

Vergaderjaar 2009–2010

32 291

Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2009 en het nader rapport d.d. 18 januari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 oktober 2009, no. 09.002952, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot het geven aan gemeenten van de wettelijke taak van schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft het college van burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid voor integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. De gemeenteraad krijgt de verplichting een of meer plannen vast te stellen die richting geven aan die schuldhulpverlening.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de doelstelling en noodzaak van het voorstel, de taak van de gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening, de financiële gevolgen voor de gemeenten, de rechtsbescherming, de informatievoorziening, de inwerkingtredingsdatum, de ondertekening en de advisering. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 oktober 2009, nr. 09.002952, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december, nr. W12.09.0428/III, bied ik U hierbij aan.

1. Doelstelling en noodzaak van het voorstel

a. Doelstelling

De regering beoogt het minnelijk traject van schuldhulpverlening meer en effectiever te benutten teneinde de druk op de schuldsanering krachtens de Wet schuldsanering natuurlijke personen te verminderen en meer gevallen al in het voortraject op te vangen. Door de economische crisis is de verwachting dat situaties van problematische schulden van burgers zich frequenter zullen voordoen en een beroep op schuldhulpverlening in de komende jaren zal toenemen.

Naast andere actoren vervullen ook gemeenten een rol op het terrein van de schuldhulpverlening. De Raad wijst in dit verband op al bestaande wetgeving:

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de Wet op het consumentenkrediet (Wck) en de Faillissementswet. In artikel 47, eerste lid, van de Wck is het verbod op schuldbemiddeling opgenomen.¹ Op grond van artikel 48, eerste lid, onder a, van de Wck is het verbod niet van toepassing op schuldbemiddeling door, onder meer, gemeenten. Gemeenten kunnen derhalve een rol vervullen op dit terrein. Daarnaast impliceert ook artikel 285, eerste lid, onder f, van de Faillissementswet dat gemeenten betrokken kunnen zijn bij schuldhulpverlening, omdat het college een met redenen omklede verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtigde schuldregeling te komen, moet afgeven aan de schuldenaar die een verzoekschrift wil indienen bij de rechtbank om in aanmerking te komen voor toepassing van een schuldsaneringsregeling. Ten slotte verlenen gemeenten ook in het kader van de uitvoering van de Wet werk en bijstand schuldhulpverlening als onderdeel van een bijstands- of re-integratietraject.

Blijkens de toelichting verrichten veel gemeenten al de nodige inspanningen op het terrein van de schuldhulpverlening. De regering beoogt met het wetsvoorstel te verzekeren dat alle gemeenten zich actief inzetten op het gebied van de schuldhulpverlening. Het voorstel maakt het college van burgemeester en wethouders (college) verantwoordelijk voor integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Dit is neergelegd in artikel 2, eerste lid, het eerste van de twee kernbepalingen in het voorstel. De toelichting spreekt in dit verband van «de wettelijke inbedding van de zorgplicht van gemeenten», als een goed instrument voor het bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De andere kernbepaling in het voorstel is de planverplichting voor de gemeenteraad, neergelegd in artikel 3, eerste lid. De regering beoogt met het voorstel eisen te formuleren die een «bodem» leggen in de gemeentelijke schuldhulpverlening, aldus de toelichting.²

b. Noodzaak

Mede gelet op het belang van zuinigheid met regelgeving, pleegt de Raad aan hem voorgelegde wetsvoorstellen onder meer te beoordelen vanuit de vraag naar de noodzaak van een nieuwe wettelijke regeling. Voor een beoordeling van de noodzaak is in dit geval temeer aanleiding, omdat het gaat om een wetsvoorstel dat zich richt op de taakbehartiging door de gemeenten.

Daar komt bij dit voorstel nog een bijzonder aspect bij, namelijk de vraag naar de omvang van de taak, en daarmee van de verantwoordelijkheid, van de gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening is een activiteit die zich richt op het oplossen van een probleem in een privaatrechtelijke rechtsverhouding, tussen schuldeiser en schuldenaar. De regering verwacht dat het voorstel zal leiden tot een toenemend vertrouwen van de schuldenaren, maar vooral ook van de schuldeisers, in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit de memorie van toelichting blijkt echter niet waarop deze verwachting is gebaseerd. In dat kader trok het de aandacht van de Raad dat de toelichting spreekt in termen van een ideaalbeeld, waarvan een van de drie uitgangspunten is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening integrale oplossingen biedt voor schuldsituaties. Daarmee, en gelet op de term «integrale schuldhulpverlening» in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, alsmede op de in de toelichting besproken regierol van de gemeenten, wordt de suggestie gewekt dat de gemeenten een soort van algehele of eindverantwoordelijkheid hebben op dit terrein.

De Raad erkent dat ook gemeenten een belangrijke rol vervullen op het terrein van de schuldhulpverlening. Er mag echter niet aan worden voorbijgegaan dat er andere actoren zijn die hier evenzeer actief zijn en inspanningen verrichten. De Raad mist in de toelichting dan ook een erkenning van, en een beschouwing over de grenzen van de rol van de gemeenten, gezien in verband met wat de toelichting de zorgplicht van gemeenten noemt. Zo'n beschouwing is van belang voor de beoordeling van het voorstel, en zijn onderdelen, uit een oogpunt van noodzaak.

Om een goed beeld te krijgen van de noodzaak van het voorstel, is het van belang dat de toelichting informatie bevat over de huidige praktijk van de schuldhulpverlening door gemeenten. Die informatie zal meer in het bijzonder

¹ Ingevolge artikel 47, tweede lid, Wck wordt onder schuldbemiddeling verstaan: het in de uitoefening van een bedrijf of beroep, anders dan door het aangaan van een krediettransactie, verrichten van diensten, gericht op de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de bestaande schuldenlast van een natuurlijke persoon, geheel of gedeeltelijk voortvloeiend uit een of meer krediettransacties.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Voorgeschiedenis.

moeten zijn gericht op problemen die zich in en bij de gemeentelijke schuldhulpverlening voordoen en waarvoor de wetgever een toereikende oplossing kan of moet bieden. In dat kader zijn met name gegevens van belang over gemeenten die, naar het oordeel van de regering, achterblijven in activiteiten op het terrein van de schuldhulpverlening. In de toelichting wordt niet ingegaan op de redenen daarvoor en evenmin toegelicht waaruit de noodzaak voortkomt om alsnog ook voor deze gemeenten bij wet regels te stellen. Voor zover een verklaring zou liggen in een bijdrage van het rijk in de financiering van de inspanningen van gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening, merkt de Raad op dat het onderhavige voorstel daarin niet voorziet.¹

Bij gebreke van de hiervoor bedoelde informatie, is de Raad vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van het voorstel. Dat geldt temeer omdat niet duidelijk is hoe de hiervoor als zodanig aangeduide beide kernbepalingen van het voorstel kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Immers, ook zonder de artikelen 2 en 3 zullen gemeenten nog steeds ten volle in staat zijn om invulling te geven aan hun activiteiten op het terrein van de schuldhulpverlening, in de zelf gekozen maatvoering waarover ook de toelichting spreekt. Voor gemeenten die tot nu toe nog weinig inspanningen verrichten op het terrein van de schuldhulpverlening zal het wetsvoorstel bovendien weinig effectief zijn, nu het alleen een verantwoordelijkheid bevat voor het college en een planverplichting voor de gemeenteraad.² De Raad merkt op dat wetsvoorstel aldus geen bepalingen bevat waaraan een schuldenaar of een schuldeiser rechtstreeks een aanspraak kan ontlenen op daadwerkelijke schuldhulpverlening door de gemeente in zijn geval. Hij zou dergelijke bepalingen overigens niet willen bepleiten. De Raad acht de noodzaak van het voorstel niet toereikend gemotiveerd, nu niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde ervan is in het licht van bestaande wetgeving noch op welke wijze de beoogde doelstelling ervan – effectievere hulpverlening – kan worden bereikt met de voorgestelde artikelen 2 en 3. In het licht van het voorgaande beveelt de Raad aan het voorstel nader te overwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad over het voorstel nog het volgende op.

1. Doelstelling en noodzaak van het voorstel

b. Noodzaak

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de noodzaak van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting nader toegelicht. Het kabinet acht het wetsvoorstel noodzakelijk om de hierna genoemde redenen. Uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt» blijkt dat het niveau van de gemeentelijke schuldhulpverlening op dit moment te laag is. Het is door middel van dit wetsvoorstel mogelijk een aantal problemen waarmee de gemeentelijke schuldhulpverlening op dit moment kampt op te lossen. Door middel van dit wetsvoorstel wordt een bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening gelegd. Dit zal ertoe leiden dat alle gemeenten op het door dit wetsvoorstel beoogde niveau zullen moeten gaan functioneren. Een deel van de gemeenten zal een inhaalslag moeten gaan maken. Overigens blijkt dat een aantal gemeenten al (bijna) op het beoogde niveau functioneert. Een effectievere schuldhulpverlening, die in meer gevallen tot een voor schuldenaren en schuldeisers aanvaardbare oplossing komt, zal er naar het oordeel van het kabinet toe leiden dat deze groepen meer vertrouwen krijgen in de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Naar aanleiding van een opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting ingegaan op de verantwoordelijkheden van andere actoren dan de gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening. Ook is aandacht besteed aan de grenzen van de rol van de gemeenten.

2. De taak van de gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening

Voor de beoordeling van een wetsvoorstel waarin aan gemeenten taken in medebewind worden opgelegd, zijn de volgende vragen van belang: wat is de precieze taakomschrijving voor gemeenten, bestaat er een discrepantie tussen

¹ Bij de Raad is een voorstel aanhangig voor een algemene maatregel van bestuur houdende regels inzake een tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening (W12.090493/III). Zie ook hierna, onder punt 3.
² De artikelen 4 tot en met 6 bevatten slechts enkele procedurele bepalingen.

de opgedragen taken en de toegekende bevoegdheden, en gaat de taakop-
legging gepaard met de overdracht van voldoende financiële middelen?¹
De Raad plaatst tegen deze achtergrond een aantal kanttekeningen bij de
afbakening van de taak voor gemeenten, de regierol voor gemeenten en de
vaststelling van het plan.

De Raad merkt op dat tussen de uitgebreide toelichting en de wettekst in die
zin een incongruentie bestaat dat de toelichting aanmerkelijk verder gaat in de
te verwachten effecten van het voorstel dan kan worden afgeleid uit de
wettekst.

a. Omschrijving en afbakening taak

Op grond van artikel 2, eerste lid, is het college verantwoordelijk voor integrale
schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. In artikel 2, tweede
lid, wordt een definitie gegeven van «schuldhulpverlening»: het ondersteunen
bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van
schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet
zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de
toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Om de precieze
reikwijdte van de taak voor het college te kunnen bepalen, gaat de Raad hierna
in op enkele afbakeningsaspecten.

a.1°. Begrip «verantwoordelijk»

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is het college verantwoordelijk voor integrale
schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Het begrip verant-
woordelijk impliceert het afleggen van rekenschap over daden, maar houdt
niet tevens de verplichting in die daden te verrichten, met een dienovereen-
komstige aanspraak voor hen die daarbij een belang hebben. Aldus is dit
begrip onvoldoende bepaald. Bovendien spoort het niet met het opschrift van
artikel 2 «Taak gemeente». Wellicht is echter niet meer beoogd dan het
aanwijzen van het college als de instantie die van de kant van de gemeente de
taak van schuldhulpverlening vervult, binnen de kaders van een door de
gemeenteraad vastgesteld plan als bedoeld in artikel 3. De Raad adviseert het
begrip «verantwoordelijk» in artikel 2, eerste lid, in verband met het
voorgaande nader te bezien.

a.2°. Afbakening integrale schuldhulpverlening

Volgens de memorie van toelichting betekent integrale schuldhulpverlening
dat de aandacht niet alleen gericht moet zijn op het oplossen van de financiële
problemen van een cliënt, maar ook op eventuele omstandigheden die op
enigerlei wijze in verband kunnen staan met financiële problemen van een
cliënt (zoals psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de
gezondheid, verslaving of de gezinssituatie). Bovendien omvat integrale
schuldhulpverlening ook activiteiten gericht op preventie om problematische
schulden zoveel mogelijk te voorkomen (door bijvoorbeeld voorlichting,
vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding), alsmede
het verlenen van nazorg om te voorkomen dat schuldenaren opnieuw met
problematische schulden te maken krijgen, aldus de toelichting.²

De Raad merkt op dat het adjectief integrale bij schuldhulpverlening op
tweeërlei wijze wordt toegelicht in de memorie van toelichting. Enerzijds, op
individueel niveau, omvat integrale schuldhulpverlening aan een schuldenaar
meer dan ondersteuning bij de financiële aflossing van diens schulden,
namelijk ook de aanpak van de omstandigheden die tot die schuld hebben
geleid. Anderzijds, op collectief niveau, omvat integrale schuldhulpverlening
ook de preventie van problematische schulden en de nazorg aan degenen die
problematische schulden hebben gehad. De definitie van schuldhulpverlening
in artikel 2, tweede lid, is gericht op de aflossing van bestaande schulden van
een natuurlijke persoon (op individueel niveau) en omvat niet de nazorg. Dit
laatste zou ertoe kunnen leiden dat «nazorg op individueel niveau» niet tot de
taak zal worden gerekend. Die nazorg acht de regering wel van belang ter
voorkoming van (nieuwe) problematische schulden.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te
gaan.

¹ Advies van 20 oktober 2006, no. W04.05 0207, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 20; «Spelregels voor Interbestuurlijke verhoudingen», Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, 3.2 Autonomie en de uitvoering van taken in medebewind, blz. 36, 37. In zijn advies van 7 mei 2009 heeft de Raad dit standpunt herhaald; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan», 2.1 Inleiding, blz. 13.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening, Integrale schuldhulpverlening en de regierol van de gemeente.

a.3°. Afbakening groep schuldenaren

Volgens de memorie van toelichting dient de gemeentelijke schuldhulpverlening breed toegankelijk te zijn voor natuurlijke personen. Dit betekent dat schuldhulpverlening toegankelijk is voor natuurlijke personen die problematische schulden hebben of die voorzien op termijn problematische schulden te krijgen. Het is daarbij met het oog op het voorkomen van problematische schulden van groot belang dat gemeenten ook natuurlijke personen die voorzien op termijn problematische schulden te krijgen zo snel mogelijk helpen, aldus de toelichting.¹

De Raad merkt op dat de groep schuldenaren in de toelichting een grotere omvang krijgt dan uit de definitie van schuldhulpverlening voortvloeit. In de definitie wordt uitgegaan van personen die schulden hebben (die zij niet meer betalen of voorzien niet meer te kunnen betalen); zij omvat niet tevens personen die nog schulden krijgen. Zou deze laatste groep wel onder de definitie van schuldhulpverlening worden gebracht, dan wordt de groep schuldenaren van een welhaast onbeperkte omvang, met alle gevolgen voor de taak voor de gemeente van dien.

De Raad adviseert de toelichting in overeenstemming te brengen met de wettekst.

b. Regierol gemeenten

Volgens de memorie van toelichting heeft de gemeente op basis van de verantwoordelijkheid van het college voor integrale schuldhulpverlening de regierol, eventueel met betrokkenheid van andere organisaties. Volgens de regering heeft de gemeente immers in veel gevallen of een financieringsrelatie of tenminste een samenwerkingsrelatie met organisaties die betrokken kunnen zijn bij het integraal oplossen van problemen van een schuldenaar. De regierol is essentieel om samenhang te waarborgen in de aanpak van de problemen van de schuldenaar, aldus de toelichting.²

De Raad merkt op dat die regierol niet is neergelegd in de tekst van het voorstel. In elk geval kan de regierol niet worden herleid op de omschrijving van integrale schuldhulpverlening in artikel 2 noch op de opsomming van de onderdelen van het plan in artikel 3, vierde lid. Uit de toelichting blijkt niet hoe het college die regierol waar zou kunnen maken en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. De Raad merkt voorts op dat de uitwerking van de regierol in de memorie van toelichting verder gaat dan uit de wettekst kan worden afgeleid.

De Raad adviseert de memorie van toelichting te beperken tot de motivering en uitleg van de regeling.³

c. Vaststelling plan

Ingevolge artikel 3, eerste en tweede lid, stelt de gemeenteraad – telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren – een of meer plannen vast die richting geven aan de door het college te nemen beslissingen betreffende integrale schuldhulpverlening. Het plan dient de hoofdzaken te bevatten van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening (artikel 3, derde lid). In het vierde lid van artikel 3, wordt een aantal verplichte onderdelen voor het plan opgesomd.⁴

c.1. Omschrijving plan

Ingevolge artikel 110, eerste lid, onder a, Gemw wordt onder een plan verstaan: een beslissing die een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, ten einde een of meer doelstellingen te bereiken. In het licht van deze bepaling, het streven naar minder gedetailleerd medebewind⁵ en het streven van het kabinet om het voor gemeenten bestuurlijk eenvoudig te houden, zodat zij zich kunnen concentreren op het behalen van maatschappelijke resultaten⁶, merkt de Raad op dat, als een bepaling dat de gemeenteraad tenminste eenmaal in die vier jaar een plan vaststelt nodig is, met die bepaling volstaan kan worden.⁷

De Raad adviseert artikel 3, vierde lid, te schrappen.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening, Brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhulpverlening.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening, Integrale schuldhulpverlening en de regierol van de gemeente.

³ Zie ook aanwijzing 214 Ar.

⁴ Die onderdelen zijn: wat de gemeentelijke doelstellingen zijn betreffende de integrale schuldhulpverlening, hoe het samenhangende beleid betreffende integrale schuldhulpverlening zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen, welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd, welke maatregelen het college neemt om te voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen, de wijze waarop de schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening en het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode.

⁵ Code Interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2004, blz. 3.

⁶ Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, «Samen aan de slag», 4 juni 2007, blz. 2.

⁷ In lijn met het Advies van 7 juli 2008, no. W04.080192/l, lokaal veiligheidsbeleid (nog niet openbaar gemaakt).

c.2. Financiële gevolgen planverplichting

Ingevolge artikel 110, vijfde lid, Gemw wordt het vaststellen van een plan van een gemeentebestuur niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeenten worden gecompenseerd. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.¹

2. De taak van gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening

a. Omschrijving en afbakening taak

1 Begrip verantwoordelijkheid

Naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel in die zin aangepast dat voorop wordt gesteld dat de gemeenteraad een plan vaststelt over de integrale schuldhulpverlening aan haar inwoners. Vervolgens is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van dat plan. In het opschrift van artikel 3 (nieuw) is «taak gemeente» veranderd in: verantwoordelijkheid college. Het begrip «verantwoordelijkheid» impliceert de verplichting om schuldhulp te verlenen binnen de kaders van het plan maar houdt geen aanspraak op schuldhulpverlening in van hen die daarbij een belang hebben.

a.2 Afbakening integrale schuldhulpverlening

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting opgenomen dat een onderdeel van de integrale schuldhulpverlening ook het verlenen van nazorg is op zowel individueel – als op collectief niveau. Tevens is in het wetsvoorstel in de definitie van schuldhulpverlening opgenomen dat deze mede de nazorg omvat.

a.3 Afbakening groep schuldenaren

Het advies van de Raad op dit punt is opgevolgd door de memorie van toelichting aan te passen in de door de Raad voorgestelde zin.

b. Regierol gemeenten

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangepast. In de memorie van toelichting is niet meer opgenomen dat de gemeenten de regierol bij de integrale schuldhulpverlening hebben, maar is opgenomen dat de regering het wenselijk vindt dat de gemeenten deze regierol op zich nemen.

c. Vaststelling plan

c.1 Omschrijving plan

Het advies van de Raad om artikel 3, vierde lid, te schrappen is niet opgevolgd. De onderwerpen waarvan in (nu) artikel 2, vierde lid, is geregeld dat zij onderdeel moeten uitmaken van het door de gemeenteraad vast te stellen plan zijn essentieel voor het leggen van de beoogde bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening.

c.2 Financiële gevolgen planverplichting

In vervolg op dit advies van de Raad is in het hoofdstuk van de memorie van toelichting dat handelt over de financiële gevolgen voor de gemeenten aandacht besteed aan artikel 110, vijfde lid, van de Gemeentewet. De conclusie van de regering is dat er geen reden is om de gemeenten financieel te compenseren.

3. Financiële gevolgen voor de gemeenten

Op grond van artikel 108, derde lid, Gemeentewet (Gemw) worden de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken door het Rijk aan gemeenten vergoed. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Financiële-Verhoudingswet (Fv-wet) wordt in de toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen zijn van een

¹ Dit artikellid is een aanscherping van artikel 2 Fv-wet en accentueert dat een opdracht tot planning reden is voor een compensatie van de kosten.

wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten.

In het Bestuursakkoord met de gemeenten is afgesproken dat «het kabinet artikel 2 van de Fv-wet onverkort zal toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en wijze van bekostiging bij wijzigingen in taken van gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en – conform de Code Interbestuurlijke verhoudingen (Code) – met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)».¹

De Raad maakt een procedurele opmerking en een aantal inhoudelijke opmerkingen over de financiële paragraaf in de memorie van toelichting.

a. Overleg over financiële gevolgen

Ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad was het overleg over de financiën met de VNG, aan de hand van het (aan de Raad nagezonden²) eindrapport van onderzoeksbureau Cebeon nog niet afgerond.³ De Raad merkt op dat overleg ten tijde van de adviesaanvraag aan de Raad niet tijdig genoemd kan worden in de zin van de Code en het Bestuursakkoord. De Raad moet ervan kunnen uitgaan dat een aan hem voorgelegd voorstel op alle onderdelen voldoende is voorbereid.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Onderbouwing financiële gevolgen

In het eindrapport van Cebeon wordt de voorspelling gedaan dat de huidige netto-uitgaven aan gemeentelijke schuldhulpverlening voor alle Nederlandse gemeenten tezamen van circa 150 miljoen euro in 2008 zullen stijgen tot circa 170 miljoen euro in 2010. Het bedrag van 170 miljoen euro in 2010 blijft volgens die berekening gelijk aan het bedrag van 2009.⁴ De Raad vindt dit laatste opmerkelijk, omdat in de memorie van toelichting staat dat door de economische crisis de vraag naar schuldhulpverlening zal toenemen en de gemeenten op basis van dit voorstel een (financiële) inhaalslag moeten maken om aan de eisen van het voorstel te voldoen.

In de toelichting wordt een berekening gegeven van de financiële gevolgen van het voorstel voor de periode 2009–2011. In het ontwerpbesluit tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening, waarover de Raad vandaag eveneens advies uitbrengt, worden aan gemeenten voor de jaren 2009–2011 extra middelen ter beschikking gesteld in de vorm van een specifieke uitkering. Deze gelden zijn bedoeld om bestaande activiteiten op het terrein van de schuldhulpverlening uit te breiden en te verbeteren, waaronder het opvangen van het extra beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening, het realiseren van een brede toegankelijkheid en het beperken van de wacht- en doorlooptijden.⁵

De Raad vraagt aandacht voor de samenhang tussen het wetsvoorstel en dit ontwerpbesluit. In het voorgestelde artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid van het college voor integrale schuldhulpverlening neergelegd. Deze verantwoordelijkheid is niet in de tijd begrensd en geldt ook voor de periode na 2011. Uit het eindrapport van Cebeon blijkt bovendien dat de onderzoeksgemeenten verwachten dat onder de nieuwe wettelijke regeling cliënten langer gebruik blijven maken van enige vorm van schuldhulpverlening.⁶ Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de regering de kostenstijging (als gevolg van het voorstel) aan gemeenten niet zal vergoeden, omdat de gemeenten over voldoende middelen beschikken om deze geringe kostenstijging te financieren, bijvoorbeeld uit de overblijvende middelen van het participatiebudget.

Niet duidelijk is hoe dit standpunt zich verhoudt tot bovengenoemd ontwerpbesluit waarbij wel een – extra – financiële tegemoetkoming wordt gecreëerd (zij het voor een periode van drie jaren). Evenmin is duidelijk hoe dit standpunt zich verhoudt tot de financiële verplichtingen die voor het Rijk volgen uit artikel 108, derde lid, Gemw en artikel 2 van de Fv-wet, voor zover aan gemeenten nieuwe taken worden opgelegd.⁷

¹ «Samen aan de slag», Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17, blz. 11.

² Brief van de Staatssecretaris van SZW van 20 november 2009, nr. R&P/RSA/2009/26641.

³ Cebeon, «Quicksan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening», 4 november 2009.

⁴ Cebeon, a.w., blz. 12.

⁵ Zie artikel 2 van het ontwerpbesluit, nr. W12.090493.

⁶ Cebeon, a.w., blz. 29.

⁷ In ieder geval het realiseren van de brede toegankelijkheid en het beperken van de wacht- en doorlooptijd.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan.

3. Financiële gevolgen voor de gemeenten

a. Overleg over financiële gevolgen

Vanwege de wens van zowel de regering als de Tweede Kamer der Staten-Generaal om het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening op korte termijn in te dienen bij de Staten-Generaal is besloten om, ondanks dat op dat moment nog geen definitief inzicht bestond in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeenten, het wetsvoorstel al wel voor advies voor de te leggen aan de Raad van State. Zodra de financiële gevolgen voor de gemeenten duidelijk waren zijn deze ter kennis van de Raad gebracht, zodat deze betrokken konden worden bij de advisering door de Raad.

b. Onderbouwing financiële gevolgen

In vervolg op het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding tussen het standpunt dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om de geringe kostenstijging als gevolg van dit wetsvoorstel te financieren en het beschikbaar stellen van extra middelen in de periode 2009 tot en met 2011 en het feit dat aan gemeenten extra taken worden opgelegd.

4. Rechtsbescherming

Indien een schuldenaar het niet eens is met een beslissing van de gemeente in zijn geval, bestaan er volgens de memorie van toelichting de volgende mogelijkheden om dit kenbaar te maken:

- de bestaande klachtenprocedure op basis van gedragscode schuldregeling van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK);*
- een bestaande klachtenprocedure van een gemeente;*
- klagen bij de Nationale ombudsman, en*
- een beroep op de burgerlijke rechter.¹*

De Raad merkt op dat de VNG² en het onderzoeksbureau Cebeon³ ervan uitgaan dat tegen schriftelijke beslissingen van de gemeenten op basis van dit wetsvoorstel bezwaar en beroep open zal staan op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Beide instanties vragen om verduidelijking van het wetsvoorstel, niet alleen over de beslissing tot ontzegging van schuldhulpverlening, maar ook tegen andere beslissingen van de gemeente in het kader van schuldhulpverlening.⁴

De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken. Zo nodig ware in dit kader toe te lichten of is overwogen desbetreffende besluiten te plaatsen op de negatieve lijst bij de Awb.

4. Rechtsbescherming

In de memorie van toelichting is thans aangegeven dat tegen een beslissing van het college inhoudende een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering van schuldhulpverlening bezwaar en beroep openstaat op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

5. Informatievoorziening

Op grond van artikel 8, eerste lid, verstrekt het college desgevraagd kosteloos aan de minister van SZW de gegevens die hij met betrekking tot deze wet nodig heeft. Ingevolge artikel 8, tweede lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde gegevens.

a. Rechtsgrondslag informatievoorziening

Artikel 119 van de Gemw geeft regels voor de verstrekking van systematische informatie door gemeenten aan het Rijk. Op grond van artikel 119, derde lid,

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening, Brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhulpverlening.

² Brief van 4 september 2009, nr. BAWI/U200901766, blz. 2.

³ Cebeon, «Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening», 4 november 2009, blz. 21 en 28.

⁴ Cebeon, a.w., blz. 21. Een schuldenaar die toegang is verleend tot schuldhulpverlening zou bijvoorbeeld bezwaar willen maken tegen de voorwaarden die aan hem gesteld worden in het kader van een schuldregeling.

van de Gemw worden uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de verstrekking van informatie en de inwinning daarvan. De formulering «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» in het voorgestelde artikel 8, tweede lid, impliceert daarentegen ook de mogelijkheid van een ministeriële regeling. De Raad adviseert de rechtsgrondslag voor het geven van regels in artikel 8, tweede lid, te beperken tot een algemene maatregel van bestuur.

b. Financiering informatievoorziening

Op grond van artikel 119, vierde lid, van de Gemw wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van een verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

De Raad merkt op dat de kosteloze verstrekking van de informatie, zoals voorgesteld in artikel 8, eerste lid, niet in overeenstemming is met artikel 119, vierde lid, van de Gemw.

De Raad adviseert het woord «kosteloos» te schrappen en de financiële compensatie voor de informatievoorziening in de algemene maatregel van bestuur te regelen.

5. Informatievoorziening

De adviezen van de Raad voor herformulering van het artikel zijn in die zin overgenomen, dat het artikel nu op dezelfde wijze is geformuleerd als in de andere wetten op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die door de colleges worden uitgevoerd, zoals de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening. Uitgangspunt in alle wetgeving op het terrein van sociale zekerheid is, dat het verstrekken van informatie aan de minister kosteloos plaats vindt. Voor het overige rekening is gehouden met het kader dat artikel 119 van de Gemeentewet biedt. De regeling in dit wetsvoorstel impliceert, dat hier gekozen is voor de benadering in dit artikel 119 om bij wet en niet bij algemene maatregel van bestuur de systematische informatievoorziening aan de minister te regelen en daarnaast bij ministeriële regeling nadere regels te stellen voor de uitvoering van de informatievoorziening.

6. Inwerkingtredingsdatum

Ingevolge artikel 11 treedt deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de beoogde streefdatum voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel 1 juli 2010 is.¹ Volgens de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code) moet de periode tussen de aanvaarding van regelgeving en de inwerkingtreding redelijk zijn in relatie tot de aard van het voorstel. Als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van drie maanden na de officiële afkondiging.² Dit zou betekenen dat het voorstel voor 1 april 2010 in het Staatsblad zou moeten staan.

Uit de wettekst noch de memorie van toelichting blijkt voorts binnen hoeveel tijd na inwerkingtreding het plan, genoemd in artikel 3, door de gemeenteraad moet zijn vastgesteld. Indien dat tegelijkertijd met de inwerkingtreding dient te zijn vastgesteld, dient daar rekening mee te worden gehouden bij de vaststelling of de eventuele fasering van de inwerkingtredingsdatum. De Raad beveelt aan bij de vaststelling van de precieze inwerkingtredingsdatum rekening te houden met het bovenstaande. Indien gefaseerde inwerkingtreding wordt overwogen, adviseert de Raad artikel 11 daartoe te wijzigen.³

6. Inwerkingtredingsdatum

In het wetsvoorstel is nu geregeld dat het college van B en W verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan. De verantwoordelijkheid van het college van B en W begint daarmee ook vanaf het moment dat er een plan is. Daardoor kan het gehele wetsvoorstel gelijktijdig in werking treden.

7. Ondertekening

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9. Inwerkingtreding.

² Code Interbestuurlijke Verhoudingen, «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 40, 41.

³ Artikel 3, waarin de planverplichting voor de gemeenteraad is opgenomen, zou zodoende op een later tijdstip in werking kunnen treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de enige ondertekenaar van het voorstel. Het voorstel beoogt evenwel invloed uit te oefenen op de taakbeartiging door de gemeenten. De Raad vraagt zich af waarom in dit geval, anders dan in het in voetnoot 3 genoemde ontwerpbesluit, van medeondertekening door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is afgezien.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig in medeondertekening te voorzien.

7. Ondertekening

De algemene maatregel van bestuur houdende regels inzake een tijdelijke specifieke uitkering schuldhelpverlening is uitsluitend gebaseerd op artikel 17, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet. Het betreft een tijdelijke specifieke uitkering, waarvoor de regeling bij of krachtens een (specifieke) wet ontbreekt. Om die reden is bij die algemene maatregel van bestuur er voor gekozen de medebetrokkenheid van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de voordracht tot uitdrukking te laten komen. Er is overigens geen sprake van medeondertekening. Dit wetsvoorstel voorziet in regeling van een taak, die op het beleidsterrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ligt. Voor het opdragen bij wet van deze taak is het niet noodzakelijk, dat de medebetrokkenheid van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de memorie van toelichting of door medeondertekening tot uitdrukking wordt gebracht.

8. Advisering

Op grond van de «Checklist voor rijksregelgeving en beleid» van de Code moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden tijdig voor advies worden voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg en de VNG. In de toelichting bij de conceptregelgeving dient vervolgens op de adviezen in te worden gegaan. Het advies dient vervolgens meegezonden te worden naar de Raad van State.¹

Volgens de memorie van toelichting is het voorstel voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten. Aan de VNG is geen officieel advies gevraagd over dit voorstel.²

Indien vertegenwoordigers van de VNG in een vroegtijdig stadium zijn betrokken bij de voorbereiding van beleid of regelgeving, wordt daaruit, soms eenzijdig, ten onrechte de conclusie getrokken dat een officiële adviesaanvraag aan de VNG niet meer nodig is. De Raad acht inzicht in het officiële standpunt van de VNG en de reactie daarop van de regering van belang voor de eigen oordeelsvorming. Bovendien is het wenselijk dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer kennis kunnen nemen van de wijze waarop de Raad het standpunt van de VNG bij zijn advisering heeft betrokken.

De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

8. Advisering

Over de inhoud van het wetsvoorstel is in de conceptfase op ambtelijk niveau overleg gevoerd met o.a. de VNG. Aspecten van het wetsvoorstel zijn ook in bestuurlijk overleg met de VNG aan de orde geweest. Daarnaast is het wetsvoorstel ook voor advies voorgelegd aan het uitvoeringspanel gemeenten. Het kabinet is van mening daarmee gehandeld te hebben in de geest van de «Checklist voor rijksregelgeving en beleid» van de Code.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Redactionele kanttekeningen

Naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. De volgende redactionele kanttekeningen zijn evenwel niet overgenomen.

De opschriften bij de artikelen zijn niet geschrapt omdat opschriften de toegankelijkheid van het wetsvoorstel ten goede komen.

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 40, 41.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 8. Consultatie en adviezen.

De opsomming in artikel 1 wordt niet van een letter voorzien, omdat een opsomming in een begripsbepaling bij voorkeur in een alfabetische volgorde zonder opsommingstekens wordt geplaatst (Ar. 100, tweede lid). In artikel 4, tweede lid, is niet het beginpunt van de wachttijd opgenomen omdat dit redelijkerwijs al voldoende uit artikel 4 blijkt. In artikel 6 is de zinsnede «voor de uitvoering van deze wet» niet gewijzigd in: voor de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening. De zinsnede «voor de uitvoering van deze wet» is ruimer dan de zinsnede «voor de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening» en maakt het bijvoorbeeld ook mogelijk om de verzoeker te verplichten zijn medewerking te verlenen aan het verstrekken van gegevens indien het niet gaat om de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening. Daarbij wordt aangesloten bij de gegevensverstrekking door andere bestuursorganen en instanties, waarop artikel 7 betrekking heeft. Dit artikel is overigens geherformuleerd, omdat het van overeenkomstige toepassing verklaren van de bepalingen van de Wet werk en bijstand niet sluitend is voor de gegevensuitwisseling voor de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

De passages over beleidsregels en het hanteren van de recofa-methode en de andere door de raad genoemde onderwerpen zijn in toelichting gehandhaafd. Over de inhoud van het wetsvoorstel heeft namelijk op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsgevonden. In vervolg op dit overleg heeft de regering besloten in de memorie van toelichting een aantal beleidsuitgangspunten op te nemen die strikt genomen niet uit de wettekst voortvloeien. Daarbij is geen sprake van het stellen van nadere regels in de memorie van toelichting, zoals de Raad stelt, waarbij de beleidsvrijheid van gemeenten zou worden aangetast. Het gaat hierbij om opvattingen, die een toelichting geven op een wenselijke invulling van de schuldhulpverlening.

Tevens is het wetsvoorstel op een aantal punten geactualiseerd en aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W12.09.0428/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift het woord «wettelijke» schrappen (Aanwijzing 107, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)).
- In de aanhef na het woord «Allen» en na de zinsnede «Zo is het» een komma invoegen (Ar. 109).
- De opschriften bij de artikelen schrappen (Ar. 98, tweede lid).
- De onderdelen van de opsomming in artikel 1 van een letter voorzien (Ar. 100, eerste lid).
- De definitie van schuldhulpverlening in artikel 2, tweede lid, verplaatsen naar de begripsbepalingen in artikel 1.
- In artikel 3, eerste lid, de zinsnede «een of meer plannen vast die richting geven» vervangen door: een plan vast dat richting geeft.
- In artikel 4, eerste lid, de komma schrappen.
- Artikel 4, tweede lid, in overeenstemming brengen met artikel 4, eerste lid (in het tweede lid ook het beginpunt van de wachttijd opnemen).
- In artikel 1 een begripsbepaling opnemen voor de omschrijving «persoon of degene die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening» in artikel 3, vierde lid, onder f, artikel 4, derde lid, artikel 5 en artikel 6, eerste lid (Ar. 122).
- In artikel 6, eerste en derde lid, de zinsnede «voor de uitvoering van deze wet» vervangen door: voor de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening.
- In de toelichting geen nadere regels stellen, maar de toelichting beperken tot de motivering en uitleg van de regeling (geen passages wijden aan de noodzaak van: beleidsregels, het hanteren van de recofa-methode, het inschakelen van vrijwilligers en de oplegging van financiële sancties) (Ar. 214).