gemeenten in het arrondissement van deze rechtbanken worden gevraagd om positieve adviezen niet op te sturen. Op deze wijze willen deze rechtbanken de administratieve lasten voor de griffie beperken. Immers, in het geval van een positief advies hoeft de kantonrechter niets te ondernemen en verandert het pas ingestelde schuldenbewind niet. Vanuit enkele gemeenten is aangegeven dat zij niet op de hoogte waren dat zij uitsluitend negatieve adviezen konden indienen. Hier kwamen ze pas achter nadat zij hierop geattendeerd waren door de rechtbank. Deze invulling van de procedure was blijkbaar niet goed op hun netvlies gekomen.

Andere rechtbanken maken dit onderscheid niet en nemen in principe zowel positieve als negatieve adviezen in ontvangst. De negatieve adviezen worden voorgelegd aan de kantonrechter die het schuldenbewind ingesteld heeft. De positieve adviezen worden vaak ter kennisgeving aangenomen en aan het dossier van de betrokkenen toegevoegd.

De verschillende werkwijzen komen ook tot uitdrukking in de cijfers die een zevental rechtbanken aan kon reiken over het aantal ontvangen adviezen van gemeenten sinds de start van het adviesrecht (zie tabel 4.2). Daaruit komt een zeer gedifferentieerd beeld naar voren.

[23] Ook gemeenten die wel ervaring met adviezen hebben zien soms af van een advies als de inwoner bekend is of als de bewindvoerder een convenantpartner is.

Tabel 4.2 Aantal door rechtbanken geregistreerde adviezen per jaar (N=7)

Jaar	2021	2022	2023	2024	Totaal
Rechtbank 1 (alleen negatieve)	0	2	0	0	**2**
Rechtbank 2	0	0	0	0	**0**
Rechtbank 3	0	0	0	0	**0**
Rechtbank 4 (alleen negatieve)	1	0	0	0	**1**
Rechtbank 5	174	118	113	91	**496**
Rechtbank 6 (alleen negatieve)	2	1	0	0	**3**
Rechtbank 7	1	7	15	36	**59**
Totaal	178	128	128	127	**546**

Bij de rechtbanken die uitsluitend negatieve adviezen aangereikt willen krijgen, beperkt het zich tot één of enkele adviezen in de afgelopen vier jaar. Daarnaast zijn er twee rechtbanken die in die periode geen enkel advies van een gemeenten hebben ontvangen. Eén rechtbank daarentegen kreeg verreweg de meeste adviezen te verwerken. In het arrondissement van deze rechtbank hadden zowel grotere als kleinere gemeenten een opt-in voor het adviesrecht. Enkele grotere gemeenten hebben inmiddels weer afscheid van het adviesrecht genomen, wat de daling van het aantal uitgebrachte adviezen over de tijd verklaart.

Uit de ervaringen van gemeenten blijkt dat de procedure voor het geven van het advies doorgaans als helder wordt ervaren (met uitzondering van die gemeenten die gaandeweg moesten ontdekken dat ze in hun geval alleen negatieve adviezen konden indienen, zie hiervoor). Overigens blijkt uit de toelichting van de gemeenten dat er een scheiding valt aan te brengen in de wijze waarop adviezen worden gegeven. De helft van de gemeenten met (voorheen) een opt-in volgt de procedure zoals omschreven in het adviesrecht, namelijk dat zij advies uitbrengen aan de kantonrechter. Afhankelijk van de procedure van de rechtbank gaat het hierbij dan om negatieve of beide typen adviezen (dus zowel positieve als negatieve adviezen). De andere helft volgt een ***alternatieve route*** waarbij zij zich met hun advies direct richten tot de bewindvoerder (en dus niet tot de kantonrechter). Na de eerste stappen van het adviesrecht wordt hier van het pad afgeweken om in contact met de bewindvoerder na te gaan op welke wijze ook vanuit de gemeente ondersteuning kan worden verleend aan de betrokkene en bij te dragen aan het oplossen van financiële en andere problemen.

Daar waar bij de advisering door de gemeente niet de bovenstaande alternatieve route wordt gevolgd, dienen gemeenten aan de bewindvoerder te laten weten dat zij advies gaan uitbrengen aan de kantonrechter. Bij de bewindvoerders hebben we getoetst of zij hierover geïnformeerd worden. Dit leverde wisselende ervaringen op. Ongeveer de helft van de bewindvoerder wordt op de hoogte gesteld dat advies uitgebracht gaat worden en krijgt ook daadwerkelijk een afschrift van het advies opgestuurd. Soms moeten bewindvoerders hier wel navraag over doen bij de gemeente. De andere helft van de geraadpleegde bewindvoerders krijgt nooit of zelden bericht van de gemeente. Daardoor blijven ze in het ongewisse of voor hun aangemelde cliënt advies uitgebracht wordt, laat staan dat de inhoud van het advies bekend is. Een van deze bewindvoerders geeft aan wel via de rechtbank op de hoogte te worden gesteld van het advies.

Aantal en inhoud adviezen

Uit het voorgaande blijkt dat – voor zover rechtbanken daarover cijfers hadden – in de periode 2021 tot en met 2024 bijna 550 adviezen van gemeenten waren ontvangen. Bij de gemeenten die een opt-in hebben of hadden hebben we ook gegevens opgevraagd over het aantal uitgebrachte adviezen over de jaren heen. Daarbij hebben we ons gebaseerd op de gegevens van twee typen gemeenten, namelijk in de eerste plaats gemeenten die uitsluitend adviezen aan de rechtbank gaven en hiervan een compleet beeld konden schetsen. In de tweede plaats hebben we ook gemeenten meegenomen die (ook of uitsluitend) de alternatieve route bewandelden en de adviezen aan bewindvoerders verstrekten en hierover complete cijfers konden aanreiken. Van de 41 geraadpleegde gemeenten met (voorheen) een opt-in voldeden slechts 18 aan deze voorwaarden. Beide typen adviezen konden niet in alle gevallen van elkaar gescheiden worden zodat de onderstaande tabel zowel adviezen aan de kantonrechter al die aan de bewindvoerders bevat.

Tabel 4.3 Aantal adviezen per jaar, gemeenten met opt-in en spijtoptanten

Jaar	2021 (N=13)	2022 (N=14)	2023 (N=14)	2024 (N=11)	Totaal (N=18)
Gemeenten met opt-in	29	76	120	173	**398**
Gemeenten gestopt met opt-in	97	160	172	105	**534**
Totaal	**126**	**236**	**292**	**278**	**932**

Uit tabel 4.3 blijkt dat dit een hoger aantal uitgebrachte adviezen oplevert dan hiervoor in tabel 4.2. Dit heeft er vooral mee te maken dat in bovenstaande tabel zowel de gemeenten Rotterdam als Amsterdam zijn meegenomen. De rechtbank Rotterdam kon geen gegevens over het aantal adviezen aanreiken (waardoor deze ontbreken in tabel 4.2). Voor Amsterdam geldt dat zij in 2022 en 2023 tientallen adviezen aan de rechtbank uitgebracht hebben (die meegenomen zijn in bovenstaande tabel), maar dat de rechtbank Amsterdam uitsluitend negatieve adviezen registreert en in behandeling neemt (dus veel minder adviezen aangereikt heeft in tabel 4.2).

Uit de interviews met vertegenwoordigers van de rechtbanken en de gemeenten met (voorheen) een opt-in hebben we informatie verzameld over de inhoud van de adviezen. Daaruit komt de bevinding dat nagenoeg alle adviezen van gemeenten positief waren over het ingestelde schuldenbewind. In de periode 2021-2024 hebben we ***slechts negen negatieve adviezen*** kunnen traceren. Relateren we dit aan het totaal aantal uitgebrachte adviezen (waarbij het aantal van 932 een grote onderschatting is), dan gaat het om een fractie van alle adviezen.

Bij deze getraceerde negatieve adviezen hebben we achterhaald wat met dit advies gedaan is door de kantonrechter. Via de gemeenten met (voorheen) een opt-in hebben we in totaal zes negatieve adviezen getraceerd. In al deze gevallen vonden de gemeenten dat schuldenbewind een te zwaar middel was. Daarom adviseerden ze om een lichtere vorm van ondersteuning aan te bieden, namelijk minnelijke schuldbemiddeling en/of budgetbeheer. In al deze negatieve adviezen ging de rechter – na enige discussie op zitting – mee in het advies om het schuldenbewind te vervangen door deze lichtere maatregel. Het resultaat was dat in deze zes gevallen het schuldenbewind werd opgeheven. In drie gevallen bleken de betrokkenen een aantal maanden later alsnog onder bewind te zijn gekomen, omdat budgetbeheer niet afdoende bleek te zijn.

Ervaringen betrokkenen met negatief advies

Twee betrokkenen hebben hun ervaringen met de evaluator gedeeld met het negatieve advies over hun schuldenbewind en de gevolgen daarvan. Beide betrokkenen zijn via een telefonisch gesprek met een medewerker van de gemeente uitgebreid geïnformeerd over het feit dat de gemeente negatief zou gaan adviseren. Tijdens dit gesprek kregen de beide betrokkenen uitgelegd wat een negatief advies inhoudt en welk alternatief door de gemeente zou worden voorgesteld. De betrokkenen waren tevreden met de uitleg van de gemeente: 'Het is heel goed uitgelegd wat het betekent dat ik advies kreeg'.

Beide betrokkenen bleken blij met het vooruitzicht dat het bewind stop kon worden gezet. Daarop besloot de gemeente het negatieve advies daadwerkelijk uit te brengen aan de kantonrechter. Bij één van de betrokkenen vond daaropvolgend een nieuwe zitting plaats om het bewind te heroverwegen, de andere betrokkene heeft geen zitting gehad (of was hier in ieder geval niet zelf bij aanwezig). Bij beiden heeft de kantonrechter besloten om het schuldenbewind op te heffen en heeft de gemeente het stokje van de bewindvoerder overgenomen. Naast hulp bij het oplossen van de schuld heeft één van hen ook geleerd hoe om te gaan met geld (via budgetbeheer).

Beide betrokkenen kijken met tevredenheid terug op het terugdraaien van het schuldenbewind en de begeleiding vanuit de gemeente. Zij zijn naar eigen zeggen goed geholpen met het oplossen van de problemen. 'Het bewind is stopgezet en toen is de gemeente aan de slag gegaan met het regelen van de schuldsanering. En ik ben in budgetbeheer gegaan. Voor mij is het alleen maar goed zo, ik ben heel blij dat ik nu bij de gemeente zit,' aldus een betrokkene.

Bron*: interviews met betrokkenen*

In aanvulling op het bovenstaande zijn nog drie andere negatieve adviezen in beeld gekomen via de vertegenwoordigers van de rechtbanken. Eén van deze adviezen was te laat opgestuurd door de gemeente, waardoor deze niet in behandeling is genomen door de rechtbank. In de andere twee gevallen is het schuldenbewind in stand gebleven. De kantonrechter heeft – nadat ook bij de betrokkenen getoetst werd of zij openstonden voor een lichtere maatregel (wat niet het geval bleek) – geoordeeld dat schuldenbewind inderdaad de meest passende maatregel was. Daarom zijn beide negatieve adviezen door de rechtbank terzijde geschoven.

Naast de paar negatieve adviezen, waren er nog een aantal schuldenbewinden waarover gemeenten twijfels hadden. Hoeveel dit er precies waren is onduidelijk. Hierbij kunnen twee typen worden onderscheiden. Bij sommige twijfelgevallen wilde de betrokkene zelf het bewind graag voortzetten, waarop de gemeente in overleg met de betrokkene (en bewindvoerder) ervoor koos om toch geen negatief advies uit te brengen aan de kantonrechter (zie kader). Bij andere twijfelgevallen werd alsnog geen negatief advies uitgebracht omdat de gemeente niet tegen de (recente) uitspraak van de rechter in wilde gaan. Zij vinden het niet aan de gemeente om 'op de stoel van de rechter te gaan zitten' en het bewind stop te laten zetten terwijl de rechter in een eerder stadium had besloten dat bewind wel nodig was.

Ervaringen betrokkenen met twijfeladvies

Twee betrokkenen hebben verteld over hun ervaringen met twijfels aan de kant van de gemeente of schuldenbewind in hun geval de meest passende maatregel zou zijn. In beide gevallen heeft de gemeente na melding van het schuldenbewind door de bewindvoerder telefonisch contact opgenomen. In het gesprek met de eerste betrokkene werd informatie gegeven over bewind en andere vormen van ondersteuning. Vervolgens werd samen gekeken welke ondersteuning het meest passend voor hem was. Dit bleek alsnog schuldenbewind te zijn, omdat dit de nodige rust in zijn situatie bracht. Na zijn aanvankelijke twijfels over de inmenging van de gemeente, vond deze betrokkene het juist erg prettig dat er constructief met hem mee werd gedacht over passende ondersteuning. De betrokkene: 'In het begin dacht ik, waar bemoeien ze zich mee? Maar uiteindelijk was het fijn dat de gemeente meekeek. Ik vond het fijn dat iemand meedacht over mijn beslissing. Ze hebben goed meegedacht.'

Ook bij de andere betrokkene is in een telefonisch gesprek samen gekozen om het schuldenbewind voort te zetten. Een eerste argument dat de betrokkene aanvoerde was dat het bewind net van start was gegaan. Om op dat moment een andere vorm van begeleiding te krijgen, vond de betrokkenen niet prettig. Ook speelde mee dat hij op basis van eerdere ervaringen onvoldoende vertrouwen in de hulp van de gemeente had. Achteraf gezien gaf deze betrokkene aan dat met meer uitleg over de verschillen tussen bewind en alternatieven hij mogelijk toch open zou hebben gestaan voor een alternatief (en dus een negatief advies van de gemeente in de richting van de kantonrechter). In de praktijk waren zijn ervaringen met bewind niet goed, dus hij zou bij nader inzien toch voor een andere vorm van ondersteuning hebben gekozen: 'Ik denk dat de gemeente beter had kunnen uitleggen wat bewind betekent en wat de gemeente kan betekenen. Hoe het allemaal in zijn werk gaat. Dan had ik nu niet in zo'n situatie gezeten. Ik had graag meer uitleg gewild over wat het betekent om in bewind te gaan. Achteraf gezien had ik toch liever bij de gemeente willen zitten dan bij de bewindvoerder.'

Bron*: interviews met betrokkenen*

Dat gemeenten niet tegen de uitspraak van de rechter in willen gaan is overigens ook een argument dat veel gemeenten geven die alleen positieve adviezen hebben gegeven. Zij vinden het ongepast om direct na afloop van de instelling tot schuldenbewind negatief te adviseren. Een ander argument is dat dit tot verwarring en onrust kan leiden bij betrokkenen, die zich al in een kwetsbare positie bevinden. Om geen negatieve invloed op het stabilisatieproces te hebben, adviseerden deze gemeenten positief.

De vertegenwoordigers van de rechtbanken die (sporadisch) ervaring hadden met een negatief advies beoordeelden de kwaliteit van deze adviezen wisselend. Soms waren de adviezen helder en goed onderbouwd. In andere gevallen misten de rechtbanken een adequate toelichting of werd de keuze voor een alternatief onvoldoende onderbouwd. Vandaar dat meer informatie opgevraagd of een zitting georganiseerd werd.

Ook bewindvoerders hebben praktisch geen ervaring met negatieve adviezen van gemeenten (slechts twee van de geraadpleegde bewindvoerders hadden hiermee sinds de introductie van het adviesrecht te maken gehad).

Hieronder volgt een overzicht van de randvoorwaarden die relevant zijn voor het geven van advies. Ook geven we een toelichting op de mate waarin aan deze randvoorwaarden is voldaan.

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Gemeenten kennen de procedures en voorwaarden van het adviesrecht	Ja	Gemeenten zijn vrijwel allemaal goed op de hoogte van de procedures en voorwaarden van het adviesrecht met betrekking tot het geven van een advies.
Bewindvoerders zijn op de hoogte voor welke cliënten de gemeente (eventueel) het adviesrecht willen toepassen	Deels	Bewindvoerders krijgen niet altijd informatie over het al dan niet uitbrengen van een advies door de gemeente na melding van het schuldenbewind. De helft van de bewindvoerders hoort na de melding niets terug, de andere helft krijgt het advies van de gemeente doorgestuurd.
Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling en weten voor welke inwoners schuldenbewind ingesteld is, informeren de rechtbank, de bewindvoerder en de betrokkenen als zij in voorkomende gevallen afzien van het adviesrecht	Nee	De evaluator heeft geen aanwijzingen gevonden dat gemeenten aan wie schuldenbewinden gemeld worden de rechtbank, betrokkene en bewindvoerder informeren als geen advies wordt uitgebracht.
De aangereikte documenten geven voldoende handvatten voor de gemeente om een advies te formuleren	Deels	Meestal hebben gemeenten voldoende informatie tot hun zijn beschikking om een advies te formuleren. Soms wordt hiervoor extra informatie opgevraagd bij de bewindvoerder of wordt een gesprek met de bewindvoerder en/of betrokkene gevoerd.
Gemeenten hebben voldoende (doorloop)tijd, capaciteit en expertise om een advies uit te brengen	Deels	De meeste gemeenten hebben voldoende mogelijkheden om advies uit te brengen, ook omdat in nagenoeg alle gevallen een positief advies uitgebracht wordt. Daar waar twijfel of de overtuiging bestaat dat een lichtere maatregel mogelijk is, vraagt dit wel de nodige aandacht en personele inzet. Deze situaties komen in de praktijk nauwelijks voor. Voor sommige gemeenten is onvoldoende personele capaciteit voor het behandelen van meldingen en het geven van adviezen een reden om geen opt-in te vragen.
Gemeenten brengen daadwerkelijk adviezen uit	Beperkt	Met deze voorwaarde wordt vooral bedoeld dat gemeenten in hun advies een alternatief voor het schuldenbewind kunnen voorstellen aan de kantonrechter. Gemeenten brengen adviezen uit, maar dit zijn vrijwel alleen maar positieve adviezen. De evaluator heeft slechts een handvol negatieve adviezen getraceerd.
De kantonrechters, bewindvoerders en betrokkenen worden geïnformeerd over het uitgebrachte advies van de gemeente	Deels	Adviezen die aan de kantonrechter worden uitgebracht, worden niet altijd gedeeld met de betrokkenen en bewindvoerder. Een alternatieve route – waar de helft van de gemeenten met een opt-in gebruik van maken – is dat het advies naar de bewindvoerder wordt gestuurd (en niet naar de kantonrechter).

<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De inhoud en onderbouwing van het advies volstaan voor de kantonrechter om een afweging te maken	Ja	De negatieve adviezen van gemeente wisselen in de optiek van kantonrechters weliswaar van kwaliteit, maar bieden toch voldoende handvatten – eventueel na het opvragen van aanvullende informatie (in een zitting) – voor een afweging door de kantonrechter.
<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De kantonrechter past hoor en wederhoor toe door een zitting te organiseren voor de betrokkene, de bewindvoerder en de gemeente	Deels	Bij de (enkele) negatieve adviezen heeft niet altijd een zitting plaatsgevonden.
Kantonrechters informeren betrokkenen, bewindvoerders en gemeenten over het besluit dat naar aanleiding van het adviesrecht wordt genomen	Ja	Bij voortzetting of opheffing van het schuldenbewind naar aanleiding van een negatief advies worden gemeente, betrokkene en bewindvoerder door de rechtbank geïnformeerd.
Uitgebrachte adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind (en toepassing van een lichtere maatregel) of een eerdere/betere samenwerking tussen bewindvoerder en schuldhulpverlening	Beperkt	Een fractie van het totale aantal uitgebrachte adviezen vraagt om opheffing van het schuldenbewind ten faveure van een lichtere maatregel. Van de 9 getraceerde negatieve adviezen hebben 6 geleid tot een opheffing en 3 tot voortzetting van het schuldenbewind. Bij 3 opgeheven schuldenbewinden moest enkele maanden later opnieuw schuldenbewind ingesteld worden.
Gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders hebben duidelijke procedure-afspraken gemaakt	Deels	Rechtbanken en gemeenten hebben over het algemeen afspraken over de manier waarop het advies ingediend moet worden. De procedures voor de behandeling van positieve adviezen zijn niet uniform: sommige rechtbanken wensen geen positieve adviezen te ontvangen. Dit stond niet altijd goed op het netvlies van gemeenten in de arrondissementen van deze rechtbanken.

4.4 Resumé

Dit hoofdstuk behandelt de concrete ervaringen van gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken met het adviesrecht. Er doen zich geen problemen voor bij het aanvragen en stopzetten van de opt-in voor het adviesrecht door gemeenten bij de rechtbank. Het melden van ingestelde schuldenbewinden in het kader van het adviesrecht is een wettelijke verplichting voor bewindvoerders. Hier wordt echter geen toezicht op gehouden door de rechtbank. Bij gemeenten bestaat hierdoor het vermoeden dat er sprake is van ondermelding; een aantal gemeenten weet zeker dat niet alle bewinden worden gemeld. Vrijwel alle adviezen die gemeenten hebben uitgebracht zijn positief geweest, wat inhoudt dat schuldenbewinden zonder aanpassingen voortgezet worden. Tijdens de evaluatie zijn slechts ***negen negatieve adviezen*** getraceerd, waarbij de gemeente adviseerde om het schuldenbewind stop te zetten en een lichtere vorm van ondersteuning in te zetten. Van deze negen adviezen is de rechter zes keer meegegaan in het advies van de gemeenten. In drie gevallen bleken de betrokkenen een aantal maanden later alsnog onder bewind te zijn gekomen. Concluderend kunnen we zeggen dat het aantal negatieve adviezen dat is voortgekomen uit het adviesrecht vrijwel nihil is. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de mate waarin doelstellingen van het adviesrecht bereikt zijn, welke meerwaarde het adviesrecht heeft en of er alternatieven zijn voor het adviesrecht.

5. Impact adviesrecht

Volgens de beleidsreconstructie in hoofdstuk 2 worden met het adviesrecht uiteenlopende beleidsdoelen nagestreefd. In dit hoofdstuk bezien we of deze doelen worden gerealiseerd (paragraaf 5.1). Daarmee zijn we in de effectiviteitsketen bij de impact van het adviesrecht beland. In paragraaf 5.2 staat de ervaren meerwaarde van het adviesrecht centraal. De verschillende typen respondenten zijn ook in de gelegenheid gesteld om suggesties voor mogelijke aanpassingen in het adviesrecht aan te dragen. Deze komen in paragraaf 5.3 aan bod. Dit hoofdstuk eindigt met de effectiviteit van alternatieven voor het adviesrecht, zoals convenanten (paragraaf 5.4).

5.1 Doelrealisatie

In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen dat de wetgever een aantal doelen nastreeft met de introductie van het adviesrecht. Kort samengevat worden de volgende doelen nagestreefd:

- versterking van de regierol van gemeenten bij de aanpak van problematische schulden;
- betere samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders;
- meer passende ondersteuning voor inwoners met problematische schulden;
- snellere doorstroom van inwoners met schuldenbewinden naar de gemeentelijke schuldhulpverlening/eerdere uitstroom uit schuldenbewinden.

Als neveneffect zou de omzetting van ingestelde schuldenbewinden naar een lichtere maatregel en dus een eerdere uitstroom uit schuldenbewind tot een minder groot beroep op de bijzondere bijstand voor gemeenten moeten leiden. In het navolgende geven we weer in hoeverre deze doelen ook daadwerkelijk bereikt zijn in de eerste jaren van het adviesrecht.

Regierol gemeenten

Het adviesrecht beoogt de regierol van gemeenten bij de aanpak van problematische schulden bij inwoners te versterken. Dit zou met name worden bewerkstelligd doordat bewindvoerders via het adviesrecht verplicht zijn om schuldenbewinden bij de gemeente met een opt-in voor het adviesrecht te melden. Via deze informatiefunctie kunnen gemeenten zicht krijgen op inwoners in schulden-bewinden binnen hun gemeente. Zoals in hoofdstuk 3 is gebleken is dit de belangrijkste reden voor gemeenten om voor een opt-in op het adviesrecht te kiezen.

Bij zowel gemeenten met een opt-in als gemeenten die voorheen een opt-in hadden is getoetst in hoeverre zij als gevolg van het adviesrecht meer zicht op schuldenbewinden bij hun inwoners gekregen hebben. In figuur 5.1 zijn de uitkomsten op deze vraag weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat met name de gemeenten met een opt-in ervaren dat de informatiefunctie opgeld doet. De helft van deze gemeenten ervaart dat zij door het adviesrecht enigszins of zelfs in grote mate meer zicht hebben gekregen op de inwoners met schuldenbewinden in hun gemeente. Dit werd ook door enkele spijtoptanten als effect ervaren. Hieruit kunnen we concluderen dat in deze gevallen de regierol van deze gemeenten wordt verbeterd door de informatiefunctie. Wel moeten we hierbij opmerken dat de

regierol van gemeenten breder is dan alleen de informatiefunctie. Het gaat hierbij niet alleen over zicht op schuldenproblematiek, maar ook om oplossingen voor omstandigheden die leiden tot schulden. Dit laatste valt buiten de scope van dit onderzoek.

Figuur 5.1 Effect adviesrecht op zicht op schuldenbewinden volgens gemeenten

De betreffende gemeenten onderbouwen hun ervaring met de informatiefunctie door te stellen dat – via de meldingen van bewindvoerders – meer inwoners in schuldenbewind in beeld zijn gekomen dan voorheen. Hierbij doen zich twee situaties voor. Daar waar al sprake is van een samenwerkingsrelaties tussen gemeente en bewindvoerder (bijvoorbeeld via een convenant) komen via het adviesrecht meer schuldenbewinden in beeld, namelijk de schuldenbewinden van bewindvoerders waarmee niet samengewerkt wordt. Dit effect wordt ook ervaren daar waar geen sprake is van samenwerkingsrelaties. In die gevallen vormt het adviesrecht een belangrijke bron om überhaupt zicht te krijgen op schuldenbewinden.[24]

Een ander argument dat door enkele gemeenten aangevoerd wordt is dat schuldenbewinden (die niet op initiatief van gemeenten ingesteld worden) eerder in beeld komen door de meldingsprocedure van het adviesrecht. Bewindvoerders zijn namelijk verplicht om binnen twee weken na het instellen van het bewind melding te doen bij de gemeente van de betrokkene. Dit is volgens deze respondenten sneller dan via de reguliere kanalen, namelijk de aanmelding voor gemeentelijke schuldhulpverlening of – indirect – via de aanvraag van bijzondere bijstand voor de kosten van de bewindvoerder. De respondenten bevestigen de signaalfunctie van het adviesrecht, die SEO in haar rapport over de bekostiging en beloning van schuldenbewinden vooral toedicht aan het adviesrecht.[25]

Acht gesprekspartners van rechtbanken zijn van mening dat het adviesrecht wel of gedeeltelijk heeft geleid tot versterking van de regierol van gemeenten. Sinds de introductie van het adviesrecht is namelijk bij wet geregeld dat persoonlijke gegevens van betrokkenen uitgewisseld mogen worden, waardoor bewindvoerders meer informatie over onderbewindgestelden mogen delen met gemeenten. Op hun beurt krijgen gemeenten meer inzicht in het aantal schuldenbewinden en om welke inwoners het daarbij gaat. Ook uit de validatiesessie komt dit punt naar voren.

---

[24] Via de vergoeding vanuit de bijzondere bijstand zouden schuldenbewinden bekend moeten zijn bij gemeenten, maar dit betreft een andere afdeling dan die zich met schuldhulpverlening bezighoudt. Met de aankomende wet proactieve dienstverlening kunnen gemeenten tussen afdelingen informatie uitwisselen. Hier komen we op terug in de conclusie.

[25] SEO, *Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden, een verkenning van alternatieven*, november 2022.

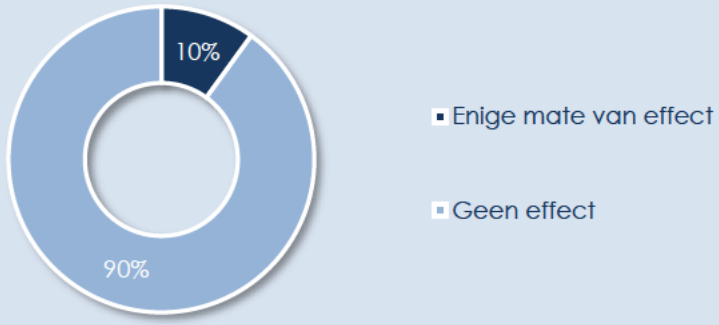
Bij enkele gesprekspartners van rechtbanken bestaan overigens wel twijfels over de proportionaliteit van de gegevensdeling die met het adviesrecht is geregeld. Met de verplicht op te sturen documenten worden financiële informatie en persoonlijke details van betrokkenen gedeeld met de gemeente. Er bestaat bij deze gesprekspartners zorg over wat er met deze informatie gebeurt nadat het adviesrecht al dan niet ingezet is.

Ook een deel van de geraadpleegde bewindvoerders – namelijk een derde – is van mening dat het melden van schuldenbewinden een zekere bijdrage levert aan de regierol van gemeenten, doordat zij gegevens over (inwoners in) schuldenbewinden krijgen. Door een deel van deze respondenten wordt overigens aangevoerd dat de informatiefunctie ook op andere, voor bewindvoerders minder belastende wijze ingevuld kan worden. Zij wijzen naar de interne verknoping van datasystemen, zoals bijvoorbeeld de aanvragen voor bijzondere bijstand en voor schuldhulpverlening. Een ander voorbeeld is het periodiek opvragen van een lijst bij de rechtbank met uitgesproken schuldenbewinden in de eigen gemeente, om vervolgens in contact te kunnen treden met de bewindvoerders van deze bewinden. De overige bewindvoerders ziet geen aanwijzingen voor versterking van de regierol van gemeenten, omdat betrokkenen in het overgrote deel van de meldingen toch al wel bekend blijken te zijn of zelfs door de gemeente zijn doorgestuurd naar de bewindvoerder (zonder dat ze opnieuw gemeld moeten worden na instelling van het schuldenbewind, zie voorgaand hoofdstuk).

Betere samenwerking

Door gemeenten meer inspraak te geven in schuldenbewinden, beoogt het adviesrecht om schuldenbewinden meer onderdeel uit te laten maken van het schuldendomein van de gemeente en daarmee de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders te bevorderen. Dit wordt door het overgrote deel van de geraadpleegde gemeenten (met een opt-in of voorheen een opt-in) niet herkend vanuit de praktijk.

Figuur 5.2 Effect adviesrecht op samenwerking, gemeenten met opt-in en spijtoptanten (N=40)



Slechts één op de tien geraadpleegde gemeenten ziet naar eigen zeggen een betere samenwerking als gevolg van het adviesrecht. In drie gevallen was de samenwerking met bewindvoerders versterkt. Dit betreft zowel gemeenten met als zonder convenant. Eén gemeente spreekt van een beter contact met de rechtbank.

Het gros van de geraadpleegde gemeenten ziet dus geen effect op de samenwerking. Dit wordt door hen vooral verklaard uit het feit dat zij op andere manieren al goede contacten hebben met (verreweg) de meeste bewindvoerders die binnen hun gemeente actief zijn (bijvoorbeeld via een convenant). Recentelijk zijn daar ook de contacten met de schuldenfunctionarissen van de rechtbank bijgekomen. De meldingen van de schuldenbewinden en het al dan niet uitbrengen van een advies (aan de rechtbank of rechtstreeks aan de bewindvoerder) voegt aan de bestaande samenwerking niet wezenlijks iets toe.

Vergelijkbare argumenten worden ook door de andere respondenten van rechtbanken en de bewindvoerders aangevoerd. Zij zien convenanten en bijeenkomsten veel meer bijdragen aan de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders. Voor de invoering van het adviesrecht zijn via dergelijke initiatieven al intensievere samenwerkingsverbanden tot stand gekomen bij veel gemeenten. Het adviesrecht heeft weliswaar tot meer informatie-uitwisseling (via meldingen en adviezen) geleid, maar dit duidt niet noodzakelijkerwijs op een nauwere samenwerking.

Een paar bewindvoerders ervaart in voorkomende gevallen een negatieve invloed van het adviesrecht op de samenwerking. Dit heeft te maken met de verantwoordelijkheid voor de melding en het informeren van de gemeenten. Juist als in de startfase van het schuldenbewind – die precair en intensief is omdat dan de schuldensituatie in kaart gebracht moet worden en de stabilisatie alle aandacht vergt – ook nog aandacht moet uitgaan naar gemeenten, leidt dit tot soms tot vertraging en frustratie. Dit wordt vooral ervaren als de gemeente extra informatie opvraagt, bijvoorbeeld in een gesprek met de betrokkene en de bewindvoerder. Hoewel dit in de praktijk nauwelijks voorkomt (zie hiervoor), kunnen negatieve adviezen ertoe leiden dat de bewindvoerder kan stoppen met de betreffende case. Dit zou de relatie tussen gemeente en bewindvoerder niet ten goede komen.

Meer passende ondersteuning

Het doel van het adviesrecht is dat gemeenten beter invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid om passende ondersteuning te bieden aan hun inwoners. Doordat gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om advies te geven over ingestelde schuldenbewinden, kunnen zij meer passende ondersteuning adviseren zoals bijvoorbeeld budgetbeheer.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat het in de praktijk nauwelijks voorkomt dat een negatief advies wordt uitgebracht aan de kantonrechter, die vervolgens ook nog leidt tot opheffing van het schuldenbewind en – daarvoor in de plaats – een lichtere maatregel. Dit aantal is bijna op één hand te tellen. Van een wezenlijk effect van dit wettelijke instrument op inwoners is dan ook per definitie geen sprake.

De geringe prevalentie van negatieve adviezen die leiden tot opheffing van het schuldenbewind vormt ook het belangrijkste argument waarom de drie onderzoeksgroepen – gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders – geen effect op dit punt ervaren. Vanuit sommige gemeenten wordt daarbij vooral als verklaring het moment van het advies aangevoerd, namelijk na instelling van het schuldenbewind. Dit vormt voor gemeenten een drempel om meer negatieve adviezen te geven, omdat de kantonrechter kort daarvoor de noodzaak van het schuldenbewind vastgesteld heeft. Deze gemeenten pleiten dan ook voor advisering voorafgaande aan de uitspraak van de kantonrechter.

Vanuit bewindvoerders wordt aangevoerd dat dit doel mogelijk wel zou kunnen worden behaald als de gemeente het initiatief neemt voor een gesprek voorafgaand aan het schuldenbewind, waarbij de alternatieven met alle betrokken partijen kunnen worden doorgenomen. Dit is echter niet zoals het adviesrecht geregeld is. Een voorwaarde hierbij is wel dat er voldoende alternatieven beschikbaar zijn, wat volgens sommige bewindvoerders lang niet in alle gemeenten het geval is.

Snellere doorstroom/eerdere uitstroom

Een ander beoogd effect van het adviesrecht was de verkorting van de doorlooptijd van schuldenbewinden ten opzichte van voor 2021, door een snellere doorstroom naar gemeentelijke schuldhulpverlening en daardoor een eerdere uitstroom uit schuldenbewinden.

Bij de vaststelling van dit effect, doen zich twee methodologische problemen voor. In de eerste plaats zijn over het sneller uitstromen uit schuldenbewind geen adequate cijfers beschikbaar. Uit hoofdstuk 3 blijkt weliswaar dat sinds de inwerkingtreding van het adviesrecht (in absolute en relatieve zin) meer mensen uit schuldenbewind uitgetreden zijn dan daarvoor, maar daaruit blijkt nog niet dat het om 'eerdere uitstroom' gaat. In de tweede plaats kan een mogelijk effect van het adviesrecht – als dat al zou bestaan – niet geïsoleerd worden van andere initiatieven die tot een snellere uitstroom zouden kunnen leiden. Vanuit elk van de onderzoeksgroepen worden voorbeelden van dergelijke beleidsinitiatieven aangevoerd, zoals de tijdelijkheid van schuldenbewinden (zie volgend hoofdstuk), verkorting van de minnelijke en wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (van 3 naar 1,5 jaar), de opkomst van samenwerkingsconvenanten (die ook acteren op meer uitstroom) en – meer recent – de introductie van het nulaanbod (waardoor schulden bij het ontbreken van aflossingscapaciteit kwijtgescholden worden en de grond van schuldenbewind vervalt).

Gezien het zeer geringe aantal negatieve adviezen dat tot opheffing van het schuldenbewind – en dus versnelling van de uitstroom – leidt, mag verwacht worden dat het effect van het adviesrecht op uitstroom verwaarloosbaar is. Dit wordt bevestigd door alle respondenten in de drie onderzoeksgroepen, die dit effect niet waarnemen.

Verlagen kosten bijzondere bijstand

In het algemeen ervaren gemeenten grote financiële gevolgen van schuldenbewinden, omdat zij vanuit de bijzondere bijstand bijdragen aan de kosten van de bewindvoering als de financiële draagkracht van de betrokkene onvoldoende is. Dit wordt uitgelegd in de beleidsreconstructie in hoofdstuk 2. Daarom is het verlagen van de kosten van de bijzondere bijstand een belangrijke reden die gemeenten opgeven om een opt-in voor het adviesrecht te nemen (zie ook hoofdstuk 3).

Geen enkele geraadpleegde gemeente kan een direct verband leggen tussen de toepassing van het adviesrecht en de verlaging van de kosten voor de bijzondere bijstand. Het is niet waarschijnlijk dat het adviesrecht heeft geleid lagere kosten voor de bijzondere bijstand, omdat sinds 2021 in totaal slechts 6 schuldenbewinden zijn teruggedraaid, waarvan er 3 betrokkenen uiteindelijk toch weer onder bewind zijn gekomen omdat budgetbeheer niet toereikend was. Het effect ten opzichte van de ruim 30.000 schuldenbewinden die sinds 2021 zijn uitgesproken is daarom verwaarloosbaar.

Wel merkt een aantal gemeenten op dat de kosten voor de bijzondere bijstand in de afgelopen jaren zijn gestabiliseerd of zelfs zijn gedaald, maar van bewijslast dat het adviesrecht daartoe bijgedragen zou hebben is geen sprake. Net als hiervoor, voeren zij andere beleidsmaatregelen aan waarvan verondersteld wordt dat die meer/wel bijdragen aan het dempen of verlagen van de gemeentelijke kosten voor bijzondere bijstand.

Per saldo komen we tot de volgende beoordeling van de effecten die betrekking hebben op de impact van het adviesrecht.

Schema 5.1 Beoordeling beoogde effecten

Beoogde effect	Beoordeling	Toelichting
Versterking van de regierol van gemeenten bij de aanpak van problematische schulden	Deels	Door het melden van schuldenbewinden door bewindvoerders, krijgen gemeenten meer zicht op een deel van de inwoners met schuldenbewinden. Dit heeft vooral betrekking op schuldenbewinden die buiten de sfeer van de bestaande samenwerking (zoals in een convenant) ingesteld worden. De meeste inwoners met schuldenbewinden zijn al wel bekend bij de gemeente. Er gaat wel een zekere bijdrage van deze informatiefunctie uit naar de regierol van gemeenten.
Betere samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders	Nee	Het adviesrecht voegt niet iets wezenlijk toe aan de bestaande samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken.
Meer passende ondersteuning voor inwoners met problematische schulden	Nee	Vanwege het zeer geringe aantal negatieve adviezen dat tot opheffing van het schuldenbewind en instellen van een lichtere maatregel leidt, is dit effect verwaarloosbaar.
Snellere doorstroom van inwoners met schuldenbewinden naar de gemeentelijke schuldhulp-verlening/eerdere uitstroom uit schuldenbewinden	Nee	Het beperkte gebruik van het adviesrecht heeft geen aantoonbaar effect op de uitstroom uit schuldenbewind. Bovendien wordt deze uitstroom door veel andere beleidsinitiatieven beïnvloed, waardoor een mogelijk effect van het adviesrecht niet te isoleren valt.
Bijeffecten	**Beoordeling**	**Toelichting**
Een minder groot beroep op de bijzondere bijstand	Nee	Een verband tussen het adviesrecht en verlaging van de kosten voor de bijzondere bijstand kan niet aangetoond worden, maar is niet waarschijnlijk omdat er zeer weinig schuldenbewinden definitief zijn teruggedraaid. Het effect ten opzichte van het aantal uitgesproken schuldenbewinden is daarom verwaarloosbaar.

In aanvulling op het voorziene bijeffect van het adviesrecht op het beroep op de bijzondere bijstand, komt uit de wetsevaluatie een onvoorzien bijeffect naar voren. Dit lichten we hieronder toe.

Verhoogde financiële en administratieve lasten

In de Memorie van Toelichting die hoort bij het wetsvoorstel van het adviesrecht komt naar voren dat het adviesrecht voor gemeenten geen extra kosten met zich meebrengt die in aanmerking komen voor een vergoeding vanuit het Rijk. Voor het adviesrecht zijn geen extra middelen voor gemeenten voorzien, omdat het uitgangspunt van het adviesrecht is dat investeren in hulp en ondersteuning aan mensen met problematische schulden zich op termijn zal terugverdienen doordat duurdere

maatregelen worden voorkomen. Daarnaast wordt genoemd dat het geven van advies aan de rechter een mogelijkheid is, geen plicht. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om geen gebruik te maken van het adviesrecht of kunnen slechts in bepaalde gevallen advies uitbrengen. De gemeente moet zelf overwegen of de uitvoeringskosten van een advies doelmatig zijn.

Uit de praktijk blijkt dat voor de implementatie en uitvoering van het adviesrecht een deel van de gemeenten meer personeel heeft moeten inzetten en expertise heeft moeten opdoen. We vroegen gemeenten of het adviesrecht heeft geleid tot verhoogde administratieve lasten. Met name de spijtoptanten geven aan dat dit het geval was. Zij hebben bijvoorbeeld tijd besteed aan het opvragen van stukken, het bewaken van de planning en het schrijven van adviezen. Een gemeente combineerde dit met gesprekken met de bewindvoerder en betrokkene om zo beter onderbouwd advies te kunnen geven. Voor een aantal spijtoptanten waren de hoge administratieve lasten de belangrijkste reden om het adviesrecht stop te zetten.

Ook een ruime meerderheid van gemeenten met een opt-in stelt dat het adviesrecht in zekere mate heeft geleid tot hogere administratieve lasten. Wel blijkt dat het adviesrecht in de meeste gevallen slechts een klein deel uitmaakt van de werklast van ambtenaren. Een klein deel van de gemeenten vindt de werklast van het adviesrecht groot, omdat het leidt tot veel extra administratieve handelingen. Daarnaast voegt een gemeente toe dat als zij een gedegen advies wil geven, het nodig is om de betrokkene zelf te spreken. Dit wordt als erg arbeidsintensief beschouwd. Een kwart van de gemeenten met een opt-in vindt de administratieve last klein. Dit komt met name doordat meldingen achterwege blijven, waardoor zij überhaupt geen advies kunnen geven.

Ook wordt in de Memorie van Toelichting naar voren gebracht dat de administratieve lasten voor bewindvoerders verwaarloosbaar worden geacht. Het wordt erkend dat bewindvoerders schuldenbewinden moeten melden bij de gemeente en de boedelbeschrijving en het plan van aanpak moeten opsturen. Er wordt echter beargumenteerd dat deze handelingen de bewindvoerder vrijwel geen tijd kosten. Het melden kost weinig tijd om dat dit doorgaans gepaard zal gaan met een aanvraag voor de bijzondere bijstand. De boedelbeschrijving en het plan van aanpak moet de bewindvoerder al opstellen voor de rechtbank, waardoor het geen nieuwe verplichting betreft. De administratieve lasten die worden veroorzaakt door het doorsturen van deze documenten naar de gemeente worden daarom als verwaarloosbaar beschouwd.

In de praktijk blijken veel bewindvoerders wel extra administratieve lasten te ervaren. Dit geldt met name voor de bewindvoerders die bij de rechtbank moeten aantonen dat zij gemeld hebben bij de gemeente, maar ook voor een aantal overige bewindvoerders. Dit komt omdat gemeenten soms aanvullende informatie vragen ten opzichte van het plan van aanpak en de boedelbeschrijving en zij bewindvoerders en betrokkenen soms op gesprek vragen. In een aantal gevallen is de bewindvoerder bij negatieve adviezen ook opgeroepen voor een zitting. Hier staat geen vergoeding voor de bewindvoerder tegenover. Zij vinden het adviesrecht per saldo lastenverzwarend, mede in het licht dat zij voor hun cliënt en henzelf geen toegevoegde waarde ervaren van de adviezen van gemeenten. We gaan dieper in op de meerwaarde van het adviesrecht in de volgende paragraaf.

Hieronder volgt de randvoorwaarde die relevant is voor deze paragraaf.

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Het adviesrecht veroorzaakt geen hogere administratieve en financiële lasten, behalve voor rechtbanken.	Nee	Gemeenten moeten meer tijd en arbeid inzetten voor het opvragen van informatie en het opstellen van adviezen. Ook voor bewindvoerders levert het adviesrecht extra handelingen op, vooral als zij bij de rechtbank moeten aantonen dat ze melding gedaan hebben bij de gemeente.

5.2 Ervaren meerwaarde adviesrecht

In het verlengde van de al dan niet ervaren effecten is aan respondenten gevraagd wat volgens hen de meerwaarde is van het adviesrecht. Uit de reacties blijkt dat de meeste geïnterviewden geen meerwaarde van het adviesrecht ervaren.

De meeste gemeenten zien geen meerwaarde in het gebruik van het adviesrecht. Opvallend is dat de helft van de gemeenten die gebruik kunnen maken van het adviesrecht geen meerwaarde ziet in het adviesrecht, terwijl zij wel een opt-in hebben. Een deel van de gemeenten heeft wel een gedeeltelijke meerwaarde ervaren. Een paar gemeenten die gebruik maken van het adviesrecht geven aan dat zij iets meer zicht hebben gekregen op hun inwoners door de meldingen die zij ontvangen van bewindvoerders over nieuwe schuldenbewinden. Daarnaast wordt door spijtoptanten voornamelijk de indirecte meerwaarde van het adviesrecht benoemd. Zij geven aan dat het adviesrecht hen meer zicht heeft gegeven in hun eigen schuldhulpverlening en waar die, indien nodig, verbeterd kan worden.

Een paar gemeenten zonder opt-in kunnen zich voorstellen dat gebruik van het adviesrecht kan leiden tot meer zicht op inwoners die onder bewind staan. Opvallend is dat zij vooral de potentiële informatiefunctie van het adviesrecht benoemen. Het overgrote deel van de gemeenten zonder opt-in geeft echter aan dat zij niet verwachten dat het adviesrecht enige meerwaarde heeft. Zij geven vooral aan dat het adviesrecht mosterd na de maaltijd is, omdat het moment van advies geven plaatsvindt na uitspraak van de rechter. Een aantal van hen heeft al een convenant met bewindvoerders en verwacht dat het adviesrecht daarom geen toegevoegde waarde zal hebben.

Vrijwel geen van de gesproken bewindvoerders ziet meerwaarde in het gebruik van het adviesrecht. Eén respondent geeft aan dat gemeenten door middel van het plan van aanpak kunnen controleren of bewindvoerders daadwerkelijk aan de slag gaan met schulden en niet te lang blijven stabiliseren. Verder wordt er door bewindvoerders geen meerwaarde gezien aan het adviesrecht. Ze geven aan dat het veel tijd kost, zowel voor henzelf als voor gemeenten, en maar weinig oplevert door het gebrek aan negatieve adviezen. Ook vinden bewindvoerders dat het adviesrecht te laat in het proces wordt ingezet, namelijk na de instelling van bewind, waardoor het weinig effectief is.

Ook rechtbanken zien weinig meerwaarde in het gebruik van het adviesrecht. Zij zien het vooral als een vrij tijdrovende administratieve handeling die vooral alle partijen meer werk oplevert, maar weinig rendabel is. Daarnaast geeft een respondent aan dat het adviesrecht gemeenten in een lastige positie brengt, waarin zij, indien negatief advies wordt gegeven, zowel ingaan tegen uitspraak van de

rechter als de mening van de bewindvoerder. Als geringe meerwaarde wordt benoemd dat het adviesrecht ervoor heeft gezorgd dat gemeenten, tot op zekere hoogte, toegang hebben tot meer informatie over inwoners die onder bewind gesteld zijn. Ook geeft een rechtbank aan dat het adviesrecht beschouwd kan worden als onderdeel van een trend waarin de rechtspraak een steeds grotere maatschappelijke rol vervuld en samen is gegaan met andere ontwikkelingen als de schuldenfunctionaris en de wijkrechtspraak.

5.3 Aangedragen aanpassingen

In de verdiepende interviews is tevens gevraagd welke aanpassingen er doorgevoerd zouden kunnen worden aan het adviesrecht om de meerwaarde ervan te vergroten. Onder gemeenten was de meeste genoemde aanpassing om het moment van advies geven naar voren te halen, dus vóór uitspraak van de rechter. In totaal gaat het om 28 gemeenten die aangeven hier de voorkeur aan te geven. De voordelen van het naar voren halen van het adviesrecht zijn als volgt. In hoofdstuk 4 bleek al dat gemeenten terughoudend zijn met het geven van een negatief advies. Als gemeenten voorafgaand aan de uitspraak van de rechter advies mogen geven, is de kans groter dat zij ruimte voelen om kritisch te kijken naar de noodzaak van het schuldenbewind en dus een negatief advies zullen geven. Nu ervaren gemeenten een drempel om een afwijkend advies te geven omdat zij niet tegen de uitspraak van de rechter in willen gaan en zij geen vertrouwensbreuk met de inwoner willen veroorzaken als zij drie maanden na de instelling van bewind nog bezwaar maken. Tevens zou er door het advies naar de voorkant te verplaatsen meer contact komen met bewindvoerders en inwoners. Dit leidt tot meer ruimte voor gemeenten om alternatieven, waaronder budgetbeheer, aan te bieden.

Zoals besproken in hoofdstuk 2 zijn er over het moment van advies geven echter uitgebreide discussies geweest tijdens stakeholderbijeenkomsten. Hieruit is naar voren gekomen dat advies voorafgaand aan uitspraak van de rechter niet wenselijk is. Zowel uit de deskresearch als uit gesprekken met rechtbanken blijkt dat het naar voren halen van het adviesrecht een aantal gevolgen heeft die mogelijk niet in het belang zijn van betrokkenen. Het is namelijk mogelijk dat dit onnodige drempels opwerpt voor mensen om beschermingsbewind aan te vragen. Men wordt dan namelijk verplicht om eerst naar de gemeente te stappen voordat ze zich tot de rechter kunnen wenden. Dit is niet voor iedereen mogelijk of wenselijk, bijvoorbeeld omdat zij in het verleden negatieve ervaringen met de gemeente hebben opgedaan. Een tweede gevolg voor hen is dat het traject mogelijk onnodige vertraging oploopt, omdat gemeenten eerst voldoende informatie moeten verzamelen voordat zij een gedegen advies kunnen geven. Niet alle gemeenten hebben hiervoor voldoende capaciteit. Hiermee samenhangend geldt dat voor gemeenten voorafgaand aan de instelling tot bewind minder informatie beschikbaar is over de situatie van de betrokkene. De boedelbeschrijving en het plan van aanpak zijn dan immers nog niet opgesteld. Deze argumenten zijn ten tijde van deze evaluatie nog steeds geldig, waardoor het onwenselijk blijft om het adviesrecht naar voren te plaatsen.

Tevens geven veel gemeenten aan dat er meer controle moet komen op de meldingen die gedaan worden door bewindvoerders op het moment dat er een schuldenbewind is uitgesproken. Zoals benoemd in hoofdstuk 4, hebben veel gemeenten het idee dat bewindvoerders niet altijd melding maken als er een schuldenbewind is ingesteld door de rechter. Als gevolg hiervan kunnen zij geen

advies geven. Om die reden pleiten gemeenten voor een grote rol voor de rechtbank in dit proces. Dit kan zijn door strengere controle op bewindvoerders om te garanderen dat zij melding maken van ingestelde schuldenbewinden, door de meldingen te laten doen door de rechtbank of doordat rechtbanken anderszins een overzicht geven van alle uitgesproken schuldenbewinden. Het belang van beter zicht op de schuldenbewinden, door beter melden door bewindvoerders of via andere wegen, is ook een punt dat in de validatiesessie naar voren is gekomen.

Bewindvoerders hechten belang aan goede samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders die, ondanks dat het een doel was van het adviesrecht, niet gerealiseerd wordt. Goede communicatie en korte lijntjes kunnen ervoor zorgen dat er eerder contact is tussen bewindvoerders en gemeenten, met als gevolg dat inwoners met problematische schulden eerder in beeld zijn en er, indien passend, alternatieven aangeboden kunnen worden. Meerdere bewindvoerders geven hierbij aan dat zij positieve ervaringen hebben met convenanten met gemeenten.

Daarnaast geven meerdere bewindvoerders aan dat een essentiële voorwaarde van het adviesrecht is dat gemeenten hun eigen schuldhulpverlening goed op orde hebben. Het gaat hierbij onder andere over goede voorlichting en preventie om ervoor te zorgen dat mensen minder snel problematische schulden krijgen en, op het moment dat zij die wel hebben, weten waar ze terecht kunnen. Dit vereist dan ook dat gemeenten goede alternatieven hebben om aan te kunnen bieden aan inwoners met problematische schulden. Hierop aansluitend zien bewindvoerders het over het algemeen als een positieve ontwikkeling dat steeds meer gemeenten investeren in nazorg, bijvoorbeeld door middel van Plinkr. Op die manier krijgen gemeenten meer zicht op de mate van zelfredzaamheid van onderbewindgestelden en wordt bewindvoerders werk uit handen genomen als het gaat om zelfredzaamheid, waar het volgende hoofdstuk verder op in zal gaan.

Rechtbanken geven vrij weinig suggesties over welke aanpassingen de effectiviteit van het adviesrecht zouden kunnen verhogen. De meeste rechtbanken zijn voorstander van het afschaffen van het adviesrecht. Ze beargumenteren dat andere aanpassingen aan schuldenbewinden, zoals de verkorte looptijd van de schuldsanering, de tijdelijkheid van schuldenbewind en de vervroegde periodieke evaluatie ervoor zorgen dat er al meer druk en controle op schuldenbewinden zit. Op deze aanpassingen zullen we dieper ingaan in hoofdstuk 6. Het naar voren verplaatsen van het adviesmoment vinden rechtbanken over het algemeen geen aantrekkelijke aanpassing. Gevreesd wordt dat dit leidt tot vertraging bij de toestroom naar bewind.

Het komt duidelijk naar voren dat de meeste respondenten geen meerwaarde zien in het adviesrecht. Het enige aspect dat meerwaarde heeft, is dat het adviesrecht door de informatiefunctie bij gemeenten leidt tot meer zicht op schuldenbewinden. Kijkend naar eventuele aanpassingen van het adviesrecht, zijn er duidelijke verschillen te zien tussen de verschillende respondentengroepen. Gemeenten zien graag dat het moment van adviseren naar voren wordt gehaald, terwijl rechtbanken juist vrezen dat dit zal leiden tot onnodige vertraging bij het instellen van schuldenbewinden. Verder vinden gemeenten dat er meer controle moet komen vanuit de rechtbank om te garanderen dat bewindvoerders nieuwe schuldenbewinden melden. Bewindvoerders vinden dat dit beter bereikt kan worden door middel van convenanten. Daarnaast geven zij aan dat gemeenten moeten zorgen voor

goede schuldhulpverlening om alternatieven te kunnen bieden bij het geven van negatief advies. Rechtbanken zijn overwegend voorstander van het geheel afschaffen van het adviesrecht.

5.4 Effecten van alternatieve aanpakken

Uit hoofdstuk 3 blijkt al dat een aanzienlijke groep gemeenten (ook) gebruik maakt van convenanten om meer grip te krijgen op schuldenbewinden. In deze convenanten worden de wederzijdse inspanningsverplichtingen rondom bewinden vastgelegd. Daarbij valt te denken aan werkafspraken en -processen, afspraken over de instroom, doorstroom en uitstroom uit schuldenbewinden, communicatieafspraken, kwaliteitsborging, overlegmomenten en het doorverwijzen van betrokkenen naar de bewindvoerder.

We vroegen gemeenten die geen opt-in voor het adviesrecht hebben maar wel een samenwerkingsconvenant welke resultaten zij tot dusver met het convenant hebben geboekt. Alle gemeenten blijken enthousiast over het convenant. Zij geven aan dat zij door het convenant een betere samenwerking hebben gekregen met bewindvoerders omdat duidelijk is wie de wederzijdse contactpersonen zijn. Ook hebben gemeenten via convenanten meer zicht gekregen op inwoners met schuldenbewinden (dit is een vergelijkbaar met de informatiefunctie die van het adviesrecht uitgaat). Bovendien is er meer vertrouwen gekomen tussen de gemeente en bewindvoerders, bijvoorbeeld doordat bij controles blijkt dat veel bewindvoerders een goede inschatting maken of bewind nodig is. Daarbij aansluitend zijn bewindvoerders door het convenant beter op de hoogte van het aanbod van de gemeente. Daarnaast is door koppeling van het convenant aan Plinkr de zelfredzaamheid toegenomen en de uitstroom verbeterd. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de bewindvoerder geen tijd meer aan zelfredzaamheid hoeft te spenderen. Als laatste is de kwaliteit van schuldenbewinden verbeterd doordat gemeenten meer signalen krijgen van en over het functioneren van bewindvoerders. Deze gemeenten zijn unaniem positief over de toegevoegde waarde van een convenant. Zij vinden dan ook dat de samenwerking via een convenant een goed alternatief is voor het adviesrecht.

Gemeenten zonder opt-in die ook geen convenant hebben, hebben we gevraagd of zij wel eens overwogen hebben om alsnog een convenant met bewindvoerders te sluiten. Deze twaalf gemeenten blijken allemaal de meerwaarde in te zien van een convenant. Dat zij daartoe nog niet overgegaan zijn heeft vooral te maken met een gebrek aan personele capaciteit en tijd om dit te gaan organiseren.

Ook aan bewindvoerders is gevraagd wat hun ervaringen met alternatieve vormen van samenwerking met de gemeente zijn. Driekwart van de geraadpleegde bewindvoerders zit met een of meerdere gemeenten in een convenant. Daarnaast werken ze op andere manieren samen, bijvoorbeeld via bijeenkomsten met gemeenten of doordat ze individueel contact onderhouden met gemeentelijke medewerkers. Bewindvoerders zijn overwegend positief over convenanten. Aspecten die zij als positief beoordelen zijn de verbeterde samenwerking, de prestatieafspraken die leiden tot effectieve schuldenbewinden en het feit dat zij in ruil hiervoor nieuwe cliënten doorgestuurd krijgen door gemeenten. Ook vinden bewindvoerders het positief dat zij via het convenant beter toegang hebben tot andere vormen van ondersteuning voor hun cliënten, waardoor zij meer maatwerk kunnen leveren. Wel vinden ze dat de kwaliteit wisselt per convenant. Sommige gemeenten stellen veel eisen

in het convenant. Andere gemeenten hebben een te weinig actieve houding. Hierdoor worden sommige convenanten door bewindvoerders als minder positief beschouwd. Enkele uitzonderingen daargelaten vinden bewindvoerders convenanten een goed alternatief voor het adviesrecht.

We kunnen concluderen dat convenanten duidelijke voordelen hebben voor de betrokken partijen met betrekking tot de doelen die met het adviesrecht zijn beoogd. Met name het feit dat in veel convenanten is vastgelegd dat bewindvoerders voorafgaand aan de instelling tot bewind contact opnemen is voor gemeenten positief, omdat dit de samenwerking ten goede komt en gemeenten zo op een eerder moment alternatieve ondersteuning kunnen aanbieden. Daarnaast zijn de duidelijke procedureafspraken en afspraken over de voortgang van belang, omdat gemeenten zo meer grip krijgen op het verloop van schuldenbewinden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er geen onderzoek beschikbaar is naar de effectiviteit van convenanten. Deze informatie is daarom met name gebaseerd op de informatie die gemeenten en bewindvoerders hebben verstrekt.

Vanuit een rechtbank is opgemerkt dat het belangrijk is om de rolverdeling bij convenanten goed in het oog te houden. Hiermee wordt bedoeld dat sommige gemeenten een dusdanig uitgebreid convenant hebben ontworpen dat zij (deels) de rol van toezichthouder op schuldenbewinden op zich nemen. Terwijl formeel gesproken de rechtbank toezicht houdt op de kwaliteit van bewindvoerders. Samenvattend zijn alle respondentengroepen positief over het gebruik van convenanten als een alternatief voor het adviesrecht om de grip op schuldenbewinden en de samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken te bevorderen. Een kanttekening hierbij is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verzorgen van een goed convenant dat werkbaar is voor alle betrokken partijen en waarbij moeite wordt gestoken in het onderhouden van goede contacten.

5.5 Resumé

Dit hoofdstuk ging in op de doelstellingen en meerwaarde van het adviesrecht en welke aanpassingen het adviesrecht aantrekkelijker kunnen maken. Er kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen van het adviesrecht, zoals beschreven in schema 5.1, niet behaald zijn. Alleen de regierol van de gemeente is enigszins versterkt omdat zij door de informatiefunctie van het adviesrecht iets meer zicht hebben gekregen op welke inwoners er onder bewind staan. Het niet behalen van de doelstellingen zorgt ervoor dat er ook weinig meerwaarde gezien wordt in het adviesrecht. De respondentengroepen hebben verschillende ideeën over eventuele aanpassingen van het adviesrecht. Gemeenten zien graag dat het moment van adviseren naar voren wordt gehaald. Hierdoor wordt de drempel om negatief advies te geven lager en is meer contact met bewindvoerders en inwoners mogelijk, waardoor er meer ruimte is om alternatieven aan te bieden. Rechtbanken vrezen echter dat dit niet in het belang van de betrokkenen is, omdat zij eerst de gemeente moeten benaderen voordat zij zich tot de rechter kunnen wenden, waardoor de rechtsgang mogelijk belemmerd kan worden. Daarnaast kan een advies aan de voorkant leiden tot onnodige vertraging omdat gemeenten mogelijk onvoldoende capaciteit hebben om gedegen adviezen op te stellen. Bewindvoerders vinden dat er beter kan ingezet worden op convenanten aangezien deze duidelijke voordelen hebben met betrekking tot de beoogde doelen van het adviesrecht. Convenanten kunnen leiden tot betere samenwerking en duidelijke procedureafspraken waardoor gemeenten meer grip

kunnen krijgen op schuldenbewinden. Het volgende hoofdstuk behandelt een aantal andere relevante wijzigingen die tegelijk met het adviesrecht zijn ingevoerd, namelijk de tijdelijkheid van schuldenbewind en de vervroegde periodieke evaluatie. Ook de aanbeveling zelfredzaamheid zal aan bod komen.

6. Tijdelijkheid, periodieke evaluatie en zelfredzaamheid

Bij de introductie van het adviesrecht in 2021 zijn ook een aantal andere aanpassingen omtrent schuldenbewinden gedaan. Het gaat hierbij om de invoering van de tijdelijkheid van schuldenbewinden en het vervroegen van de periodieke evaluatie. Daarnaast dient er, als onderdeel van een schuldentraject, aandacht besteed te worden aan de zelfredzaamheid van de onderbewindgestelde. In dit hoofdstuk komen deze thema's in de opeenvolgende paragrafen aan bod.

6.1 Schuldenbewind voor bepaalde tijd

Om schuldenbewinden niet langer te laten duren dan nodig, is in 2021 bij wet geregeld dat schuldenbewinden alleen voor bepaalde tijd mogen worden uitgesproken. Uit gesprekken met de rechtbanken blijkt dat in de meeste gevallen een termijn van vijf jaar wordt gehanteerd. Voorheen was het ook mogelijk om schuldenbewinden voor bepaalde tijd uit te spreken, maar in de praktijk gebeurde dit meestal niet. In de beschikking staat de einddatum van het schuldenbewind genoemd. Omdat de termijn voor schuldenbewinden meestal vijf jaar is, wordt de einddatum vijf jaar na de ingangsdatum vastgesteld. Schuldenbewinden kunnen overigens tussentijds beëindigd worden omdat de grondslag voor het bewind wegvalt, namelijk omdat de schulden zijn opgelost, of omdat de grondslag voor het bewind gewijzigd wordt. Op het moment van deze wetsevaluatie is het effect van de tijdelijkheid nog lastig vast te stellen. Dit komt omdat er alleen op dossierniveau wordt bijgehouden hoelang schuldenbewinden duren. Er zijn geen algemene monitoringsgegevens over de duur van schuldenbewinden beschikbaar. Daarnaast is nu nog niet uit de uitstroomcijfers op te maken of de tijdelijkheid van schuldenbewinden effect heeft. Dit komt omdat pas in de loop van het volgende jaar de eerste bewinden die vallen onder deze tijdelijkheidsmaatregel aflopen (zie voor de cijfermatige onderbouwing paragraaf 3.1). Deze paragraaf baseert zich daarom op de ervaringen en verwachtingen die respondenten tot op heden hebben met betrekking tot de tijdelijkheid van schuldenbewinden.

Vrijwel alle respondenten die we hebben gesproken tijdens interviews, geven aan bekend te zijn met de invoering van de tijdelijkheid van het schuldenbewind. Een paar geraadpleegde gemeenten zijn niet op de hoogte van de ze aanpassing. Onder de bewindvoerders en rechtbanken is de bekendheid 100%.

Over het geheel genomen staan gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken positief tegenover deze aanpassing aan schuldenbewinden. Driekwart van de geïnterviewden vindt dit een goede aanpassing. Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat zij de tijdelijkheid van schuldenbewind zien als een stok achter de deur voor bewindvoerders om met een inwoner aan de slag te gaan en hen snel aan te melden voor bij schulphulpverlening. Tevens geeft een deel van de ondervraagden aan dat schuldenbewind een tijdelijke aard dient te hebben. In de basis wordt schuldenbewind immers

ingesteld als iemand met problematische schulden tijdelijk niet in staat is om diens financiën zelf te regelen, maar waarbij er wel zicht is op uitstroom. De tijdelijkheid zou er op die manier ook voor kunnen zorgen dat de drempel om naar een bewindvoerder te stappen verlaagd wordt. Indien vijf jaar niet voldoende is om uit te stromen, is er mogelijk sprake van onderliggende problemen en kan eventueel de grondslag van het bewind aangepast worden. Rechtbanken geven aan dat dit relatief gemakkelijk kan door invoering van de tijdelijkheid van schuldenbewind, omdat daardoor eerder duidelijk wordt of iemand voldoende geholpen is door een schuldenbewind, of door onderliggende problemen een grondslagwijziging nodig heeft. We hebben bij rechtbanken cijfers opgevraagd over het aantal omgezette bewinden, maar het bleek lastig om bruikbare gegevens hierover aangereikt te krijgen vanwege beperkingen van het registratiesysteem.

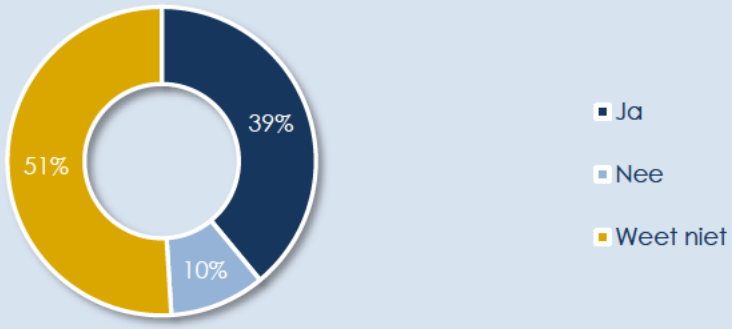
Een zeer klein deel van de respondenten is negatief over de tijdelijkheid van schuldenbewinden. Daarnaast geeft een deel van de respondenten aan dat zij neutraal staan tegenover de tijdelijkheid van schuldenbewind. Bij ondervraagden die negatief staan tegenover de tijdelijkheid van schuldenbewind was een veel genoemd probleem dat er te weinig aandacht is voor nazorg en zelfredzaamheid, met als risico dat mensen weer terugvallen in oude problemen en opnieuw onder bewind terecht komen. Er is hier volgens sommige respondenten sprake van een soort weeffout in het systeem waarbij de schulden wel worden opgelost, maar waarbij de oorzaak van de schulden niet altijd voldoende geadresseerd kan worden in de tijd dat een betrokkene onder bewind staat. Een aantal rechtbanken en bewindvoerders gaven aan dat de nadruk op de periode van vijf jaar ertoe leidt dat er te weinig oog is voor het individu. Hoewel veel betrokkenen genoeg hebben aan vijf jaar, blijven er situaties waarin meer tijd nodig is. De vrees is dat deze gevallen door instelling van tijdelijkheid niet voldoende geholpen kunnen worden. In deze gevallen is er de mogelijkheid tot verlenging van het schuldenbewind of het omzetten naar toestandsbewind.

Daarnaast werd gevraagd of de tijdelijkheid van schuldenbewind bijdraagt aan snellere en betere ondersteuning, met eerdere uitstroom uit bewind tot gevolg. Gemeenten en rechtbanken zijn van mening dat dit inderdaad het geval is. Aangenomen wordt dat de tijdelijkheid ervoor zorgt dat bewindvoerders sneller en effectiever aan de slag gaan om schulden op te lossen, met mogelijk snellere uitstroom tot gevolg. Bewindvoerders zelf zijn meer verdeeld over de gevolgen van de tijdelijkheid van schuldenbewind op de uitstroom. Van de geraadpleegde bewindvoerders geven er 7 aan dat tijdelijkheid een positief effect heeft op de uitstroom uit bewind, tegenover 9 respondenten die denken dat tijdelijkheid geen invloed heeft op de snelheid waarmee mensen uit bewind stromen. Zij stellen bijvoorbeeld dat snellere uitstroom eerder gerelateerd is aan de verkorting van schuldhulpverlening en niet zozeer aan de tijdelijkheid van schuldenbewinden.

Ook in de quickscan is aan vertegenwoordigers van gemeenten gevraagd of schuldenbewinden voor bepaalde tijd bijdragen aan de uitstroom uit bewind. Uit figuur 6.1 blijkt dat 39% van de respondenten inderdaad denkt dat tijdelijkheid van schuldenbewinden bijdraagt aan de uitstroom. Gemeenten lichten toe dat de tijdelijkheid van schuldenbewinden bijdraagt aan een actievere houding van bewindvoerders en een betere kwaliteit van het bewind. De tijdsdruk wordt gezien als een stimulans voor bewindvoerders om actief te werken aan het terugdringen van schulden, bijvoorbeeld door het op tijd aanmelden voor schuldhulpverlening. Zo is gedurende het traject al meer aandacht voor de

uitstroom uit bewind. Echter blijkt ook dat een groot deel van de respondenten deze vraag niet weet te beantwoorden, namelijk 51%.

Figuur 6.1 Bijdrage schuldenbewinden voor bepaalde tijd aan uitstroom (N=284)



Een klein deel van de respondenten, namelijk 10%, geeft aan dat schuldenbewinden voor een bepaalde periode niet bijdragen aan eerdere uitstroom. Een reden die meerdere keren wordt genoemd is dat in plaats van schuldenbewind toestandsbewind wordt uitgesproken of dat schuldenbewind na de evaluatie wordt omgezet in toestandsbewind, waardoor er van tijdelijkheid geen sprake meer is. Ook wordt beargumenteerd dat trajecten vaak worden verlengd om aan zelfredzaamheid te werken, waardoor er geen sprake is van eerdere uitstroom (zie paragraaf 6.3).

Een positief neveneffect van de maatregel van tijdelijkheid van bewind is dat er nu meer uniformiteit in de werkwijze zit. Respondenten aan de kant van de rechtbanken noemen dat er voorheen soms onduidelijkheid ontstond over de duur van een schuldenbewind. Tijdelijke schuldenbewinden kwamen namelijk maar beperkt voor, waardoor zo nu en dan een schuldenbewind formeel afliep terwijl betrokken partijen (rechtbank en/of bewindvoerder) dit niet in de gaten hadden. Omdat tijdelijkheid nu altijd de norm is, is hierover minder kans op onduidelijkheid.

6.2 Periodieke evaluaties

Zoals besproken in hoofdstuk 2 (beleidsreconstructie) heeft de Expertgroep CBM besloten dat de periodieke evaluatie niet meer elke vijf jaar plaatsvindt, maar elke drie jaar. Tijdens die evaluatie kan de rechtbank besluiten tot het opheffen van het bewind als blijkt dat het bewind niet meer nodig is of als voortzetting niet zinvol is. Ook deze periodiek evaluatie staat in de beschikking genoemd. Het vervroegen van de periodieke evaluatie zou mogelijk van invloed kunnen zijn op de gemiddelde duur van schuldenbewinden. Overigens blijkt uit de gesprekken dat het lastig is om het effect van de periodieke evaluaties helemaal los te zien van de tijdelijkheid van bewind (zie vorige paragraaf). Daarnaast zijn er ook over de effecten van de periodieke evaluatie geen monitoringsgegevens beschikbaar vanuit de rechtspraak, waardoor we ons moeten baseren op de kwalitatieve informatie die respondenten ons tijdens de gesprekken hebben verstrekt.

Gemeenten en bewindvoerders staan vrij neutraal tegenover de invloed van de vervroegde evaluatie op de duur van schuldenbewinden. De periodieke evaluatie kan dienen als een middel om te controleren of betrokkenen al zijn aangemeld bij schuldhulpverlening. Een deel van de rechtbanken

geeft aan hier tijdens de periodieke evaluatie (en soms ook tijdens de jaarlijkse rekening en verantwoording) specifiek aandacht aan te besteden. De periodieke evaluatie leidt volgens de gesprekspartners echter niet meteen tot het verkorten van het bewind zelf, het is vooral een moment om de voortgang van het bewind te controleren. Als sprake is van onvoldoende voortgang, zal de rechter de betrokken bewindvoerder hierop aanspreken. Daarnaast hebben gemeenten en bewindvoerders waar sprake is van een convenant in veel gevallen in het convenant afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen een bewindvoerder zijn of haar cliënt dient aan te melden voor schuldhulpverlening. Ook wordt aangegeven dat de duur van een schuldbewind uiteindelijk voor een groot deel afhankelijk is van het individu. Sommigen zullen tijdens de periodieke evaluatie geheel of bijna schuldenvrij zijn, maar anderen nog niet. Ook de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van gemeentelijke schuldhulpverlening bepaalt mede in hoeverre de doorstroom van het bewind goed verloopt. Uiteindelijk valt er dus geen eenduidige conclusie te geven over de invloed van de vervroegde periodieke evaluatie op de duur van schuldenbewinden.

Rechtbanken zijn wat negatiever over de invloed van de driejaarsevaluatie. Een aantal noemt dat de werkwijze weinig is veranderd ten opzichte van voor 2021, afgezien van het feit dat op een eerder moment wordt geëvalueerd. Schuldenbewinden van voor 2021 worden elke vijf jaar geëvalueerd, die van na 2021 elke drie jaar. Daarnaast geven ze aan dat er al controle plaatsvindt op basis van de jaarlijkse rekening en verantwoording. Dit geldt zowel voor schuldenbewinden van voor als van na 2021. Dit zou al voldoende moeten zijn om in beeld te krijgen hoe het gaat met de voortgang van schuldenbewinden. Op het moment dat de jaarlijkse controle goed wordt uitgevoerd, is de periodieke evaluatie dan in feite enkel meer werk voor de rechtbank om te controleren.

6.3 Aanbeveling zelfredzaamheid

Op het moment dat de financiële en persoonlijke situatie van een betrokkene voldoende stabiel is, dient de bewindvoerder waar mogelijk met de betrokkene te werken aan zelfredzaamheid om ervoor te zorgen dat iemand na het beëindigen van het bewind weer zelf zijn of haar financiën kan regelen. In principe is hier ruimte voor in het vijfde jaar van het schuldenbewind, na afloop van het Msnp of Wsnp-traject. Onderdeel van een zelfredzaamheidstraject kan bijvoorbeeld zijn dat een betrokkene maandgeld in plaats van weekgeld krijgt. Als blijkt dat iemand nog niet voldoende zelfredzaam is aan het einde van het schuldenbewind, kan de bewindvoerder een verlenging van maximaal zes maanden aanvragen waarin verder gewerkt kan worden aan het zelfredzaam maken van een onderbewindgestelde. Dit wordt ook wel 'aanbeveling zelfredzaamheid' genoemd.[26]

In de interviews met gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken is gevraagd of zij bekend zijn met het gebruik van aanbevelingen zelfredzaamheid en wat hun ervaringen daarmee zijn. Daaruit is gebleken dat alle gesproken bewindvoerders en rechtbanken bekend zijn met de mogelijkheid om bewind met zes maanden te verlengen in het kader van zelfredzaamheid. Driekwart van de bewindvoerders geeft aan dat zij zelf gebruik maken van aanbevelingen zelfredzaamheid of weten dat andere bewindvoerders dit inzetten. Ook de rechtbanken geven aan dat er regelmatig gebruik

[26] RvdR, *Aanbevelingen Meerderjarigenbewind, Curatele en Mentorschap*, april 2025, p. 14.

wordt gemaakt van aanbevelingen zelfredzaamheid. Onder gemeenten blijkt deze optie minder bekend te zijn. Ruim de helft van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat zij niet weten of er weleens gebruik wordt gemaakt van aanbevelingen zelfredzaamheid. Van de gemeenten die er wel bekend mee zijn, geeft een klein deel aan dat zij weten dat het wordt ingezet, tegenover ongeveer een kwart dat denkt dat het niet wordt ingezet. Hoewel bewindvoerders dus regelmatig gebruik maken van de mogelijkheid om het bewind met zes maanden te verlengen, lijkt dit over het algemeen niet bekend te zijn bij gemeenten.

Gemeenten en bewindvoerders die bekend zijn met de mogelijkheid om via deze aanbeveling aan zelfredzaamheid te werken staan overwegend neutraal tot negatief tegenover de mogelijkheid om bewind met zes maanden te verlengen voor zelfredzaamheid. Een veel genoemde reden hiervoor is dat werken aan zelfredzaamheid niet noodzakelijk wordt gezien als een taak van de bewindvoerder. Dit vereist volgens hen namelijk andere vaardigheden dan het oplossen van schulden, die niet iedere bewindvoerder bezit. Daarnaast wordt zelfredzaamheid ook regelmatig gezien als een taak van de gemeente. In steeds meer gemeenten wordt geïnvesteerd in nazorg aan het einde van bewind, bijvoorbeeld door gebruik te maken van Plinkr. Plinkr Nazorg is een coachingsmethode om mensen die onder bewind staan of bezig zijn met een schuldhulpverlenings- of budgetbeheertraject te begeleiden zodat zij weer zelf hun financiën kunnen regelen.[27] Uit de gesprekken met bewindvoerders blijkt echter dat niet alle gemeenten een aanbod rondom zelfredzaamheid hebben of dat dit aanbod niet goed bekend is bij de bewindvoerders. Tevens geeft een deel van de bewindvoerders aan dat er te weinig tijd is om te werken aan zelfredzaamheid. Er is echter ook een groep die vindt dat er al eerder in het traject gestart moet worden met werken aan het zelfredzaam maken van een inwoner, waardoor verlenging in veel gevallen overbodig wordt.

Aan de andere kant zijn rechtbanken overwegend positief over aanbevelingen zelfredzaamheid. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de zes maanden verlenging kunnen fungeren als een soort toets waarbij gekeken wordt of iemand weer zelf de financiën kan doen of dat er mogelijk gekeken moet worden naar een grondslagwijziging. Het wordt gezien als een manier om mensen een kans te geven en uit te proberen of ze weer zelfstandig verder kunnen.

Wat hieruit overkoepelend terugkomt is dat er geen duidelijke afspraken lijken te zijn over zelfredzaamheid en nazorg. Het is vaak niet duidelijk of de verantwoordelijkheid hiervoor bij de bewindvoerder ligt of bij de gemeente. Een aantal respondenten geeft ook aan dat rechtbanken wisselend omgaan met het toezeggen van verlenging. Er is geen eenduidig beleid op wanneer een verlenging in het kader van zelfredzaamheid wel of niet geaccepteerd wordt. Hiermee samenhangend lijkt de precieze definitie van zelfredzaamheid en hoe getoetst moeten worden of iemand wel of niet voldoende zelfredzaam is, te ontbreken.

De wijzigingen van de tijdelijkheid van schuldenbewind, de vervroegde periodieke evaluatie en de aanbeveling zelfredzaamheid staan niet op zichzelf. Rondom schuldhulpverlening is door de jaren heen namelijk ook veel veranderd. Een voorbeeld hiervan is de wijziging van de termijn van de Msnp

[27] VNG, *Handreiking Plinkr Nazorg*, juli 2025, p. 6.

en de Wsnp. Respondenten geven aan dat ook dit soort veranderingen invloed hebben op de in-, door- en uitstroom van schuldenbewinden. Zoals eerder opgemerkt worden de eerste effecten van de maatregelen nu langzaam zichtbaar, omdat de termijnen in zicht komen (bijvoorbeeld van tijdelijkheid en van periodieke evaluaties). Respondenten zijn benieuwd wat er de komende tijd gaat gebeuren: komen er veel grondslagwijzigingsverzoeken aan? Of lopen de schuldenbewinden gewoon af zonder problemen? Of gaan bewindvoerders op grote schaal verlenging aanvragen van schuldenbewind? Het is nog te vroeg om daar iets over te zeggen. Maar op basis van bovenstaande paragrafen kan over het voldoen aan de randvoorwaarden rondom de tijdelijkheid van bewind het volgende worden geconcludeerd:

Randvoorwaarde	Beoordeling	Toelichting
Rechtbanken vermelden in alle beschikkingen van schuldenbewinden dat deze voor een bepaalde tijd ingesteld is	Ja	Uit gesprekken komt naar voren dat in de beschikking de ingangsdatum en de einddatum van het bewind worden vermeld. In de meeste gevallen is deze termijn vijf jaar. Ook staat in de beschikking dat het bewind na drie jaar geëvalueerd zal worden.
Bij bewindvoerders en betrokkenen is bekend dat schuldenbewind een tijdelijke maatregel is	Ja	Bewindvoerders zijn allemaal op de hoogte dat schuldenbewind een tijdelijke maatregel is. Het is aan de bewindvoerder om deze informatie te delen met de betrokkene.
Bewindvoerders nemen eerder actie om de schuldenproblematiek van betrokkenen aan te pakken (al dan niet met hulp van de gemeentelijke schuldhulpverlening)	Deels	De tijdelijkheid van schuldenbewind dwingt bewindvoerders om aan de slag te gaan met schulden en betrokkenen op tijd aan te melden bij schuldhulpverlening. Of dit in de praktijk ook zo is, is lastig te bepalen en verschilt per situatie.
Bewindvoerders beoordelen op een eerder moment of een schuldenbewind kan worden opgeheven en doen eerder het verzoek tot opheffing bij de kantonrechter	Deels	Bewindvoerders beoordelen eerder of schuldenbewind de juiste route is. Dit leidt echter niet tot eerdere opheffing, maar eventueel tot verzoek tot omzetting naar bewind op grond van lichamelijke of geestelijke toestand.
Kantonrechters volgen de voortgang van het schuldenbewind en spreken bewindvoerders eerder aan op mogelijke uitstroom uit schuldenbewind	Ja	Door middel van de jaarlijkse rekening en verantwoording en de periodieke evaluatie hebben kantonrechters meestal goed zicht op de voortgang van schuldenbewinden. Als onvoldoende voortgang zichtbaar is, spreekt de rechter de bewindvoerder hier op aan. Aangezien er geen monitoringsgegevens beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om het effect op de duur van schuldenbewinden te analyseren.

6.4 Resumé

Dit hoofdstuk behandelt de visie van de respondentengroepen op de tijdelijkheid van schuldenbewinden, de vervroeging van de periodieke evaluatie en aanbeveling zelfredzaamheid. Over het algemeen vinden gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken het positief dat schuldenbewinden sinds 2021 alleen voor bepaalde tijd uitgesproken kunnen worden, omdat dit kan dienen als een stok achter de deur voor bewindvoerders om te werken aan doorstroom naar schuldhulpverlening en uitstroom uit bewind. Ook wordt hiermee de drempel om naar een bewindvoerder te stappen verlaagd. Tevens zou de tijdelijkheid van schuldenbewinden kunnen leiden tot eerdere uitstroom, omdat verwacht wordt dat bewindvoerders eerder bezig gaan met het oplossen van de schulden. Ten tijde van deze evaluatie zijn echter nog geen cijfers beschikbaar om deze verwachting te staven. Tegelijkertijd vindt de periodieke evaluatie nu elke drie jaar plaats en niet

meer elke vijf. De verwachting is dat dit niet leidt tot het verkorten van schuldenbewinden. Het is vooral een moment om de voortgang van het bewind te controleren, hoewel dit ook al gebeurt op basis van de jaarlijkse rekening en verantwoording. Als een onderbewindgestelde nog niet voldoende zijn of haar eigen financiën kan regelen na afloop van het bewind, kan een verlenging van zes maanden aangevraagd worden. Rechtbanken zijn overwegend positief over deze aanbevelingen zelfredzaamheid, omdat ze kunnen dienen een soort toets. Gemeenten en bewindvoerders vinden echter dat het zelfredzaam maken van een betrokkene niet noodzakelijk een taak is van de bewindvoerder. Wat hieruit overkoepelend terugkomt is dat niet in alle gemeenten duidelijke afspraken lijken te zijn over zelfredzaamheid en nazorg.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk formuleren we conclusies op basis van de informatie die in de voorgaande hoofdstukken aan bod is gekomen (paragraaf 7.1). Daarna volgt een drietal scenario's over de mogelijke toekomst van het adviesrecht (paragraaf 7.2).

7.1 Algemene conclusies

Op basis van de beleidsreconstructie in hoofdstuk 2 is vastgesteld welke output, outcome en impact-effecten met de wetswijziging van het adviesrecht beoogd zijn. Samenvattend zijn dit de volgende effecten voor enerzijds het adviesrecht en anderzijds de tijdelijkheid van schuldenbewinden.

Adviesrecht

Voor het adviesrecht zijn verschillende output, outcome, en impact-effecten beoogd. Deze effecten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2. Ook hebben we inzichtelijk gemaakt welke randvoorwaarden ingevuld moeten worden om deze doelen (verschillende typen effecten) te realiseren. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 is op basis van cijfers en ervaringen uitgewerkt in hoeverre aan de randvoorwaarden wordt voldaan en in welke mate output, outcome en impact-effecten zichtbaar zijn.

Op basis van deze evaluatie concluderen dat aan de volgende randvoorwaarden wel, niet of gedeeltelijk wordt voldaan:

Randvoorwaarden adviesrecht		Beoordeling
1	Gemeenten zijn op de hoogte van het bestaan van het adviesrecht	Ja
2	Gemeenten kennen de procedures en voorwaarden van het adviesrecht	Ja
3	Gemeenten maken gebruik van de opt-in regeling	Beperkt
4	Rechtbanken weten aan de hand van de aanmeldingen voor de opt-in regeling voor welke ingestelde schuldenbewinden de verdere procedure van advisering in werking wordt gezet	Ja
5	Bewindvoerders zijn op de hoogte voor welke cliënten de gemeente (eventueel) het adviesrecht willen toepassen	Deels
6	Cliënten in gemeenten die van de opt-in regeling gebruikmaken, zijn bekend met het feit dat hun gemeente gebruik kan maken van het adviesrecht	Onduidelijk
7	Bewindvoerders kennen de procedures van het adviesrecht voor het informeren van de gemeente	Ja
8	Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling worden tijdig door de bewindvoerder op de hoogte gesteld van het ingestelde schuldenbewind	Deels
9	Gemeenten die gebruikmaken van de opt-in regeling en weten voor welke inwoners schuldenbewind ingesteld is, informeren de rechtbank, de bewindvoerder en de betrokkenen als zij in voorkomende gevallen afzien van het adviesrecht	Nee
10	Bewindvoerders leveren tijdig de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente	Deels
11	De aangereikte documenten geven voldoende handvatten voor de gemeente om een advies te formuleren	Deels
12	Gemeenten hebben voldoende (doorloop)tijd, capaciteit en expertise om een advies uit te brengen	Deels
13	Gemeenten brengen daadwerkelijk adviezen uit	Beperkt

14	De kantonrechters, bewindvoerders en betrokkenen worden geïnformeerd over het uitgebrachte advies van de gemeente	Deels
15	<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De inhoud en onderbouwing van het advies volstaan voor de kantonrechter om een afweging te maken	Ja
16	<Daar waar de gemeente een wijziging voorstelt> De kantonrechter past hoor en wederhoor toe door een zitting te organiseren voor de betrokkene, de bewindvoerder en de gemeente	Deels
17	Kantonrechters informeren betrokkenen, bewindvoerders en gemeenten over het besluit dat naar aanleiding van het adviesrecht wordt genomen	Ja
18	Uitgebrachte adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind (en toepassing van een lichtere maatregel) of een eerdere/betere samenwerking tussen bewindvoerder en schuldhulpverlening	Beperkt
19	Gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders hebben duidelijke procedure-afspraken gemaakt	Deels
20	Het adviesrecht veroorzaakt geen hogere administratieve en financiële lasten, behalve voor rechtbanken.	Nee

Op basis van de invulling van deze randvoorwaarden en de ervaringen van de verschillende betrokken partijen bij het adviesrecht, trekken we de volgende conclusies voor de output, outcome en impact-effecten.

Output-effecten

Het is voor de betrokken partijen duidelijk dat het adviesrecht bestaat, hoe het adviesrecht werkt en welke procedures gevolgd dienen te worden (randvoorwaarden 1, 2, 4, 7 en 19). Ook is het voor de meeste betrokkenen helder wanneer het adviesrecht van toepassing is op een situatie (randvoorwaarden 4 en 5). Daarmee wordt het eerste output-effect – 'bekendheid' – behaald. Het gebruik van het adviesrecht door gemeenten is echter beperkt. Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft een opt-in voor het adviesrecht (gehad) (randvoorwaarde 3). Het aantal adviezen dat naar aanleiding van het adviesrecht wordt uitgegeven is nog beperkter (randvoorwaarde 13). Van de gemeenten met (voorheen) een opt-in heeft een deel geen adviezen uitgebracht en een deel wel, maar niet aan de kantonrechter. Per saldo past 11% van de Nederlandse gemeenten het adviesrecht toe. De gemeenten die wél adviezen uitbrengen hebben, geven in veel gevallen aan over voldoende informatie en capaciteit (kennis, tijd) te beschikken om een advies uit te brengen (randvoorwaarden 11 en 12). Daar waar twijfel of de overtuiging bestaat dat een lichtere maatregel mogelijk is, vraagt dit wel de nodige aandacht en personele inzet. Deze situaties komen in de praktijk echter nauwelijks voor. Ook worden de schuldenbewinden in de meeste gevallen op tijd doorgegeven aan de gemeenten en worden documenten op tijd door bewindvoerders verstrekt (randvoorwaarden 8 en 10). Belangrijke kanttekening hierbij is dat er aanwijzingen zijn dat niet alle schuldenbewinden bij gemeenten met een opt-in worden gemeld. Overall gezien concluderen we dat het output-effect 'gebruik' slechts in beperkte mate behaald wordt. Dit wordt samengevat in het schema 7.1

Schema 7.1 Output-effecten

Type output-effecten	Indicatoren	Beoordeling
Mate van bekendheid	▪ bekendheid van het adviesrecht onder gemeenten ▪ bekendheid van voorwaarden en procedures om gebruik van het adviesrecht te kunnen maken	Behaald
Mate van gebruik	▪ gebruik van de opt-in regeling door gemeenten ▪ uitbrengen van adviezen door 'opt-in' gemeenten ▪ inhoud van uitgebrachte adviezen (schuldenbewind wel of niet passend, verbinding met schuldhulpverlening)	Beperkt behaald

Outcome-effecten

De verwachte outcome-effecten gaan over de mate waarin kantonrechters besluiten om veranderingen door te voeren in de schuldenbewinden als gevolg van uitgebrachte adviezen. En daarmee samenhangend dat adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind, toepassing van een lichtere maatregel en tot een eerdere doorstroom van de inwoner naar schuldhulpverlening. Rechtbanken geven aan dat negatieve adviezen voldoende handvatten bieden om een afweging te maken voor het herzien van het ingestelde schuldenbewind (randvoorwaarde 15). Ook de procedures hieromheen worden over het algemeen goed gevolgd (randvoorwaarden 16 en 17). Er zijn echter maar zeer beperkte aanwijzingen dat de adviezen leiden tot opheffing van het schuldenbewind (en toepassing van een lichtere maatregel) of een eerdere/betere samenwerking tussen bewindvoerder en schuldhulpverlening (randvoorwaarde 18). Slechts een fractie van het totaal uitgebrachte adviezen vraagt om namelijk om opheffing van het schuldenbewind om een lichtere maatregel in te kunnen zetten. Van de 9 getraceerde negatieve adviezen hebben 6 geleid tot een opheffing en 3 tot voortzetting van het schuldenbewind. Bij 3 opgeheven schuldenbewinden moest enkele maanden later opnieuw schuldenbewind ingesteld worden. De outcome-effecten van het adviesrecht zijn dus zeer beperkt, zie ook schema 7.2.

Schema 7.2 Outcome-effecten

Type outcome-effecten	Indicatoren	Beoordeling
Mate van bekendheid	▪ mate waarin kantonrechters besluiten om veranderingen door te voeren in de schuldenbewinden als gevolg van uitgebrachte adviezen ▪ adviezen die leiden tot opheffing van het schuldenbewind en toepassing van een lichtere maatregel ▪ adviezen die leiden tot een eerdere doorstroom van de inwoner naar schuldhulpverlening	Zeer beperkt behaald

Impact-effecten

De output en outcome-effecten werken toe naar de beoogde doelen van het adviesrecht. Op basis van deze evaluatie concluderen we dat de beoogde doelen van het adviesrecht niet behaald worden, met uitzondering van een beperkt effect bij de versterking van de regierol van gemeenten bij de aanpak van problematische schulden. Gemeenten hebben door het adviesrecht namelijk enigszins meer zicht hebben gekregen op inwoners met schuldenbewinden. Overall kunnen we echter stellen dat impact-effecten niet zichtbaar zijn en de meerwaarde van het adviesrecht minimaal is.

Schema 7.3 Impact-effecten

Type outcome-effecten	Beoordeling	Toelichting
Versterking van de regierol van gemeenten bij de aanpak van problematische schulden	Deels	Door het melden van schuldenbewinden door bewindvoerders, krijgen gemeenten meer zicht op een deel van de inwoners met schuldenbewinden. Dit heeft vooral betrekking op schuldenbewinden die buiten de sfeer van de bestaande samenwerking (zoals in een convenant) ingesteld worden. De meeste inwoners met schuldenbewinden zijn al wel bekend bij de gemeente. Er gaat wel een zekere bijdrage van deze informatiefunctie uit naar de regierol van gemeenten.
Betere samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders	Nee	Het adviesrecht voegt niet iets wezenlijk toe aan de bestaande samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken.
Meer passende ondersteuning voor inwoners met problematische schulden	Nee	Vanwege het zeer geringe aantal negatieve adviezen die tot opheffing van het schuldenbewind en instellen van een lichtere maatregel leiden, is dit effect verwaarloosbaar.
Snellere doorstroom van inwoners met schuldenbewinden naar de gemeentelijke schuldhulp-verlening/eerdere uitstroom uit schuldenbewinden	Nee	Het beperkte gebruik van het adviesrecht heeft geen aantoonbaar effect op de uitstroom uit schuldenbewind. Bovendien wordt deze uitstroom door veel andere beleidsinitiatieven beïnvloed, waardoor een mogelijk effect van het adviesrecht niet te isoleren valt.
Bijeffecten	**Beoordeling**	**Toelichting**
Een minder groot beroep op de bijzondere bijstand	Nee	Een verband tussen het adviesrecht en verlaging van de kosten voor de bijzondere bijstand kan niet aangetoond worden, maar is niet waarschijnlijk omdat er zeer weinig schuldenbewinden definitief zijn teruggedraaid. Het effect ten opzichte van het aantal uitgesproken schuldenbewinden is daarom verwaarloosbaar.

Tijdelijkheid schuldenbewinden

Naast de randvoorwaarden en beoogde effecten voor het adviesrecht, zijn in de beleidsreconstructie (hoofdstuk 2) ook de randvoorwaarden en beoogde effecten voor de tijdelijkheid van schuldenbewind uitgewerkt.

	Randvoorwaarden tijdelijkheid schuldenbewind	Beoordeling
1	Rechtbanken vermelden in alle beschikkingen van schuldenbewinden dat deze voor een bepaalde tijd ingesteld is	Ja
2	Bij bewindvoerders en betrokkenen is bekend dat schuldenbewind een tijdelijke maatregel is	Ja
3	Bewindvoerders nemen eerder actie om de schuldenproblematiek van betrokkenen aan te pakken (al dan niet met hulp van de gemeentelijke schuldhulpverlening)	Deels
4	Bewindvoerders beoordelen op een eerder moment of een schuldenbewind kan worden opgeheven en doen eerder het verzoek tot opheffing bij de kantonrechter	Deels
5	Kantonrechters volgen de voortgang van het schuldenbewind en spreken bewindvoerders eerder aan op mogelijke uitstroom uit schuldenbewind	Ja

Uit hoofdstuk 6 blijkt dat aan de meeste randvoorwaarden in zijn geheel of gedeeltelijk is voldaan. Rechtbanken vermelden dat een schuldenbewind voor bepaalde tijd is (randvoorwaarde 1) en dit is ook bekend bij bewindvoerders en betrokkenen (randvoorwaarde 2). Er zijn eerste aanwijzingen dat

bewindvoerders eerder actie ondernemen om schuldenproblematiek aan te pakken (randvoorwaarde 3) en/of eerder beoordelen of een schuldenbewind kan worden opgeheven (randvoorwaarde 4). Rechtbanken volgen in ieder geval de voortgang van het schuldenbewind en sturen aan op mogelijke uitstroom uit bewind (randvoorwaarde 5).

De output-effecten van tijdelijkheid schuldenbewind worden daarmee behaald. Het vaststellen of de outcome en impact-effecten ook aanwezig zijn, is nu echter nog niet mogelijk. Er zijn namelijk geen monitoringsgegevens over de duur van schuldenbewinden beschikbaar, wat een analyse onmogelijk maakt. Alleen uit de uitstroomcijfers zou in de komende periode opgemaakt kunnen worden of de maatregelen effecten hebben, omdat de termijn in zicht komt van de bewinden die aan het begin van deze wijzigingen ingesteld zijn (bijvoorbeeld van tijdelijkheid en van periodieke evaluaties). Op dit moment is echter nog geen effect in de uitstroomcijfers zichtbaar. Zie ook schema 7.4.

Schema 7.4 Beoogde effecten tijdelijkheid schuldenbewind

Type output-effecten	Indicatoren	Beoordeling
Toepassing maatregel	▪ eindtermijn wordt vermeld in beschikkingen voor het instellen van het schuldenbewind ▪ bewindvoerder en betrokkene zijn bekend met de tijdelijkheid van de maatregel	Behaald
Type outcome-effecten	**Indicatoren**	
Versnellen beoordeling noodzaak voortzetting	▪ eerdere beoordeling of er noodzaak bestaat voor voortzetting van het schuldenbewind ▪ eerdere uitstroom uit schuldenbewind	Nog onbekend
Type impact-effecten	**Indicatoren**	
Duur schuldenbewind	▪ verlaging van de gemiddelde duur van schuldenbewind	Nog onbekend

7.2 Scenario's

Er zijn grofweg drie scenario's denkbaar voor de toekomst van het adviesrecht. Deze scenario's zijn 1) het ongewijzigd voortzetten van het adviesrecht in de huidige vorm; 2) het adviesrecht afschaffen; en 3) het anders borgen van goede elementen van het adviesrecht. Hieronder bespreken we in het kort de drie scenario's met daarbij horende overwegingen en voor- en nadelen. Voor de onderbouwing van deze scenario's is ook input opgehaald tijdens een validatiesessie met verschillende vertegenwoordigers van betrokken partijen. Tijdens de validatiesessie zijn onderstaande scenario's met hen besproken en zijn aandachtspunten opgetekend.

Scenario 1. Ongewijzigd voortzetten

Het eerste scenario houdt in dat er geen aanpassingen aan het adviesrecht worden gedaan. Hiermee blijft de wet van het adviesrecht van kracht. Hierdoor zullen naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst de doelen van het adviesrecht niet worden behaald. Het adviesrecht zal niet bijdragen aan meer samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders. Ook zal er niet meer passende ondersteuning voor inwoners met schulden komen. Daarnaast zal het adviesrecht ook geen snellere doorstroom voor inwoners met problematische schulden stimuleren.

Het enige doel dat gedeeltelijk behaald zal worden is de regierol voor gemeenten, die vorm krijgt door

het melden van schuldenbewinden van bewindvoerders bij gemeenten. Dit is mogelijk omdat met het adviesrecht de gegevensuitwisseling tussen bewindvoerders en gemeenten is geregeld. Door de meldingen kunnen gemeenten zicht krijgen op schuldenbewinden van hun inwoners. Dit is een niet te onderschatten effect, ware het niet dat niet alle schuldenbewinden door bewindvoerders bij gemeenten worden gemeld, waardoor er alsnog schuldenbewinden buiten het zicht van de gemeente blijven.

Hoewel met de inwerkingtreding van het adviesrecht werd gezegd dat de administratieve en financiële lasten verwaarloosbaar waren (in het geval van bewindvoerders) of beperkt zouden blijven (in het geval van gemeenten en rechtbanken), ervaren veel betrokken partijen deze lasten weldegelijk. Als het adviesrecht blijft bestaan, zullen ook de administratieve en daarmee financiële lasten blijven bestaan. Deze lasten worden met name ervaren door bewindvoerders en gemeenten, en in mindere mate door rechtbanken.

Een belangrijke overweging bij het ongewijzigd voortzetten van het adviesrecht is continuïteit. Er zijn gemeenten, bewindvoerders en rechtbanken die gebruik maken van het adviesrecht, ook al is dit niet altijd naar tevredenheid. Als het adviesrecht wordt afgeschaft, kan dit ervaren worden als 'zwalkend' beleid. Mogelijk kan dit bij de gebruikers van het adviesrecht tot onduidelijkheid, onzekerheid of ontevredenheid leiden.

Scenario 2. Afschaffen adviesrecht

Het tweede scenario is het afschaffen van het adviesrecht. Het voordeel van dit scenario is dat de administratieve en financiële lasten voor alle betrokken partijen wegvallen. Door een groot deel van de gebruikers wordt het adviesrecht voornamelijk als een administratieve last gezien en levert het hen geen voordelen op. Dit wordt opgelost door het afschaffen ervan. Het nadeel van het afschaffen van het adviesrecht is dat goede elementen van het adviesrecht verloren zullen gaan. Met name het zicht van gemeenten met een opt-in op schuldenbewinden zal met de afschaffing van het adviesrecht afnemen, omdat bewindvoerders geen schuldenbewinden meer bij hen zullen melden.

Naast het adviesrecht zijn er een aantal andere, reeds bestaande maatregelen die kunnen bijdragen aan de doelen van het adviesrecht. Een veelgenoemde maatregel is het convenant. In de afgelopen jaren hebben convenanten aan populariteit gewonnen. Hoewel onderzoek naar de effectiviteit van convenanten niet beschikbaar is, blijkt dat convenanten in zijn algemeenheid een aantal werkzame bestanddelen bevatten. Zij verzorgen een basis voor een goede samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders doordat duidelijke procedureafspraken worden gemaakt. Ook kunnen in convenanten afspraken worden gemaakt over samenwerking voorafgaand aan bewind, waardoor de gemeente eerder in het proces inspraak krijgt op de ondersteuning van de betrokkene. Hierdoor kunnen gemeenten meer grip krijgen op schuldenbewinden. Mogelijk kan een landelijk convenant met de brancheverenigingen deze effectiviteit versterken.

Een andere maatregel is vroegsignalering. Verschillende respondenten zeggen dat gemeenten via vroegsignalering tijdig op de hoogte kunnen raken van ontwikkelende schulden bij inwoners. Hierdoor kunnen gemeenten in een vroegtijdig stadium passende hulp aanbieden, waardoor schulden

sneller kunnen worden aangepakt en schuldenbewinden wellicht voorkomen of schuldensituaties verlicht kunnen worden. Hierdoor worden twee belangrijke elementen van het adviesrecht ondervangen, namelijk het melden van schuldenbewinden door bewindvoerders en het aanbieden van passende ondersteuning door gemeenten. Ook de schuldenfunctionaris van de rechtbank kan bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van schulden. Schuldenfunctionarissen kunnen betrokkenen helpen bij het in kaart brengen van schulden en bij de aanmelding bij de gemeente. Zo kan de gemeente in een eerder stadium hulp aanbieden.

Andere bestaande maatregelen die kunnen bijdragen aan het behalen van de doelen van het adviesrecht zijn de tijdelijkheid van schuldenbewinden, de driejaarlijkse periodieke evaluatie van schuldenbewinden door de rechtbank en de jaarlijkse rekening en verantwoording die bewindvoerders naar de rechtbank dienen te sturen. Deze maatregelen worden in samenhang besproken omdat het lastig is om de mogelijke effecten uit elkaar te trekken. Alle drie de maatregelen voorzien in extra controlemomenten op schuldenbewinden. Zo kan bijvoorbeeld worden gecheckt of doorstroom naar schuldhulpverlening of uitstroom uit schuldenbewind al aan de orde is. Hierdoor hebben al deze maatregelen de potentie om de doorstroom en hiermee ook de uitstroom uit schuldenbewinden te bevorderen. Er is echter nog geen hard bewijs beschikbaar over of deze maatregelen daadwerkelijk leiden tot meer uitstroom. Dit zullen de uitstroomcijfers van de jaren 2026 en later moeten uitwijzen. Een andere maatregel die kan bijdragen aan het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewinden is de verkorting van de termijn van de Msnp en Wsnp van drie jaar naar 18 maanden.

Scenario 3. Anders borgen van goede elementen

Het derde en laatste scenario is het anders borgen van goede elementen van het adviesrecht. Hiermee kunnen de goede aspecten van het adviesrecht worden behouden, terwijl de negatieve gevolgen van het adviesrecht worden verminderd.

Het element dat in de praktijk de meeste meerwaarde heeft is de informatiefunctie van het adviesrecht. Het melden van schuldenbewinden brengt echter ook de nodige lasten voor bewindvoerders met zich mee. Daarom is het wellicht mogelijk om de informatiefunctie van het adviesrecht anders in te richten. Mogelijke opties voor het automatiseren van meldingen van schuldenbewinden aan gemeenten zijn als volgt. Mogelijk kunnen gemeenten worden gekoppeld aan KEI-toezicht (KEI staat voor Kwaliteit en Innovatie rechtspraak). Dit programma wordt gebruikt door bewindvoerders om digitaal te communiceren met de rechtbank. Ook moeten bewindvoerders documenten zoals de boedelbeschrijving uploaden in dit programma. Als gemeenten toegang krijgen tot dit programma, kunnen zij een melding krijgen als een nieuw dossier in hun gemeente wordt aangemaakt en kunnen zij ook de documenten die de bewindvoerder in het adviesrecht naar hen opstuurt inzien.

Ook het aanpassen van het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) zou een optie kunnen zijn. Op dit moment is het CCBR niet ingericht op een manier waarop gemeenten een overzicht kunnen krijgen van de schuldenbewinden in hun gemeenten. De zoekfunctie in het register is enkel gericht op het vinden van individuele schuldenbewinden op basis van vooraf beschikbare gegevens over de

betrokkene. Als deze zoekfunctie wordt aangepast, kunnen gemeenten zicht krijgen op alle ingestelde schuldenbewinden in hun gemeente. Deze opties komen tegemoet aan de wens van gemeenten om zicht te houden op schuldenbewinden en zouden de administratieve lasten voor bewindvoerders aanzienlijk verlichten. Bij deze maatregelen is het wel van belang om de proportionaliteit van de gegevensuitwisseling in het oog te houden.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat er een nieuwe wet in ontwikkeling is, namelijk de wet proactieve dienstverlening. Deze wet wordt opgesteld zodat gemeenten kunnen onderzoeken welke inwoners waarschijnlijk recht hebben op een uitkering of andere ondersteunende voorzieningen, maar deze niet gebruiken. Door deze wet krijgen gemeenten toestemming om tussen afdelingen informatie over inwoners uit te wisselen. Hierdoor kan bijvoorbeeld bij een aanvraag van de bijzondere bijstand door een bewindvoerder, de afdeling schuldhulpverlening worden ingeschakeld om te monitoren of de inwoner wordt aangemeld voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo kan de gemeente zicht houden of schuldenbewinden worden gemeld en een koppeling maken met schuldhulpverlening. Schuldenbewinden van inwoners met een toereikend inkomen komen zo echter niet in beeld omdat zij geen bijzondere bijstand ontvangen.

Een andere manier veelgenoemde manier om het adviesrecht effectiever te maken is advies geven voorafgaand aan de onderbewindstelling. Zoals in de hoofdstukken 2 en 5 al aan bod kwam, is dit momenteel geen officieel adviesrecht én stuit deze werkwijze op een aantal bezwaren, zoals dat dit mogelijk onnodige drempels opwerpt voor mensen om beschermingsbewind aan te vragen en dit vertraging kan opleveren in het proces. Dit neemt niet weg dat gemeenten deze mogelijkheid in convenanten met bewindvoerders kunnen vastleggen, zoals dit ook bij de T-aanpak in Tilburg is gebeurd. Bij het borgen van samenwerking en afspraken in convenanten is het van belang om de rolduidelijkheid in het oog te houden. Sommige convenanten zijn dusdanig verstrekkend dat gemeenten de rol van toezichthouder op schuldenbewinden op zich nemen, terwijl dit formeel gesproken de rol is van de rechtbank.

Een laatste mogelijkheid om de doorstroom en uitstroom uit schuldenbewinden te stimuleren, is differentiatie aanbrengen in het beloningssysteem voor bewindvoerders. Nu krijgen bewindvoerders standaard jaarvergoedingen. Differentiatie zou betekenen dat er meer variatie komt in de beloning van bewindvoerders. Dit zou kunnen betekenen dat zij resultaatgerichte beloningen krijgen als zij cliënten tijdig doorsturen naar schuldhulpverlening of als zij de zelfredzaamheid van cliënten bevorderen. Op dit moment wordt door het ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoek gedaan naar het beloningssysteem voor bewindvoerders.[28] Op deze manier zou de doorstroom naar schuldhulpverlening en de uitstroom uit schuldenbewinden kunnen worden bevorderd.

[28] Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, 16 april 2025, 24 545, nr. 795.

Bijlage I - Verantwoording aanpak wetsevaluatie

Aantal waarnemingen per respondentgroep

Schema 1 Aantal waarnemingen per respondentgroep

Respondentgroep	Aantal
Sleutelpersonen	6
Quickscan gemeenten	292
Verdiepende interviews gemeenten	75
▪ Met opt-in	28
▪ Spijtoptanten	13
▪ Zonder opt-in	24
Bewindvoerders	25
Rechtbanken	10
Betrokkenen	4
Totaal	**412**

Kenmerken respondenten quickscan

Schema 2 Verdeling responderende gemeenten naar grootteklasse

Grootteklasse	Aantal gemeenten
Klein (tot 25.000 inwoners)	94
Middelgroot (25.000 tot 80.000 inwoners)	153
Groot (meer dan 80.000 inwoners)	42
G4	3
Totaal	**292**

Schema 3 Spreiding responderende gemeenten over provincies

Provincie	Aantal responderende gemeenten	Aandeel van totaal aantal gemeenten per provincie
Drenthe	10	83%
Flevoland	6	100%
Friesland	16	89%
Gelderland	39	76%
Groningen	9	90%
Limburg	27	87%
Noord-Brabant	42	69%
Noord-Holland	38	86%
Overijssel	22	88%
Utrecht	23	88%
Zeeland	12	92%
Zuid-Holland	48	98%
Totaal	**292**	**85%**

Bijlage II - Literatuurlijst

Bureau Bartels, juni 2016
Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden

Bureau Bartels, juli 2018
Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen CBM en Regeling beloning CBM

Gemeente Amsterdam
Bevindingen pilot adviesrecht 1 juli 2022 tot 1 juli 2023

Gemeente Tilburg en Rechtbank Zeeland-West-Brabant, februari 2019
T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant - gemeente Tilburg

Hogeschool Utrecht, maart 2024
Position paper initiatiefnota 'Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind'

Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht (LOVT), 7 december 2023
Aanbeveling Zelfredzaamheid bij bewind

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 16 april 2025, 24 545, nr. 795
Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 2017
Nota Start voorbereiding J&V-wet adviesrecht gemeenten bij beschermingsbewind

Raad voor de Rechtspraak, 21 maart 2024
Position paper Raad voor de Rechtspraak over 'Bewind'

Raad voor de Rechtspraak, april 2025
Aanbevelingen Meerderjarigenbewind, Curatele en Mentorschap

SEO, november 2022
Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden, een verkenning van alternatieven

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2020 389
Besluit van 15 oktober 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de 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

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2020 389
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

Tweede Kamer de Staten-Generaal, 2019-2020, 35 428, nr. 3
Memorie van Toelichting

Tweede Kamer der Staten-Generaal, juni 2020
Nota naar aanleiding van het verslag

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023-2024, 36 464, nr. 2
Initiatiefnota van het lid Kat over Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind

VNG, juni 2021
Handreiking voor gemeenten bij het adviesrecht voor schuldenbewind

VNG, juli 2025
Handreiking Plinkr Nazorg

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017
Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021

Colofon

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 13A
3818 LE Amersfoort

www.bureaubartels.nl
info@brtls.nl
033 - 4792020

Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES