

**De gevolgen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en AMvB schuldbemiddeling private partijen op het huidige minnelijke traject**

**Naam : H.M. Rooth**

**Afstudeerorganisatie : het Juridisch Loket Rotterdam**

**Plaats en datum : Rotterdam, 29 mei 2012**

**De gevolgen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en AMvB schuldbemiddeling private partijen op het huidige minnelijke traject**

*‘Een onderzoek naar het minnelijke traject schuldhulpverlening vanuit het perspectief van het Juridisch Loket’*

**Naam en studentnummer auteur :** H.M. Rooth, 2023965

**Functie auteur :** H.M. Rooth , onderzoeker en uitvoerder

**Opleiding :** Juridische Hogeschool Avans- Fontys, locatie Tilburg

**Afstudeerdocent: :** drs. J.A Pop en mr. N.H.P.G Sommers

**Opdrachtgever :**  het Juridisch Loket Rotterdam

**Afstudeermentor :** mr. H. de Jong- de Krijger

**Plaats en datum :**  Rotterdam, 29 mei 2012

**Classificatie:** : Openbaar

**Voorwoord**

Voor u ligt een onderzoeksrapport dat is bestemd voor het Juridisch Loket. Dit rapport is geschreven naar aanleiding van de afstudeeropdracht die onderdeel uitmaakt van het vierde leerjaar van de opleiding HBO- rechten. De onderzoeker volgt deze opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans- Fontys te Tilburg.

Het Juridisch Loket heeft de onderzoeker gevraagd om onderzoek te doen naar de gevolgen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de AMvB schuldbemiddeling private partijen op het bestaande minnelijke traject.

De onderzoeker wil graag de mensen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze onderzoeksrapportage bedanken. Een speciaal woord van dank gaat uit naar:

- Mevrouw H. de Krijger- de Jong, mijn bedrijfsmentor bij het Juridisch Loket in Rotterdam. Mede dankzij haar begeleiding en steun is deze scriptie tot stand gekomen.

- Mevrouw J. Pop, mijn stagebegeleidster vanuit de Juridisch Hogeschool Avans- Fontys. Haar goede begeleiding, ondersteuning en feedback heeft de scriptie tot een hoger niveau gebracht.

- De heer W. Struijlaart, bestuursrechtdocent van de Juridische Hogeschool Avans- Fontys. Met zijn feedback heb ik de kwaliteit van het hoofdstuk over het bestuursrecht kunnen optimaliseren.   
- Mevrouw D. Voeten, beleidsmedewerker van de Nederlands Vereniging voor Volkskrediet. Door het interview dat ik met haar heb afgenomen, kon ik in mijn scriptie ook ingaan op de praktische kant van het minnelijke traject.

Als laatste wil ik mijn collega’s van het Juridisch Loket in Rotterdam bedanken, aangezien zij ervoor hebben gezorgd dat ik een leuke en leerzame stageperiode heb gehad.

H.M. Rooth

Rotterdam, 29 mei 2012

**Inhoudsopgave**

**Samenvatting**

**1. Inleiding 8** § 1.1 Probleembeschrijving 8  
 § 1.2 Centrale vraag 10 § 1.3 Doelstelling 10  
 § 1.4 Methode van onderzoek 10  
 § 1.5 Verantwoording 10  
 § 1.6 Leeswijzer 10  
  
**2. Het bestaande minnelijke traject** **12**  
 § 2.1 Praktijkschets 12  
 § 2.2 Wettelijk kader 13  
 § 2.2.1 De overeenkomst 13  
 § 2.2.2 Relatie met de WSNP 13  
 § 2.2.3 Het dwangakkoord 14  
 § 2.3 De uitvoerders 14  
 § 2.3.1 Gemeenten 14  
 § 2.3.2 Natuurlijke- en rechtspersonen 15  
 § 2.3.3 Advocaten, curatoren en bewindvoerders 16  
 § 2.4 Rechten en plichten 16  
 § 2.4.1 Algemene optreden schuldhulpverlener 16  
 § 2.4.2 Schuldbemiddelingsovereenkomst 16  
 § 2.5 Kwaliteit 17  
 § 2.6 Toezicht 17  
 § 2.7 Maatregelen 17  
 § 2.7.1 Klacht gemeente 17  
 § 2.7.2 Aansprakelijkstelling en wanprestatie 18  
 § 2.7.3 Klacht Ombudsman 18  
 § 2.7.4 Klacht NVVK 19  
 § 2.7.5 Onbevoegde natuurlijke- en rechtspersoon 19  
 § 2.8 Tussenconclusie 20  
  
**3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 21** § 3.1 Doel 21  
 § 3.2 Bestuursrechtelijk karakter 21  
 § 3.3 Beleidsvrijheid 21  
 § 3.4 De uitvoerders 21  
 § 3.5 De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening 22  
 § 3.5.1 Het beleidsplan 22  
 § 3.5.2 Brede toegankelijkheid 22  
 § 3.5.3 Wachttijd 23  
 § 3.5.4 Doorlooptijd 23  
 § 3.5.5 Moratorium 24  
 § 3.5.6 Kwaliteit 24  
 § 3.6 Rechten en plichten 24  
 § 3.6.1 Het recht op schuldhulpverlening 24  
 § 3.6.2 Medewerkingsplicht 25  
 § 3.6.3 Inlichtingenplicht 25  
 § 3.7 Werkwijze NVVK 26  
 § 3.7.1 Aanmelding en intake 26  
 § 3.7.2 Informatie en advies 26  
 § 3.7.3 Duurzame financiële dienstverlening 27  
 § 3.7.4 Stabilisatie 27  
 § 3.7.4.1 Budgetcoaching 27  
 § 3.7.4.2 Beschermingbewind 27 § 3.7.4.3 Flankerende hulp 28  
 § 3.7.4.4 Budgetbeheer 28  
 § 3.7.5 Herfinanciering/betalingsregeling 28  
 § 3.7.6 Saneringskrediet/schuldbemiddelingsovereenkomst 28  
 § 3.7.6.1 Toelating 29  
 § 3.7.6.2 Opzetten schuldregeling 30  
 § 3.7.6.3 Proces van de schuldregeling 30  
 § 3.7.6.4 Uitkomst van het proces schuldregeling 30  
 § 3.7.6.5 Hercontrole en betaling 31  
 § 3.7.6.6 Vergoeding 31  
 § 3.7.6.7 Afgeven 285- verklaring en dwangakkoord 31 § 3.8 Maatregelen 31  
 § 3.9 Tussenconclusie 32

**4. Het bestuursrecht en de Wgs 33**  
 § 4.1 Besluitvereiste Awb 33  
 § 4.2 Doorwerking Awb aanmeldprocedure 34  
 § 4.2.1 Uitzondering 34  
 § 4.2.2 Gevolgen doorwerking 35  
 § 4.2.2.1 Opschorting afhandeltermijn 35  
 § 4.2.2.2 Verlenging afhandeltermijn 36  
 § 4.3 Doorwerking Awb na de aanmeldprocedure 36  
 § 4.3.1 Zelf of in een gemeenschappelijke regeling uitvoeren 37  
 § 4.3.3.1 Publiekrechtelijke bevoegdheid 37  
 § 4.3.3.2 Privaatrechtelijke bevoegdheid 37  
 § 4.3.2 Uitbesteding aan derden 37  
 § 4.3.2.1 Publiekrechtelijke bevoegdheid 37 § 4.3.2.2 Privaatrechtelijke bevoegdheid 38  
 § 4.4 Standpunten deskundigen doorwerking Awb 38  
 § 4.5 Maatregelen 39  
 § 4.5.1 Bezwaar en beroep 39  
 § 4.5.2 Dwangsom niet tijdig beslissen 40  
 § 4.5.3 Herziening besluit 40  
 § 4.5.4 Herziening uitspraak 41  
 § 4.5.5 Aansprakelijkheid bij mandaat 41  
 § 4.6 Tussenconclusie 41  
  
**5. AMvB schuldbemiddeling private partijen** 42  
 § 5.2 Geschiedenis 42  
 § 5.3 Doel 42  
 § 5.4 De inhoud van de AMvB 43  
 § 5.5 Discussie 43  
 § 5.5.1 Standpunt NVVK 43  
 § 5.5.2 Standpunt Tweede Kamer 43  
 § 5.5.3 Standpunt G4 44  
 § 5.6 Tussenconclusie 44

**6. De verandering 45**  
 § 6.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 45  
 § 6.1.1 Aanmelding en intake 45  
 § 6.1.2 De beslissing 46  
 § 6.1.3 Uitvoering minnelijke traject 46  
 § 6.1.4 Maatregelen 47  
 § 6.2 Gevolgen voor het Juridisch Loket 47  
 § 6.2.1 Bezwaar en Beroep 48  
 § 6.2.2 Dwangsom/ Direct beroep 48  
 § 6.2.3 Herziening besluit 48  
 § 6.2.4 Herziening uitspraak 49  
 § 6.2.5 Onbevoegde private schuldhulpverlener 49  
 § 6.2.6 Rechtshandelingen na de aanmeldprocedure 49  
 § 6.3 Tussenconclusie 50

**7. Conclusies en aanbevelingen 51** § 7.1 Conclusies 51  
 § 7.2 Aanbevelingen 53  
  
**8. Evaluatie 55  
  
9. Literatuurlijst 56  
  
Bijlagen**Bijlage 1: Interview met Dion Voeten, juridisch beleidsmedewerker van de NVVK

Bijlage 2: Overzicht rechtshandelingen minnelijk traject   
Bijlage 3: Brief NVVK aan de Tweede Kamer, betreffende de nieuwe AMvB   
Bijlage 4: Brief G4 aan de Tweede Kamer, betreffende de nieuwe AMvB

Bijlage 5: Schema minnelijke traject na invoering Wgs

Bijlage 6: Maatregelenmatrix minnelijke traject

Bijlage 7: Standaardbrief dwangsom   
Bijlage 8: Standaardbrief beroep op de nietigheid

**Samenvatting**

Het Juridisch Loket krijgt door de economische crisis steeds meer klanten die informatie en advies willen over het minnelijke traject schuldhulpverlening. Het minnelijke traject is het voortraject van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: WSNP). De juridisch medewerkers van het Juridisch Loket informeren en adviseren de klanten over het minnelijke traject aan de hand van het ‘productblad O0330 schuldsanering’ dat onderdeel uitmaakt van de landelijke informatievoorziening.

Door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (1 juli 2012) en de AMvB schuldbemiddeling (datum onbekend) gaat het bestaande minnelijke traject veranderen. Het huidige productblad voorziet nog niet in de situatie na de inwerkingtreding van bovenstaande wet- en regelgeving. Dit is de aanleiding geweest om de onderzoeker opdracht te geven om onderzoek te doen naar de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving op het bestaande minnelijke traject, zodat het productblad ‘O0330 schuldsanering’ door middel van de aanbevelingen uit deze rapportage kan worden uitgebreid en/of aangepast.

Uit onderzoek is gebleken dat het minnelijke traject door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een bestuursrechtelijk karakter krijgt. Gemeenten worden door deze nieuwe wet verplicht om beleid op te stellen voor het minnelijke traject in hun gemeente. Men moet de regierol op zich nemen om in de gemeente een minnelijk traject op te zetten dat integraal en breed toegankelijk is. De wijze waarop gemeenten invulling geven aan deze regierol is in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening niet omschreven.  
  
Een van de meest ingrijpende gevolgen is dat de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) doorwerkt op het minnelijke traject schuldhulpverlening. De beslissing tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Dat betekent dat de schuldenaar in bezwaar en beroep kan tegen de afwijzende beslissing van het college van B&W. Het verzoek tot het nemen van een dergelijk besluit moet worden aangemerkt als een aanvraag. Dat betekent dat de regels omtrent de aanvraagprocedure van de Awb overeenkomstig van toepassing zijn. Er is geen sprake van doorwerking van de Awb op de aanmeldprocedure als het college van B&W de rechtshandeling door middel van een contract heeft uitbesteed aan een derde. Om te bepalen of de Awb ook doorwerkt op rechtshandelingen na de aanmeldprocedure is er jurisprudentie nodig.

De AMvB schuldbemiddeling private partijen stelt natuurlijke- en rechtspersonen in staat om het minnelijke traject zelfstandig en tegen betaling uit te voeren. De AMvB is nog niet in een wetsvoorstel vastgelegd. De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer de eerste randvoorwaarden geschetst. Het werkveld en de Tweede Kamer heeft forse kritiek geuit op de randvoorwaarden, aangezien er geen kwaliteitsnormen waren opgenomen. Gelet op de forse kritiek en de val van het kabinet treedt de AMvB vooralsnog niet inwerking.

De onderzoeker beveelt het Juridisch Loket aan om de doorwerking van de Awb en de daarbij horende werkwijze te implementeren in het productblad ‘O0330 schuldsanering’. Daarnaast moet de jurisprudentie met betrekking tot de doorwerking van de Awb nauwlettend worden gevolgd. Gelet op de beleidsvrijheid van gemeenten bij de daadwerkelijke uitvoering van het minnelijke traject is het raadzaam dat de vestigingen van het Juridisch Loket contact opnemen met de gemeenten in hun postcodegebied. Tevens moeten de ontwikkelingen rondom de AMvB nauwlettend worden gevolgd.

# 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er door middel van een probleembeschrijving weergegeven wat de aanleiding is voor het onderzoek. Vervolgens zal er worden ingegaan op de centrale vraag, de doelstelling, de onderzoeksmethode (werkwijze) en de verantwoording. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer, waardoor de lezer wordt geïnformeerd over de opbouw van deze scriptie.

## 1.1 Probleembeschrijving

Het Juridisch Loket is een landelijke organisatie die gratis eerstelijns juridisch(e) informatie en advies verschaft aan burgers. De organisatie is verspreid over 30 vestigingen door heel Nederland. Daarnaast heeft men een belangrijke doorverwijsfunctie die ervoor moet zorgen dat de burger met een juridisch probleem bij de juiste instantie terecht komt. Om ervoor te zorgen dat het loket haar taken goed kan uitvoeren is het belangrijk dat men op de hoogte is van de werkwijze van de organisaties in het werkveld, zowel landelijk als lokaal. Daarnaast moet men op de hoogte zijn van de actuele wet- en regelgeving om de klant te voorzien van juridisch advies op maat. Het Juridisch Loket mag van haar subsidieverlener de Raad voor de Rechtsbijstand geen belangen behartigen.

De juridisch medewerkers van het Juridisch Loket informeren en adviseren de klanten onder meer vanuit het productenhandboek door middel van ‘productbladen’. Per rechtsgebied worden een hoeveelheid aan onderwerpen behandeld. Dit stelt de juridisch medewerker in staat om zijn dienstverlening kwalitatief goed uit te voeren. Zo vindt de juridisch medewerker daar verschillende aspecten van een onderwerp, uitleg van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie, links naar digitale kennisbronnen en verwijzingen naar relevante literatuur. Ook bevat een productblad informatie over verwijsmogelijkheden, documenten (voorbeeldbrieven, brochures of hand-outs) en links naar betrouwbare websites.

Elk productblad is in beheer bij een senior juridisch medewerker. Dit is een medewerker die naast de reguliere dienstverlening ook een inhoudelijke bijdrage levert met betrekking tot de ontwikkeling en op het op peil houden van de kwaliteit van de dienstverlening. De senior juridisch medewerker draagt de verantwoordelijkheid om te zorgen dat zijn of haar productblad juiste informatie bevat en up-to-date blijft, zoals het verwerken van wetswijzigingen en jurisprudentie.

Het Juridisch Loket wordt geregeld benaderd door klanten met vragen over schulden. Bij klanten met meerdere schulden zijn de vragen veelal gericht op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vorm van schuldhulpverlening. In Nederland maakt het minnelijke traject onderdeel uit van de integrale schuldhulpverlening. Deze integrale manier van werken zorgt ervoor dat de schulden van burgers effectief kunnen worden aangepakt. Het minnelijke traject fungeert als het voortraject van WSNP. De wet stelt namelijk dat er eerst een poging gedaan moet worden om een minnelijke schuldregeling (minnelijke traject) op te zetten, alvorens schuldenaar kan instromen in de WSNP.[[1]](#footnote-1) Tijdens het minnelijke traject fungeert de schuldhulpverlener als intermediair tussen schuldenaar en zijn schuldeisers. De schuldhulpverlener probeert tussen schuldenaar en zijn schuldeisers een akkoord te bereiken over de aflossing van de schulden.

Vanwege de belangrijke rol van het minnelijke traject geeft de juridisch medewerker geregeld informatie over de voorwaarden om toegelaten te worden tot het minnelijke traject of welke verwachtingen men mag hebben ten aanzien van de duur en de voortgang van het traject. Ook klanten die al deelnemen aan het minnelijke traject of andere vormen van schuldhulpverlening wenden zich tot het Juridisch Loket met het verzoek om informatie over

de juridische maatregelen die zij kunnen nemen als een schuldhulpverlener zijn rechten en plichten niet nakomt.

Per 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) inwerking. Door deze wet worden gemeenten verplicht beleid op te stellen voor het minnelijk traject in hun gemeente.[[2]](#footnote-2) Daarnaast wordt er in de nabije toekomst een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) uitgevaardigd. Hierdoor hebben gemeenten (en de beroepsgroep van advocaten, curatoren en bewindvoerders) niet langer de exclusieve bevoegdheid om het minnelijke traject schuldhulpverlening uitvoeren. Door de AMvB schuldbemiddeling private partijen worden natuurlijke- en rechtspersonen in staat gesteld om het minnelijke traject schuldhulpverlening zelfstandig en tegen betaling uit te voeren.[[3]](#footnote-3) Dat betekent dat de schuldenaar in de toekomst een keuze heeft bij de aanmelding voor het minnelijke traject schuldhulpverlening.

Door de komst van de Wgs en de AMvB gaat het minnelijke traject veranderen. Dit heeft gevolgen voor de advisering aan klanten door de juridisch medewerkers. Op dit moment is er een productblad die aspecten behandeld van schuldsanering en voorziet in algemene informatie over het minnelijke traject schuldhulpverlening. Het huidige productblad ‘O0330 schuldsanering’ bevat nog geen juridische informatie over de situatie na de inwerkingtreding van de Wgs en de AMvB.

Het Juridisch Loket streeft er naar kwaliteit te leveren en is van mening dat de klant recht heeft op het beste advies.[[4]](#footnote-4) Daarom is het belangrijk dat de informatiebron regelmatig wordt bijgewerkt en waar nodig wordt aangepast. Nu er nieuwe wet- en regelgeving op komst is, zal het productblad O0330 schuldsanering moeten worden aangepast en uitgebreid.

Bovenstaande heeft aanleiding gegeven om onderzoek te doen naar de Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen. Het Juridisch Loket wil tijdig inspelen op de veranderende wet- en regelgeving en geeft opdracht om een onderzoeksrapport op te stellen waarmee het productblad kan worden uitgebreid en aangepast. Het Juridisch Loket wil antwoord op de vraag welke gevolgen de inwerkingtreding van de Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen hebben voor het bestaande minnelijke traject. Een essentieel onderdeel daarvan is de rechtspositie van de klant. Deze moet worden bepaald aan de hand van de Wgs, de AMvB en andere wet- en regelgeving. Ook de werkwijze (en richtlijnen) van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: NVVK) zal hier een rol in spelen. Deze werkwijze stelt regels aan de uitvoering van het minnelijke traject.

Het Juridisch Loket wil uiteindelijk komen tot een informatiebron die bruikbare informatie bevat om de klant te informeren en adviseren over de duur en voortgang van het minnelijke traject, zijn rechten en plichten en de juridische maatregelen die hij tegen de schuldhulpverlener kan inroepen. De houder van het productblad kan deze informatie verwerken in het huidige productblad ‘O0330 schuldsanering’. Door aanpassing en uitbreiding van het productblad anticipeert het Juridisch Loket op de veranderende wet- en regelgeving en voldoet men aan de informatiebehoeften van haar klanten. Het is belangrijk dat het onderzoeksrapport aansluit bij de werkzaamheden van de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket. Deze werkzaamheden zijn onder meer het verstrekken van juridisch(e) informatie en advies en het doorverwijzen van klanten naar advocaten of andere deskundige organisaties.

1.2 Centrale vraagBovenstaande probleembeschrijving is in het kader van het onderzoek omgezet naar een concrete onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag wordt hieronder weergegeven:

**1.3 Doelstelling**In de doelstelling wordt er aangegeven wat het Juridisch Loket met de kennis, die uit de beantwoording van de centrale vraag blijkt, wil doen. In de doelstelling wordt de praktische relevantie van het onderzoek aangegeven. De doelstelling van het onderzoek is:

Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de AMvB schuldbemiddeling private partijen voor het bestaande minnelijke traject schuldhulpverlening en welke aanbevelingen kunnen worden gegeven, zodat het huidige productblad O030 schuldsanering kan worden uitgebreid en aangepast aan de nieuwe wet- en regelgeving?

**1.4 Methode van onderzoek**Bij de totstandkoming van dit onderzoek is er gebruik gemaakt van de inhoudsanalyse. Dat betekent dat de onderzoeker voornamelijk gebruik heeft gemaakt van bestaand materiaal. Uit alle beschikbare informatie over het bestaande minnelijke traject, de Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen is er informatie geselecteerd om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast is er een interview afgenomen met een beleidsmedewerker van de NVVK om een praktijkbeeld te krijgen van het minnelijke traject en om de toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen. Hiermee is getracht om inzicht te krijgen in het gehele minnelijke traject en de scriptie te voorzien van een praktische component. Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft de onderzoeker voornamelijk gebruik gemaakt van literatuuronderzoek.

Het doel van dit onderzoek is om op 29 mei een onderzoeksrapport op te leveren, waarin een overzicht wordt geboden van het minnelijke traject na de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving, zodat de medewerkers van het Juridisch Loket haar klanten (bij de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de AMvB schuldbemiddeling door private partijen), via het aangepaste en uitgebreide productblad O030 schuldsanering specifieke juridische informatie en advies kunnen geven.

**1.5 Verantwoording**De onderzoeksresultaten zijn voornamelijk gebaseerd op literatuur en rechtsbronnen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten die door deskundigen zijn geschreven. De onderzoeker heeft er bewust voor gekozen om bij zijn onderzoek gebruik te maken van een grote hoeveelheid aan bronnen, aangezien dit de validiteit ten goede komt. De hoeveelheid bronnen die dezelfde onderzoeksresultaten weergeven vergroten namelijk de validiteit van het onderzoek. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen heeft de onderzoeker een uitgebreide literatuurlijst in deze scriptie opgenomen. Door middel van deze literatuurlijst kan de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek door de lezer worden nagegaan.

**1.6 Leeswijzer**Door middel van deze leeswijzer krijgt de lezer een beeld van de wijze waarop deze scriptie is ingedeeld: hoofdstuk 2 geeft inzicht in bestaande minnelijke traject. Er wordt onder andere ingegaan op het wettelijk kader, de uitvoerders, de rechten en plichten, de kwaliteit, het toezicht en de maatregelen van het bestaande minnelijke traject.

In hoofdstuk 3 krijgt de lezer een overzicht van de Wgs. Er wordt onder andere besproken wat het doel van deze wet is. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan het bestuursrechtelijke karakter, de beleidsvrijheid van gemeenten, de uitvoerders, de inhoud en strekking van de nieuwe wet, de rechten en plichten, de werkwijze van de NVVK en de maatregelen die de schuldenaar tegen de schuldhulpverlener (gemeente) kan inroepen.

In hoofdstuk 4 wordt er ingegaan op de doorwerking van de Awb op de aanmeldprocedure en de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht. Tot slot worden de bestuursrechtelijke maatregelen besproken die de schuldenaar tegen gemeenten kan inroepen.

In hoofdstuk 5 wordt er aandacht besteed aan de AMvB schuldbemiddeling private partijen. In dit hoofdstuk wordt er onder meer ingegaan op de huidige situatie, de geschiedenis, het doel, de inhoud en de discussie rondom de AMvB schuldbemiddeling private partijen.

In hoofdstuk 6 worden kort de veranderingen besproken die de Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen met zich meebrengen. Vervolgens wordt er ingegaan op de wijze waarop het Juridisch Loket (door inwerkingtreding van de nieuwe wet- en regelgeving) haar dienstverlening moet aanpassen.

In hoofdstuk 7 geeft de onderzoeker door middel van conclusies en aanbevelingen antwoord op de centrale vraag die in paragraaf 1.2 is omschreven.

In hoofdstuk 8 geeft de onderzoeker een evaluatie op het onderzoek. Er wordt onder meer ingegaan op de keuzes die de onderzoeker heeft gemaakt bij het uitvoeren van het onderzoek.

**2. Het bestaande minnelijke traject**

In dit hoofdstuk krijgt de lezer een beeld van het bestaande minnelijke traject. Ook zal er worden ingegaan op het wettelijk kader van het minnelijke traject. Vervolgens wordt de bevoegdheid om het minnelijke traject uit te voeren besproken. Tot slot worden de rechten en plichten van de schuldhulpverlener en de maatregelen die de schuldenaar kan inroepen uitgewerkt.

**2.1 Praktijkschets**  
In Nederland biedt de WSNP mensen met schulden de mogelijkheid op een schuldenvrije toekomst. Deze wet is in het leven geroepen om te voorkomen dat een schuldenaar levenslang met zijn schulden blijft zitten. Voordat de schuldenaar tot de WSNP wordt toegelaten, moet er eerst een minnelijke traject worden doorlopen.[[5]](#footnote-5)

Door het ontbreken van het wettelijk kader voor het minnelijke traject wordt het traject door middel van een praktijkschets in kaart gebracht. Deze praktijkschets is gebaseerd op de werkwijze van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (hierna: NVVK) (zie bijlage 1). Deze organisatie staat binnen de schuldhulpverleningsbranche bekend als het overkoepelende orgaan voor schuldhulpverlening en sociale kredietverlening.

De schuldenaar met een problematische schuld kan de hulp inroepen van een schuldhulpverlener. De schuld van de schuldenaar is problematisch als het bedrag dat hij maandelijks aan zijn schuldeisers moet aflossen hoger is dan de berekende afloscapaciteit. Indien de schuldensituatie niet als problematisch kan worden aangemerkt gaat de schuldhulpverlener niet over tot het regelen van de schulden, aangezien de schuldenaar zijn schulden door middel van informatie en advies van de schuldhulpverlener zelf kan oplossen.

Bij een problematische schuldensituatie probeert de schuldhulpverlener de schulden eerst te stabiliseren, zodat de schuldenlast niet onnodig wordt verzwaard. Na de stabilisatiefase gaat de schuldhulpverlener over tot het regelen van de schulden. Allereerst probeert de schuldhulpverlener de schulden te regelen door middel van een betalingsregeling of herfinanciering. Het uitgangspunt hierbij is dat de schulden 100% worden afbetaald. Bij akkoord van de schuldeisers wordt er bekeken of de 100% betaling via herfinanciering of een betalingsregeling kan worden vormgegeven. Bij herfinanciering wordt de schuld door de schuldhulpverlener of een (krediet)bank overgenomen. De schuldenaar hoeft daardoor niet meer af te lossen aan zijn schuldeisers, maar aan de schuldhulpverlener of (krediet)bank. Bij een betalingsregeling moet de schuldenaar maandelijks een aflossing doen aan zijn schuldeisers conform het voorstel waar overeenstemming over is bereikt.

Indien volledige afbetaling, gelet op de afloscapaciteit, van de schuldenaar niet mogelijk is, dan gaan de schuldenaar en de schuldhulpverlener een schuldbemiddelingsovereenkomst met elkaar aan. Door middel van deze overeenkomst stelt de schuldenaar de schuldhulpverlener aan als bemiddelaar om tussen hem en zijn schuldeisers een schuldregeling (overeenkomst) te bewerkstelligen. Het uiteindelijke doel is om een minnelijke schuldregeling tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers tot stand te laten komen, waardoor de schuldenaar uitzicht krijgt op een schuldenvrije toekomst. Een minnelijke schuldregeling kan de vorm van een saneringskrediet of een schuldbemiddeling hebben. Bij beide vormen wordt er op basis van de maximale afloscapaciteit een voorstel richting de schuldeisers gedaan. De minnelijke schuldregeling heeft doorgaans een looptijd van 36 maanden. Bij schuldbemiddeling wordt het bedrag dat de schuldenaar in 36 maanden kan aflossen in een regeling vastgelegd. De schuldenaar moet dan conform die regeling maandelijks een aflossing doen aan zijn schuldeisers. Bij een saneringskrediet wordt het bedrag dat de schuldenaar in 36 maanden kan aflossen door een (krediet)bank volledig overgenomen. Zodoende hoeft de schuldenaar niet meer af te betalen aan zijn schuldeisers, maar aan de schuldhulpverlener of (krediet)bank.

Indien er in het minnelijke traject geen overeenstemming wordt bereikt met de schuldeisers, kan de schuldenaar een verzoekschrift indienen om tot de WSNP te worden toegelaten (eventueel in combinatie met een verzoek om een dwangakkoord vast te stellen). Dit verzoekschrift moet een 285- verklaring bevatten waarin de schuldhulpverlener omschrijft om welke redenen er geen overeenstemming met de schuldeisers is bereikt.

**2.2 Wettelijk kader**Het bestaande minnelijke traject heeft geen wettelijk kader. Dat betekent dat er geen wet- en regelgeving bestaat die schuldhulpverleners verplicht om het minnelijke traject uit te voeren. Gemeenten hebben daarentegen een algemene zorgplicht.[[6]](#footnote-6) Deze zorgplicht brengt met zich mee dat gemeenten voorzieningen in het leven moeten roepen voor burgers die in een financiële noodsituatie verkeren. Hieruit kan worden afgeleid dat gemeenten verplicht zijn om het minnelijke traject schuldhulpverlening aan te bieden. De praktijk wijst echter uit dat niet alle gemeenten beleid voeren op het gebied van schuldhulpverlening.[[7]](#footnote-7)

De Wet op het consumentenkrediet heeft bepaalde instellingen, natuurlijke- en rechtspersonen en gemeenten de bevoegdheid gegeven om het minnelijke traject uit te voeren.[[8]](#footnote-8) Deze wet omschrijft echter niet op welke wijze het minnelijke traject moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat de schuldhulpverlener de inhoud en uitvoering van het minnelijke traject zelf mag vormgeven.

*2.2.1 Overeenkomst*In beginsel ligt er aan het minnelijke traject in zijn geheel geen overeenkomst ten grondslag. Bij de aanmelding en intake wordt er door de schuldhulpverlener veelal een plan van aanpak opgesteld waarin de schuldhulpverlener aangeeft op welke wijze men de schuldenaar gaat helpen (zie bijlage 1).

Er wordt door de schuldenaar en de schuldhulpverlener pas een overeenkomst gesloten op het moment dat de schuldhulpverlener overgaat tot het regelen van de schulden en 100% afbetaling daarvan niet mogelijk is. Deze overeenkomst wordt een schuldbemiddelingsovereenkomst genoemd. De juridische kwalificatie van deze overeenkomst is de bemiddelingsovereenkomst.[[9]](#footnote-9) Dit is een bijzondere vorm van een overeenkomst tot opdracht.[[10]](#footnote-10) In deze schuldbemiddelingsovereenkomst wordt de schuldhulpverlener door de schuldenaar aangesteld om tegen loon als tussenpersoon werkzaam te zijn bij het tot stand brengen van een of meerdere overeenkomsten tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers. Het doel van deze overeenkomst is om een minnelijke schuldregeling tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers te bewerkstelligen, waardoor de schuldenaar uitzicht heeft op een schuldenvrije toekomst. De schuldhulpverlener en de schuldenaar mogen deze overeenkomst door het ontbreken van een wettelijk kader naar eigen wensen en behoeften vormgeven. Hierbij is men wel gebonden aan de contractsvrijheid van het privaatrecht.[[11]](#footnote-11)

*2.2.2 Relatie WSNP*Bij de invoering van de WSNP wilde de wetgever het minnelijke traject tussen de schuldenaar en de schuldeisers bevorderen.[[12]](#footnote-12) In het kader daarvan heeft de wetgever het doorlopen van het minnelijke traject als voorwaarde opgenomen voor toetreding tot de WSNP.[[13]](#footnote-13) Bij het verzoekschrift om toegelaten te worden tot de WSNP moet de schuldenaar namelijk een 285- verklaring overleggen. In deze verklaring moet worden omschreven dat er geen reële mogelijkheden zijn om in het minnelijke traject tot een schuldregeling te komen. De rechter zal het verzoek tot toelating tot de WSNP niet- ontvankelijk verklaren als het verzoekschrift geen 285- verklaring bevat. Deze verklaring moet worden afgegeven door het college van B&W of een daartoe gemandateerde schuldhulpverlener. Het minnelijke traject kan, gelet op het bovenstaande, worden gezien als de toegangspoort voor de WSNP.

*2.2.3 Het dwangakkoord*Door een verandering in de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen heeft de schuldenaar sinds 1 januari 2008 de mogelijk om weigerende schuldeisers tot een akkoord te dwingen. De weigerende schuldeisers worden door een dwangakkoord gedwongen om het voorstel dat in het minnelijke traject is gedaan te accepteren.

De rechter wijst het verzoek tot vaststelling van het dwangakkoord toe indien de schuldeiser(s) in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling hebben kunnen komen. Hierbij wordt er een belangenafweging gemaakt tussen het belang van de weigerende schuldeisers en de belangen van de schuldenaar en de overige schuldeisers die door de weigering worden geschaad.[[14]](#footnote-14) Er wordt getoetst of de weigerende schuldeiser(s) misbruik maakt van zijn bevoegdheid.

De Hoge Raad heeft in een arrest bepaald dat een schuldeiser slechts onder zeer bijzondere omstandigheden gedwongen kan worden om in te stemmen met een door de schuldenaar aangeboden akkoord. De schuldeiser is vrij om al dan niet in te stemmen met een onderhands akkoord.[[15]](#footnote-15)

Bovenstaande wordt bevestigd door de cijfers die zijn gepresenteerd in de zevende meting Monitoring WSNP. Het percentage van toegewezen dwangakkoorden ligt in de jaren 2008, 2009 en 2010 tussen de 32% en de 35%.[[16]](#footnote-16) Het aantal dwangakkoorden is de laatste jaren wel sterk toegenomen. In 2008 waren er 400 verzoeken ingediend tegen 1112 verzoeken in 2010. Bovenstaande cijfers bevestigen dat rechters in sommige gevallen mogelijkheden zien om een dwangakkoord vast te stellen.

**2.3 De uitvoerders**Schuldhulpverleners ontlenen de privaatrechtelijke bevoegdheid om het minnelijke traject uit te voeren aan de Wet op het consumentenkrediet.[[17]](#footnote-17) In deze wet is opgenomen dat het sluiten van een schuldbemiddelingsovereenkomst (uitvoeren van het minnelijke traject) in beginsel is verboden. Dat verbod geldt echter niet voor:

- schuldbemiddeling om niet   
- gemeenten  
- natuurlijke- en rechtspersonen  
- advocaten, curatoren en bewindvoerders

*2.3.1 Gemeenten*Gemeenten worden door de wet in staat gesteld om het minnelijke traject uit te voeren.[[18]](#footnote-18) In deze paragraaf worden de vijf meest voorkomende organisatievormen (van het minnelijke traject) van gemeenten aan de orde gesteld. [[19]](#footnote-19) De vijf meest voorkomende organisatievormen zijn; zelf of in gemeenschappelijke regeling uitvoeren of uitbesteden aan een kredietbank (of inbesteden aan een gemeentelijke kredietbank), commerciële organisatie of een non-profit organisatie.[[20]](#footnote-20)

Bij het uitbesteden aan derden mag de gemeente de schuldhulpverlening (in sommige gevallen) niet één op één gunnen aan een organisatie. De Europese aanbestedingsregels geven aan dat gemeenten in sommige gevallen verplicht zijn om een aanbestedingsprocedure op te zetten. In een aanbestedingsprocedure wordt de overheidsopdracht (in dit geval het minnelijke traject) openbaar uiteengezet, zodat diverse uitvoerders een voorstel kunnen doen richting de gemeente. De gemeente gaat een overeenkomst aan met het beste aanbod. Hieronder is in een tabelvorm weergegeven wat de vijf meest voorkomende organisatievormen (van gemeenten) van het minnelijke traject zijn en of aanbesteding daarbij verplicht is:

|  |  |
| --- | --- |
| Manier waarop schuldhulpverlening (shv) organiseert | Verplichting om aan te besteden |
| A. gemeente verzorgt zelf de uitvoering | Niet verplicht |
| B. gemeente voert (shv) uit in gemeenschappelijke regeling | Niet verplicht |
| C. gemeente besteedt uit aan een kredietbank  (inbesteding aan gemeentelijke kredietbank) | Niet verplicht als aan de voorwaarden van inbesteden zijn voldaan |
| D. gemeente besteedt uit aan een commerciële organisatie | bij inhuur personeel **onder** drempelbedrag  **geen** verplichting  bij inhuur personeel **boven** drempelbedrag  **wel** verplichting (detachering 2B-dienst)  bij uitbesteding (2A-dienst) verplichting |
| E. gemeente besteedt uit aan een non-profit organisatie | doorgaans verplicht (situatie in wezen niet  anders dan bij D) |

Bron: Hiemstra & De Vries BV, *Schuldhulpverlening aanbesteden,* Stadsbank Midden- Nederland: Utrecht 2007 p. 5

Het drempelbedrag van optie D en E is in 2012-2013 €200.000.[[21]](#footnote-21) Komt het bedrag voor de schuldhulpverlening boven de €200.000 uit, dan moeten gemeenten in de gevallen D en E uitbesteden (C ook bij uitbesteding).

Bij uitbesteding (ongeacht of aanbesteding verplicht is) komt er een contractuele afspraak tussen de gemeente en de derde tot stand. In deze overeenkomst moet worden vastgelegd dat de derde op naam van de gemeente privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten.

*2.3.2 Natuurlijke- en rechtspersonen*In de wet staat omschreven dat natuurlijke- en rechtspersonen zijn vrijgesteld van het verbod op schuldbemiddeling (waar het minnelijke traject onder valt), tenzij men voldoet aan de eisen die in een algemene maatregel van bestuur zijn omschreven.[[22]](#footnote-22) Deze AMvB kan bepalen dat een natuurlijke- of rechtspersoon over een certificaat moet beschikken om het minnelijke traject te mogen uitvoeren. Daarnaast kan er in deze AMvB een maximale hoogte van de vergoeding voor het uitvoeren van het minnelijke traject worden vastgelegd. Deze AMvB bestaat op het moment van het schrijven van deze scriptie nog niet. Dat betekent dat natuurlijke- en rechtspersonen die het minnelijke traject uitvoeren in strijd handelen met het verbod op schuldbemiddeling. Het verbod geldt niet als de natuurlijke- of rechtspersoon in opdracht handelt van een gemeente (optie D en E in tabel van paragraaf 2.2.1).

Het uitvoeren van het minnelijke traject door een onbevoegde schuldhulpverlenende natuurlijke- of rechtspersoon heeft grote gevolgen voor de schuldenaar. De Faillissementswet bepaalt namelijk dat een schuldenaar niet tot de WSNP kan worden toegelaten als het minnelijke traject door een onbevoegde schuldhulpverlenende natuurlijke- of rechtspersoon is uitgevoerd.[[23]](#footnote-23) Het gevolg hiervan is dat alleen gemeenten en de beroepsgroep van curatoren, bewindvoerders en advocaten overblijven om als schuldhulpverlener te kunnen optreden in het minnelijke traject, wil de schuldenaar daarna in aanmerking komen voor de WSNP.

De AMvB uit de wet is inmiddels in voorbereiding. De AMvB wordt de ‘AMvB schuldbemiddeling private partijen’ genoemd. Deze AMvB wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

*2.3.3 Advocaten, curatoren en bewindvoerders*In deze scriptie wordt niet ingegaan op deze beroepsgroep, aangezien de nieuwe wet- en regelgeving geen betrekking heeft op het minnelijke traject dat door deze beroepsgroep wordt uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat zij op grond van de wet bevoegd zijn om het minnelijke traject uit te voeren.[[24]](#footnote-24)

**2.4 Rechten en plichten**Door het ontbreken van een wettelijk kader zijn er geen eisen gesteld aan de inhoud en uitvoering van het minnelijke traject. Dat betekent niet dat er geen eisen worden gesteld aan het algemene optreden van schuldhulpverleners. Deze eisen worden in deze paragraaf besproken. Daarnaast wordt er ingegaan op de eisen die de wet stelt aan de schuldbemiddelingsovereenkomst.

*2.4.1 Algemene optreden schuldhulpverlener*Bij de uitvoering van het minnelijke traject neemt een gemeente deel aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer, aangezien zij vanuit haar privaatrechtelijke bevoegdheid een overeenkomst met de schuldenaar sluit. Dat betekent dat de gemeente zich moeten houden aan de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm. Deze norm brengt met zich mee dat het optreden van een gemeente kan worden getoetst aan het vereiste van de onrechtmatige daad.[[25]](#footnote-25) Dit betekent dat men de schade moet vergoeden die de schuldenaar door het onrechtmatige overheidshandelen heeft geleden. Ook het optreden van natuurlijke- en rechtspersonen moet worden getoetst aan de privaatrechtelijk zorgvuldigheidsnorm, aangezien zij krachtens het privaatrecht zijn ingesteld. Daarnaast zijn gemeenten, ondanks het privaatrechtelijke optreden, bij de uitvoering van het minnelijke traject gebonden aan de regels van het publiekrecht.[[26]](#footnote-26) Hierdoor kan het optreden van gemeenten worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn rechtsnormen waaraan bestuursorganen zich bij het nemen van besluiten aan moeten houden. Deze rechtsnormen bepalen onder meer dat een bestuursorgaan onpartijdig moet zijn, haar besluiten goed moet motiveren en haar bevoegdheid alleen mag gebruiken waarvoor deze is bedoeld.

*2.4.2 Schuldbemiddelingsovereenkomst*Zoals in paragraaf 2.2.1 is omschreven is de schuldbemiddelingsovereenkomst een bijzondere vorm van een overeenkomst tot opdracht.[[27]](#footnote-27) Op grond van deze overeenkomst heeft de schuldhulpverlener een inspanningsverplichting ten opzichte van de schuldenaar. Deze inspanningsverplichting brengt met zich mee dat de schuldhulpverlener de zorg van een goed opdrachtnemer in acht moet nemen.[[28]](#footnote-28) Bij deze algemene zorgplicht van de opdrachtnemer (schuldhulpverlener) kan de vraag worden gesteld of de opdrachtnemer heeft gehandeld zoals een redelijk bekwaam en redelijk handelend vakgenoot te werk zou zijn gegaan.[[29]](#footnote-29) Daarnaast moet de schuldenaar tijdens het minnelijke traject worden ingelicht over de voortgang van het minnelijke traject.[[30]](#footnote-30) De schuldenaar heeft het recht om de schuldbemiddelingsovereenkomst ten allen tijde op te zeggen. De schuldhulpverlener kan dit alleen doen bij gewichtige redenen.[[31]](#footnote-31) Een reden die in de schuldbemiddelingsovereenkomst nader kan worden uitgewerkt is dat de schuldhulpverlener op goede grond het vertrouwen in de schuldenaar is verloren.[[32]](#footnote-32) Hierbij moet worden gedacht aan het maken van nieuwe schulden of het frustreren van de voortgang.

**2.5 Kwaliteit**Door het ontbreken van een wettelijk kader is er geen wet- en regelgeving die de kwaliteit van het minnelijke traject waarborgt. Schuldhulpverleners hebben de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij de NVVK. Deze organisatie staat binnen de schuldhulpverleningsbranche bekend als het overkoepelende orgaan voor schuldhulpverlening. De NVVK heeft voor haar leden een werkwijze (en richtlijnen) ontwikkeld waarmee de kwaliteit van het minnelijke traject wordt gewaarborgd. Deze werkwijze en richtlijnen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 3. De NVVK telt inmiddels 90 leden die schuldhulpverlening aanbieden in 410 gemeenten. Het ledenbestand bestaat uit natuurlijke- en rechtspersonen, bewindvoerders/advocaten en gemeenten. Uit onderzoek is gebleken dat 93% van de gemeenten in Nederland conform de NVVK- richtlijnen werkt.[[33]](#footnote-33)

**2.6 Toezicht**De afdeling FIOD- ECD van de Belastingdienst Holland- Midden houdt toezicht op het verbod tot schuldbemiddeling (uitvoeren van het minnelijke traject) als bedoeld in de Wet op het consumentenkrediet.[[34]](#footnote-34) Bij overtreding van dit verbod zal de afdeling FIOD- ECD de zaak doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Het OM zal vervolgens beoordelen of er wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging.

**2.7 Maatregelen**In deze paragraaf worden de maatregelen besproken die openstaan tegen schuldhulpverlenende gemeenten (en in opdracht handelende natuurlijke- en rechtspersonen). Onder gemeenten moet in deze paragraaf worden verstaan; gemeenten zelf of in opdracht van gemeente handelende natuurlijke- en rechtspersonen. De laatste subparagraaf gaat over de maatregelen die openstaan tegen onbevoegde natuurlijke- en/of rechtspersonen.

*2.7.1 Klacht gemeente*Het Juridisch Loket kan de schuldenaar informeren en adviseren over het indienen van een klacht bij de gemeente die het minnelijke traject uitvoert. Hierdoor biedt de schuldenaar de gemeente de kans om haar fout te herstellen. De gemeente is zelfs verplicht om voor een zorgvuldige klachtenbehandeling te zorgen.[[35]](#footnote-35) De klacht moet binnen één jaar na de gedraging worden ingediend. Er kan niet worden geklaagd over een gedraging waar bezwaar tegen openstaat.[[36]](#footnote-36) De titel 9.1 Awb klachtenbehandeling door een bestuursorgaan is van toepassing.

*2.7.2 Aansprakelijkstelling**en wanprestatie*De gemeente die in strijd handelt met de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm kan aansprakelijk worden gesteld voor de schade die de schuldenaar heeft geleden.[[37]](#footnote-37) Deze aansprakelijkheid is echter complex van aard, aangezien de schuldbemiddelingsovereenkomst een inspanningsverbintenis is. Er zal moeten worden aangetoond dat er een tekortkoming in de nakoming (wanprestatie) is doordat de gemeente zich niet als goed opdrachtnemer heeft gedragen.[[38]](#footnote-38) De schuldenaar moet bewijzen dat de inspanning niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. Dit wijkt af van de wanprestatie bij een resultaatverbintenis, aangezien daar vooraf een resultaat is afgesproken. Bij het uitblijven van het afgesproken resultaat is er sprake van wanprestatie.

Nadat vaststaat dat er sprake is van wanprestatie zal vastgesteld moet worden of de gemeente ook daadwerkelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade die deze tekortkoming in de nakoming heeft veroorzaakt. Hiervoor moet er worden getoetst aan het vereiste van de onrechtmatige daad.[[39]](#footnote-39) Één van de vereiste daarvan is causaliteit. Dat betekent dat de schade moet voortvloeien uit de eerder vastgestelde tekortkoming in de nakoming. De schuldenaar zal moeten bewijzen dat de gemeente zich niet als goed opdrachtnemer heeft gedragen en dat de schuldenaar daardoor schade heeft geleden. Dit lijkt bij voorbaat een lastige opgave, aangezien de beperkte inspanning niet de oorzaak van de schade hoeft te zijn.[[40]](#footnote-40) Bij uitbesteding door middel van een contract (als bedoeld in paragraaf 2.3) is er sprake van mede aansprakelijkheid.[[41]](#footnote-41) Hierdoor zijn de gemeente en aan wie is uitbesteed hoofdelijk aansprakelijk. De hoofdelijke aansprakelijkheid zorgt er voor dat de schuldenaar beide aansprakelijk kan stellen voor de geleden schade.

*2.7.3 Klacht ombudsman*Het Juridisch Loket kan de schuldenaar informeren en adviseren over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de gemeentelijke- of nationale ombudsman als hij niet tevreden is over de afhandeling van de klacht bij de gemeente. De ombudsman verricht op verzoek van burgers of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en decentrale overheden.[[42]](#footnote-42)

De schuldenaar moet zich tot de nationale ombudsman wenden als er geen gemeentelijke ombudsman is ingesteld.[[43]](#footnote-43) Op grond van de Awb kan een ieder de ombudsman schriftelijk verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het college van B&W zich tijdens het minnelijke traject heeft gedragen.[[44]](#footnote-44) Om een klacht in te dienen bij de gemeentelijke Ombudsman of de nationale ombudsman moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- schriftelijk verzoek;   
- het college van B&W is al door middel van een klacht op de hoogte gesteld van de bezwaren van de schuldenaar; [[45]](#footnote-45)   
- binnen één jaar na de klachtenbehandeling van het college van B&W moet de schuldenaar een verzoek bij de gemeentelijke- of nationale ombudsman indienen [[46]](#footnote-46)

De klacht moet binnen een jaar bij de gemeentelijke- of nationale ombudsman zijn ingediend. Na een jaar is de gemeentelijke- of nationale ombudsman niet meer verplicht een onderzoek in te stellen. De klacht moet door middel van een verzoekschrift worden ingediend.[[47]](#footnote-47)

Het bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van het minnelijke traject is verplicht inlichtingen te verstrekken aan de gemeentelijke- of nationale ombudsman.[[48]](#footnote-48) De bevindingen van het onderzoek van de gemeentelijke- of nationale ombudsman worden medegedeeld aan het bestuursorgaan en de schuldenaar.[[49]](#footnote-49) Vervolgens stelt de gemeentelijke- of de nationale ombudsman een rapport op waarin hij zijn bevindingen en oordeel weergeeft. In het rapport neemt hij op welk vereiste van behoorlijkheid geschonden is. Deze behoorlijkheidsnormen zijn onder andere gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken. Vervolgens kan de gemeentelijke- of nationale ombudsman een aanbeveling doen aan het bestuursorgaan. De aanbeveling bevat veelal een oplossing voor het conflict tussen het bestuursorgaan en de schuldenaar. Deze aanbeveling is het bestuursorgaan niet verplicht op te volgen.[[50]](#footnote-50)   
  
*2.7.4 Klacht NVVK*Het Juridisch Loket kan de klant wijzen op de mogelijkheid om de klacht aanhangig te maken bij NVVK. De schuldhulpverlenende gemeente moet daarvoor wel zijn aangesloten bij de NVVK. Net als bij de interne klachtenprocedure van de nationale ombudsman geldt dat er eerst een klacht moet worden ingediend bij de gemeente. Mocht de interne klachtenprocedure zijn doorlopen, dan kan de schuldenaar zich wenden tot de commissie Kwaliteitszorg van de NVVK.[[51]](#footnote-51) Deze procedure kan naast die van de ombudsman worden gevolgd. De commissie Kwaliteitszorg kan een NVVK- lid een waarschuwing geven, alvorens men het lidmaatschap royeert.

*2.7.5 Onbevoegde natuurlijke- en/of rechtspersoon*Natuurlijke- en rechtspersonen mogen het minnelijke traject, door het ontbreken van een AMvB, niet tegen betaling uitvoeren.[[52]](#footnote-52) Een dergelijke overeenkomst tot schuldbemiddeling is nietig.[[53]](#footnote-53) In de praktijk zijn er natuurlijke- en rechtspersonen die zich niet laten tegen houden door dit verbod. Veelal bieden zij het minnelijke traject onder ‘budgetbeheer’ aan. Bij budgetbeheer wordt er geen schuld bemiddeld, maar wordt het inkomen van de schuldenaar beheerd. Dit is in Nederland onder bepaalde voorwaarden niet verboden.[[54]](#footnote-54) De Hoge Raad heeft echter bepaald dat een overeenkomst met gratis schuldbemiddeling en budgetbeheer tegen betaling ook nietig is.[[55]](#footnote-55) Nietigheid houdt in dat de overeenkomst tussen partijen nooit heeft bestaan en dat al het betaalde kan worden teruggevorderd als onverschuldigde betaling.[[56]](#footnote-56) De schuldenaar moet door middel van een aangetekende brief een beroep doen op de nietigheid van de overeenkomst. Het Juridisch Loket kan de schuldenaar hierbij helpen.

**2.8 Tussenconclusie**Het bestaande minnelijke traject heeft geen wettelijk kader. Dat betekent dat er geen wet- en regelgeving is die eisen stelt aan de inhoud en uitvoering van het minnelijke traject. Gemeenten, natuurlijke- of rechtspersonen of de beroepsgroep van advocaten, bewindvoeders en curatoren ontlenen de privaatrechtelijke bevoegdheid om het minnelijke traject uit te voeren aan de Wet op het consumentenkrediet. Indien de schulden door de schuldenaar niet volledig kunnen worden afbetaald, wordt er tussen de schuldenaar en de schuldhulpverlener een schuldbemiddelingsovereenkomst gesloten. De juridische kwalificatie van deze overeenkomst is een bemiddelingsovereenkomst. Op basis van deze overeenkomst heeft de schuldhulpverlener een inspanningsverplichting ten opzichte van de schuldenaar. Bij het vastleggen van de onderlinge rechten en plichten zijn de schuldhulpverlener en de schuldenaar gebonden aan de contractsvrijheid van het privaatrecht. Daarnaast moet een gemeente bij de uitvoering aan de privaatrechtelijke- en publiekrechtelijke zorgvuldigheidsnorm voldoen. Natuurlijke- en/of rechtspersonen moeten alleen aan de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm voldoen.

Schuldhulpverleners kunnen lid worden van de NVVK. Deze organisatie heeft een werkwijze (en richtlijnen) ontwikkeld waarmee de kwaliteit van het minnelijke traject wordt gewaarborgd. Er wordt door de FIOD- ECD van de Belastingdienst Holland- Midden toezicht gehouden op het verbod tot schuldbemiddeling (uitvoering van het minnelijke traject). De schuldenaar kan tegen gemeenten (of in opdracht van de gemeente handelende natuurlijke- en/of rechtspersonen) de volgende maatregelen inroepen; klacht indienen bij de gemeente, aansprakelijkstelling, klacht indienen bij de ombudsman of de NVVK. Bij onbevoegde natuurlijke- en/of rechtspersonen kan de schuldenaar zich beroepen op de nietigheid van de overeenkomst.

**3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening**

In dit hoofdstuk wordt de inhoud en strekking van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) uitgewerkt. Deze wet treedt in werking op 1 juli 2012 en is van toepassing op gemeenten. Daarnaast wordt er in gegaan op de werkwijze die is opgesteld door de NVVK. Deze werkwijze wordt door de wetgever namelijk gezien als het ideale instrument om de beleidsvrijheid uit de Wgs vorm te geven. Tot slot zal er worden ingegaan op de maatregelen die de schuldenaar op grond van de Wgs kan inroepen tegen de schuldhulpverlenende gemeente.

**3.1 Doel**

Uit onderzoek is gebleken dat het bestaande minnelijke traject (dat wordt uitgevoerd door gemeenten) met een aantal problemen kampt die leiden tot beperkte effectiviteit.[[57]](#footnote-57) De belangrijkste oorzaken zijn volgens het onderzoek; de beperkte toegankelijkheid van het minnelijke traject, het niet meewerken van de schuldenaar of schuldeisers, de lange wacht- en doorlooptijden, het ontbreken van integrale schuldhulpverlening waarbij gemeenten de regierol nemen en onvoldoende kwaliteit van het minnelijke traject. Daarnaast zien schuldeisers het minnelijke traject niet als een aantrekkelijk alternatief voor de WSNP, aangezien gemeenten geen beleid voeren op het gebied van schuldhulpverlening.[[58]](#footnote-58)

Het uitgangspunt van de Wgs is dat het opstellen van beleid voor het minnelijke traject een wettelijke taak wordt voor gemeenten. Door de Wgs moeten gemeenten de regierol nemen bij het opzetten van een integraal minnelijk traject in hun gemeente. Daarnaast moet het beleid ervoor zorgen dat de wachttijd- en doorlooptijd van het minnelijke traject wordt beperkt.

**3.2 Bestuursrechtelijk karakter**De aanmeldprocedure krijgt door de Wgs een bestuursrechtelijk karakter. In de memorie is namelijk bepaald dat de beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat betekent dat er tegen een afwijzende beslissing van het college van B&W bezwaar en beroep openstaat. Bij een positieve beslissing heeft de schuldenaar het recht op schuldhulpverlening. In het volgende hoofdstuk wordt besproken op welke wijze de Awb doorwerkt op de aanmeldprocedure en de daadwerkelijke uitvoering van het minnelijke traject.

**3.3 Beleidsvrijheid**In de Wgs is de regierol van gemeenten niet nader omschreven. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit een bewuste keuze is geweest van de wetgever, aangezien hij het belangrijk vindt dat gemeenten voldoende ruimte moeten behouden om maatwerk te leveren.[[59]](#footnote-59) Met de Wgs wordt er een bodem gelegd in de gemeentelijke schuldhulpverlening zonder te vervallen in gedetailleerde wetgeving. Hierdoor zijn er in de nieuwe wet vrijwel geen eisen gesteld aan het beleid dat gemeenten moeten opstellen. Dat betekent dat gemeenten de vrijheid hebben om het beleid binnen de grenzen van de wet naar hun eigen inzicht op te stellen.

**3.4 De uitvoerders**

Gemeenten behouden onder de Wgs de mogelijkheid om het minnelijke traject zelf of in een gemeenteschappelijke regeling met andere gemeenten uit te voeren. Daarnaast kan er worden uitbesteed aan een kredietbank, een commerciële organisatie of een non-profit organisatie.[[60]](#footnote-60) De wetgever pleit ervoor om het minnelijke traject zoveel mogelijk bij één organisatie neer te leggen. Dit voorkomt dat de samenwerkende organisaties langs elkaar heen werken. Door deze manier van werken kan er een optimaal resultaat voor de schuldenaar worden bereikt.[[61]](#footnote-61)

**3.5 De inhoud van het wettelijke kader gemeentelijke schuldhulpverlening**

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Wgs is dat er in het beleid van gemeenten aandacht moet worden besteed aan de integraliteit van het minnelijke traject. Dit begrip is in de Wgs niet nader omschreven, aangezien nadere definiëring van dit begrip een gevaar zou opleveren voor de beleidsvrijheid van gemeenten.[[62]](#footnote-62) In de memorie van toelichting gaat de wetgever wel in op het integrale karakter van het minnelijke traject. Een integraal karakter betekent dat gemeenten niet alleen hulp moeten bieden bij het oplossen van financiële problemen, maar ook aandacht moeten besteden aan omstandigheden die hiermee verband houden.[[63]](#footnote-63) Hierbij moet worden gedacht aan psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, een verslaving of de gezinssituatie van de schuldenaar. Het is volgens de wetgever van belang dat de gemeenten in samenwerking met andere organisaties deze problemen zoveel mogelijk proberen weg te nemen.[[64]](#footnote-64)

*3.5.1 Het beleidsplan*

De gemeenteraad van de gemeente is op grond van de nieuwe wet verplicht één of meerdere plannen vast te stellen die richting geven aan de door het college van B&W te nemen beslissingen over de integrale schuldhulpverlening. Dat betekent dat het college van B&W in de Wgs het bevoegde gezag is. Dit beleidsplan, als bedoeld in art. 110 lid 1 sub a Gemeentewet, moet onder meer de volgende onderwerpen bevatten: [[65]](#footnote-65)

- doelstelling van de gemeente en het samenhangende beleid betreffende integrale schuldhulpverlening;  
- welke keuzes er worden gemaakt bij de uitvoering van het minnelijke traject;  
- welke resultaten de gemeente wenst te behalen met het beleid dat wordt uitgevoerd;  
- welke maatregelen de gemeenteraad en het college van B&W gaan nemen om de kwaliteit te waarborgen;

- de wijze waarop integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;

- de wijze waarop preventie en nazorg moet worden vormgegeven.

Dit beleidsplan gaat vooral in op welke wijze gemeenten de schuldhulpverlening moeten organiseren. Deze organisatorische kant van het minnelijke traject is voor de klanten van het Juridisch Loket minder relevant. Het beleidsplan zal om die reden dan ook niet worden besproken. In paragrafen 3.5.6 en 3.7 wordt er echter wel ingegaan op de kwaliteit van het minnelijke traject.

*3.5.2 Brede toegankelijkheid*In de memorie van toelichting van de Wgs is vastgelegd dat er geen groepen mensen op voorhand van de schuldhulpverlening mogen worden uitgesloten.[[66]](#footnote-66) Dit betekent dat het minnelijke traject dat in gemeentelijk beleid is vastgelegd toegankelijk moet zijn voor alle natuurlijke personen waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat die niet zullen voortgaan met het betalen van de schulden of die verkeren in een toestand dat zij zijn opgehouden te betalen. De natuurlijke persoon die een beroep wil doen op het minnelijke traject moet zich wenden tot de gemeente in zijn woonplaats.[[67]](#footnote-67)

Het minnelijke traject is door de komst van de Wgs ook toegankelijk voor natuurlijke personen met een onderneming (zelfstandigen). Volgens de memorie van toelichting van de Wgs moet de zelfstandige aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de zelfstandige stopt feitelijk met zijn onderneming

- de zelfstandige schrijft zijn bedrijf uit bij de Kamer van Koophandel

- de zelfstandige komt niet in aanmerking voor het Besluit bijstandsverlening zelfstandige 2004

Volgens de memorie is het echter wel mogelijk om op basis van individuele omstandigheden een natuurlijke persoon de toegang tot het minnelijke traject te ontzeggen.[[68]](#footnote-68) Voorbeelden van individuele omstandigheden op basis waarvan een natuurlijke persoon de toegang tot de minnelijke schuldhulpverlening kan worden ontzegd zijn:

- het feit dat de natuurlijke persoon al meerdere keren tot de gemeente heeft gewend voor minnelijke schuldhulpverlening en het hem of haar te verwijten is dat dit geen resultaten heeft opgeleverd  
- het feit dat de natuurlijke persoon zijn onderneming niet heeft gestopt

Volgens de memorie van toelichting moeten gemeenten een actieve (positieve) rol innemen. Zij moeten niet alleen kijken wat er niet mogelijk is, maar vooral wat er in concrete gevallen juist wel mogelijk is. Het zal van gemeentelijk beleid afhangen welke schuldenaren de toegang tot het minnelijk traject wordt ontzegd.

*3.5.3 Wachttijd*De Wgs brengt met zich mee dat de gemeente binnen vier weken het eerste gesprek moet starten om de hulpvraag van de schuldenaar vast te stellen.[[69]](#footnote-69) De wachttermijn moet niet worden verward met de eerder genoemde afhandeltermijn. De afhandeltermijn is de termijn waarbinnen het college van B&W de schriftelijke aanvraag van de schuldenaar moet afhandelen. De wachttijd is de termijn tussen de aanmelding en het eerste gesprek met de gemeente. De wachttijd kan in gemeentelijk beleid worden verkort. Deze wachttijd geldt niet voor bedreigende schulden. De wachttijd bedraagt in dat geval drie werkdagen. Voor het begrip bedreigende schulden wordt aansluiting gezocht bij art. 278b lid 2 Fw. Hierin is bepaald dat bedreigende schulden zijn:

- gedwongen woningontruiming;  
- beëindiging van levering van gas, elektra of water;  
- opzegging of ontbinding van de zorgverzekering.

Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen is gebleken dat in 2010- 2011 bij 51% van de gemeenten het eerste gesprek binnen vier weken heeft plaatsgevonden.[[70]](#footnote-70)

*3.5.4 Doorlooptijd*Met de doorlooptijd wordt bedoeld het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de schuldhulpverlening start en het bereiken van het eindresultaat (het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf op kan lossen). Dit is in veel gevallen maatwerk. Hierdoor acht de wetgever het onmogelijk om een doorlooptijd in de wet op te nemen. Daarentegen is het college van B&W op grond van de memorie van toelichting wel verplicht om de schuldenaar een globaal inzicht te geven in de te verwachten doorlooptijd.[[71]](#footnote-71) Bij deze schatting wordt er vanuit gegaan dat de schuldenaar volledig meewerkt.

*3.5.5 Moratorium*Door het opnemen van een breed moratorium in de Wgs krijgt het college van B&W de mogelijkheid om schuldeisers tijdelijk de bevoegdheid tot het nemen van invorderingsmaatregelen te ontzeggen. Hierdoor kan het college van B&W voorkomen dat de schuldenlast tijdens het minnelijke traject door invorderingsmaatregelen wordt verzwaard. Het college van B&W moet om dit moratorium te bewerkstelligen een verzoek indienen bij de rechtbank. Indien de rechtbank instemt, geldt er een afkoelingsperiode van 6 maanden waarin de schuldeisers geen invorderingsmaatregelen mogen nemen. Dit moratorium zou inwerking treden als het wetsvoorstel Wet verhoging griffierechten door Eerste en Tweede Kamer werd aangenomen. Door de val van het kabinet is deze wet door diverse politieke partijen van tafel geveegd. Het moratorium treedt hierdoor (waarschijnlijk) niet meer inwerking, tenzij het moratorium op een andere wijze kan worden gefinancierd.

*3.5.6 Kwaliteit*

In de Wgs zelf zijn geen kwaliteitsnormen opgenomen waaraan het college van B&W zich moet houden. In de memorie van toelichting geeft de wetgever aan dat het voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening van groot belang is dat schuldeisers vertrouwen krijgen in het minnelijke traject dat wordt uitgevoerd door gemeenten. Essentieel voor het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van schuldeisers is dat zij er vertrouwen in hebben dat er recht wordt gedaan aan hun belangen en dat de kwaliteit goed is. De verschillende werkwijzen van gemeenten staat dit momenteel in de weg. Om dit probleem op te lossen moet er volgens de wetgever worden gewerkt conform standaardafspraken.[[72]](#footnote-72) Een belangrijke stap is volgens de wetgever het werken conform werkwijze van de NVVK. Deze werkwijze is opgesteld door de NVVK en zorgt ervoor dat de kwaliteit van het minnelijk traject wordt gewaarborgd. In paragraaf 3.7 wordt deze werkwijze uitvoerig besproken.

**3.6 Rechten en plichten**In paragraaf 2.4 zijn de rechten en plichten van een schuldhulpverlener besproken. Daarnaast is er ingegaan op de rechten en plichten die een schuldbemiddelingsovereenkomst met zich meebrengt. De inwerkingtreding van de Wgs brengt ook bepaalde rechten en plichten met zich mee. Deze zijn echter aanvullend op de in paragraaf 2.4 genoemde rechten en plichten.

*3.6.1 Het recht op schuldhulpverlening*

Een schuldenaar heeft door de Wgs het recht op schuldhulpverlening. Er ontstaat niet van rechtswege een recht op schuldhulpverlening door de inwerkingtreding van de Wgs. Een eventueel recht op schuldhulpverlening ontstaat pas nadat het college van B&W een beslissing heeft genomen tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening. Deze beslissing kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Dat betekent dat het verzoek tot het nemen van dat besluit kan worden aangemerkt als een aanvraag.[[73]](#footnote-73) De aanvraagprocedure uit de Awb is hierdoor overeenkomstig van toepassing. De gevolgen die dit met zich meebrengt zijn in paragraaf 4.2.2 omschreven.

*3.6.2 Medewerkingsplicht*

In de Wgs is een medewerkingsplicht opgenomen waar de schuldenaar zich aan moet houden.[[74]](#footnote-74) De wet geeft aan dat de schuldenaar verplicht is aan het college van B&W de medewerking te verlenen die voor de uitvoering van de Wgs nodig is. De medewerkingsplicht is in de wet en de daarbij horende memorie van toelichting niet verder uitgewerkt. De wetgever heeft vermoedelijk deze medewerkingsplicht niet nader willen uitwerken, aangezien hij gemeenten vrijheid wilde geven bij het opstellen van beleid voor het minnelijke traject in hun gemeente. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven waaruit deze medewerkingsplicht kan bestaan:[[75]](#footnote-75)

- de verplichting mee te werken aan het wegnemen van de oorzaken van de problematische schulden;

- de verplichting mee te werken aan stabilisatie van de problematische schuldensituatie;

- de verplichting te solliciteren naar arbeid;

- de verplichting inkomsten te generen (aansprakelijk stellen veroorzakers problematische schulden, belastingaangifte doen, erfdeel opeisen, toeslagen aanvragen, afkopen kapitaalverzekeringen);

- de verplichting om aandelen ten gelde maken;

- de verplichting om bepaalde verzekeringen aan te gaan om te voorkomen dat de schuldensituatie wordt verzwaard (zorgverzekering, opstalverzekering, overlijdensrisicoverzekering, inboedelverzekering, aansprakelijkheidsverzekering, pensioenverzekering).

De Wgs bevat echter geen sancties voor het overtreden van de medewerkingsplicht door de schuldenaar.

Er bestaat voor de schuldenaar met een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB) wel een sanctie als hij de medewerkingsplicht overtreedt. De bijstandsgerechtigde moet in het kader van de WWB er alles aan doen om zijn afhankelijkheid van de bijstand op te heffen. In het kader hiervan kan de schuldenaar/bijstandgerechtigde worden verplicht om medewerking te verlenen aan het minnelijke traject (en de daarbij horende medewerkingsplicht).[[76]](#footnote-76) De WWB verbindt in tegenstelling tot de Wgs wel gevolgen aan het niet nakomen van de medewerkingsplicht. Het college van B&W heeft de mogelijkheid om de bijstandsuitkering te verlagen.[[77]](#footnote-77)

*3.6.3 Inlichtingenplicht*Op grond van de Wgs heeft de schuldenaar een inlichtingenplicht jegens het college van B&W.[[78]](#footnote-78) Dat betekent dat de schuldenaar het college van B&W moet inlichten over alle feiten en omstandigheden die met de aanvraag verband kunnen houden. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven waaruit deze inlichtingenplicht kan bestaan:[[79]](#footnote-79)

- de verplichting om een overzicht van de schulden te overleggen

- de verplichting om inzicht te geven in het inkomen van de schuldenaar

- de verplichting om bankgegevens te overleggen

- de verplichting om correspondentie met de schuldeisers te overleggen

Net als aan de medewerkingsplicht verbindt de Wgs geen gevolgen aan overtreding van de inlichtingenplicht. Alleen bijstandsgerechtigden kunnen (net als bij de medewerkingsplicht) worden onderworpen aan een verlaging van de bijstand als zij niet aan de inlichtingenplicht voldoen.

**3.7 Werkwijze NVVK**

In paragraaf 3.5.6 is aangegeven dat de wetgever het belangrijk acht dat gemeenten volgens standaardafspraken gaan werken. De wetgever heeft de werkwijze van de NVVK daarvoor aanbevolen. Het implementeren van deze werkwijze is niet verplicht, maar kan worden gebuikt om een nadere invulling te geven aan de beleidsvrijheid van gemeenten. Dat betekent dat gemeenten ook zelf invulling mogen geven aan het beleid dat zij opstellen. Het is echter aannemelijk dat gemeenten de NVVK- werkwijze gaan implementeren, aangezien 93% van de gemeentes al volgens deze werkwijze werkt. [[80]](#footnote-80)

De werkwijze die door de NVVK is opgesteld is bindend voor haar leden. Hiermee wordt de kwaliteit van met name de uitvoering van het minnelijke traject gewaarborgd. Het uitgangspunt van deze werkwijze is dat er aan een ieder met schulden hulp kan worden geboden. Leden van de NVVK hebben echter de vrijheid om bepaalde schuldenaren geen schuldhulp aan te bieden. Hierbij moet worden gedacht aan recidiverende schuldenaren of ‘draaideur’ schuldenaren. De werkwijze maakt onderdeel uit van een overkoepelende werkwijze die de ‘Schuldhulpverlening Nieuwe Stijl NVVK’ wordt genoemd. Om deze werkwijze inzichtelijk te maken heeft de onderzoeker een juridisch beleidsmedewerker van de NVVK geïnterviewd. Het interview is uitgewerkt in bijlage 1. Deze werkwijze wordt hieronder nader uitgewerkt:

*3.7.1 Aanmelding en intake*De schuldenaar die zich bij een NVVK- lid aanmeldt voor het minnelijke traject zal worden uitgenodigd voor een intakegesprek. In dit intakegesprek zal een medewerker van het NVVK- lid vaststellen welke schulden en schuldgerelateerde problemen de schuldenaar heeft. Vervolgens wordt er een plan van aanpak opgesteld waarin is omschreven op welke wijze het NVVK- lid de schuldenaar kan helpen en welke middelen hierbij kunnen worden ingezet. Hieronder volgt een opsomming en toelichting op de middelen die tijdens het minnelijke traject kunnen worden ingezet:

- informatie en advies

- duurzame financiële dienstverlening

- stabilisatie

- herfinanciering/betalingsregeling (100% betaling)

- saneringskrediet/schuldbemiddeling

*3.7.2 Informatie en advies*Bij het inzetten van dit middel geeft het NVVK- lid de schuldenaar informatie en advies over de wijze waarop de schuldenaar zijn schulden zelf kan oplossen. De schuldenlast van de schuldenaar begeeft zich in dit geval nog niet in een problematische situatie (dit begrip wordt in paragraaf 3.7.6.1 uitgewerkt), waardoor het NVVK- lid nog niet overgaat tot het regelen van de schulden.

*Voorbeeld:   
Piet heeft een schuld van €1700 bij KPN. Deze schuld kan hij niet in één keer betalen, aangezien hij slechts €1500 per maand verdiend. De schuldensituatie is in dit geval niet problematisch, aangezien er geprobeerd kan worden om een betalingsregeling te treffen.*

*3.7.3 Duurzame financiële dienstverlening*Bij dit middel wordt de schuldensituatie van de schuldenaar langdurig gestabiliseerd, aangezien het NVVK- lid heeft vastgesteld dat het regelen van de schulden niet mogelijk is. Dat betekent dat er factoren zijn die het regelen van de schulden bemoeilijkt of onmogelijk maken. Voorbeelden van deze factoren zijn: een fraudevordering, een CJIB- vordering of een verslaving. CJIB- en/of fraudevorderingen moeten vanwege hun aard doorgaans geheel worden afbetaald.[[81]](#footnote-81) Deze schulden kunnen niet in de schuldregeling worden meegenomen, aangezien dit in strijd zou zijn met het beginsel gelijkheid van alle schuldeisers (paritas creditorum).[[82]](#footnote-82) Bij een verslaving wordt de schuldenaar vaak doorverwezen naar een specialistische organisatie waar het NVVK- lid mee samenwerkt. Indien de verslaving is overwonnen en/of de niet regelbare schulden zijn afgelost, dan kan het NVVK- lid overgaan tot het regelen van de schulden.

*Voorbeeld:*

*Klaas is drugsverslaafd en is mede hierdoor in de financiële problemen geraakt. Hij heeft een schuld van €12.000 bij achttien verschillende schuldeisers. Het NVVK- lid zet het product Duurzame financiële dienstverlening in, zodat de schulden van Klaas langdurig worden gestabiliseerd. Daarnaast verwijst het NVVK- lid Klaas door naar maatschappelijk werk om van zijn verslaving af te komen.*

*3.7.4 Stabilisatie*Dit middel wordt door de NVVK- leden op meerdere plaatsen in het minnelijke traject ingezet. Bij het middel duurzame financiële dienstverlening worden de stabiliserende middelen ingezet. Ook in de voorfase en tijdens het regelen van de schulden wordt dit middel ingezet. Bij stabilisatie probeert het NVVK- lid door middel van budgetbeheer, beschermingsbewind, budgetcoaching of flankerende hulp de schuldenlast van de schuldenaar te stabiliseren, zodat deze tijdens het minnelijke traject niet wordt verzwaard. De stabilisatiefase duurt gemiddeld vier maanden (zie bijlage 1). Hieronder worden de stabiliserende maatregelen kort besproken:

*3.7.4.1 Budgetcoaching*

Het NVVK- lid kan ervoor kiezen om de schuldenaar budgetcoaching aan te bieden. Op deze manier leert de schuldenaar op een verantwoorde manier om te gaan met geld. Het doel van budgetcoaching is dat de schuldenaar na afloop van de coaching zelfstandig zijn financiën kan bijhouden. Tijdens de budgetcoaching kan de gemeente de volgende activiteiten inzetten:

- een overeenkomst voor budgetcoaching afsluiten met de klant

- een plan opstellen voor budgetcoaching

- bovenstaand plan uitvoeren

- een evaluatie

Deze maatregel zorgt er ook voor dat de schuldenaar in de toekomst minder snel in de schulden zal geraken. Uit onderzoek is gebleken dat 55% van de gemeenten in 2010-2011 budgetcoaching aan hun schuldenaren hebben aangeboden.[[83]](#footnote-83)

*3.7.4.2 Beschermingsbewind*Dit middel kan worden ingezet als een meerderjarige schuldenaar niet in staat is om zijn vermogen te beheren. Dit verzoek kan worden gedaan door de schuldenaar zelf, zijn echtgenoot, een bloedverwant in rechte lijn en zijlijn tot de vierde graad, voogd, curator, mentor of het Openbaar Ministerie.[[84]](#footnote-84) Bij het instellen van bewindvoering wijst de kantonrechter een bewindvoerder aan. Het NVVK- lid kan dit middel inzetten als men door de rechter is aangewezen als bewindvoerder.

*3.7.4.3 Flankerende hulp*Het NVVK- lid werkt meestal met diverse organisaties samen om de schuldenaar van hulp op maat te voorzien. Voorbeelden kunnen zijn de samenwerking met maatschappelijk werk, woningcorporaties, energieleveranciers, schuldeisers, voedselbanken.

*3.7.4.4 Budgetbeheer*Bij dit middel wordt de schuldenaar verplicht om zijn inkomen op een daarvoor bedoelde rekening te storten. Het NVVK- lid zal deze rekening beheren om de schuldensituatie te stabiliseren of te verminderen. De schuldenaar krijgt elke maand leefgeld uitgekeerd, waarmee hij zichzelf in levensonderhoud moet voorzien en zijn vaste lasten moet betalen. Al het overige wordt aangewend om de schuldenlast van de schuldenaar te stabiliseren of te verminderen.

*3.7.5 Herfinanciering/betalingsregeling*

Bij dit middel gaat het NVVK- lid over tot het regelen van de schulden. Dat betekent dat het NVVK- lid namens de schuldenaar in onderhandeling treedt met de schuldeisers. Het NVVK- lid probeert door het treffen van een betalingsregeling of herfinanciering een akkoord te bereiken over de aflossing van de schulden van de schuldenaar. Bij een betalingsregeling lost de schuldenaar zelf aan de schuldeisers af. Bij herfinanciering neemt het NVVK- lid de totale schuldenlast over en moet de schuldenaar aan het lid aflossen. Het uitgangspunt bij herfinanciering of een betalingsregeling is dat de schuldeisers 100% van hun vordering krijgen betaald (zie bijlage 1). De looptijd van deze overeenkomst is doorgaans 36 maanden. Deze looptijd kan echter worden verlengd als blijkt dat de schuldenaar met een langere looptijd de schulden volledig kan af betalen.

*3.7.6 Saneringskrediet/schuldbemiddeling*

Blijkt dat de schulden niet voor 100% kunnen worden afbetaald, dan zet het NVVK- lid het middel saneringskrediet/schuldbemiddeling in. Ook hier treedt het NVVK- lid namens de schuldenaar in onderhandeling met de schuldeisers. Hier ligt een schuldbemiddelingsovereenkomst (paragraaf 2.2.1) aan ten grondslag. Het uiteindelijke doel is om een minnelijke schuldregeling tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers tot stand te laten komen, waardoor de schuldenaar het uitzicht krijgt op een schuldenvrije toekomst. Een minnelijke schuldregeling kan de vorm van een saneringskrediet of een schuldbemiddeling hebben. Bij beide vormen wordt er op basis van de maximale afloscapaciteit een voorstel richting de schuldeisers gedaan. Dit voorstel heeft doorgaans een looptijd van 36 maanden. Na deze 36 maanden worden de restvorderingen tegen finale kwijting verleend. Dat betekent dat schuldeisers hun restvordering niet meer kunnen verhalen op de schuldenaar. Bij een saneringskrediet wordt het bedrag dat de schuldenaar in 36 maanden kan aflossen door de schuldhulpverlener of een (krediet)bank volledig overgenomen. Zodoende hoeft de schuldenaar niet meer af te betalen aan zijn schuldeisers, maar aan een (krediet)bank. Bij schuldbemiddeling wordt het bedrag dat de schuldenaar in 36 maanden kan aflossen in een regeling vastgelegd. De schuldenaar moet dan conform die regeling maandelijks een aflossing doen aan zijn schuldeisers. De schuldeisers moeten bij het saneringskrediet of een schuldbemiddeling vaak genoegen nemen met een deel van hun vordering, aangezien in een eerder stadium is gebleken dat 100% betaling niet mogelijk was. De NVVK heeft voor haar leden een gedragscode opgesteld waaraan zij zich bij het opzetten van een schuldregeling aan moeten houden. Deze wordt op de volgende bladzijde besproken.

*3.7.6.1 Toelating*Het NVVK- lid zal alleen een schuldregeling opstarten als er sprake is van een problematische schuldensituatie. Of er sprake is van een problematische schuldensituatie moet aan de hand van de volgende voorwaarden bepaald:

- de som van de maandelijkse betalingen is hoger dan de afloscapaciteit van de klant; en   
- de schuldeisers zijn niet bereid een betalingsregeling te treffen; en

- er is geen mogelijk om de schulden te herfinancieren; en   
- er is geen vermogen aanwezig dat geliquideerd (te gelde gemaakt) kan worden.

*Som van de maandelijkse betalingen en afloscapaciteit*

De som van de geëiste maandelijkse aflossingen moet hoger zijn dan de volgens de ReCoFa rekenmethode gecalculeerde aflossingscapaciteit. Door deze rekenmethode wordt duidelijk wat de schuldenaar per maand aan zijn schuldeisers kan aflossen. Als de geëiste maandelijkse aflossingen lager zijn dan de aflossingscapaciteit zou de schuldenaar zijn schulden zelfstandig kunnen betalen. De schulden zijn dan niet problematisch genoeg. Een uitzondering op deze hoofdregel is dat er bedreigende schulden zijn in de volgende categorieën:   
  
- huur/hypotheek

- energie

- ziektekostenverzekering

- openbare verkoop van roerende zaken

- overige

Als er sprake is van één van bovenstaande situaties kan er wel sprake van een problematische schuldensituatie. Er moet dan echter wel zijn voldaan aan de hierboven genoemde voorwaarden.

*Schuldeisers niet bereid tot het treffen van een betalingsregeling*

Zie paragraaf 3.7.4 herfinanciering/betalingsregeling.

*Herfinanciering van de schulden*

Zie paragraaf 3.7.5 herfinanciering/betalingsregeling.

*Liquideren van vermogen*

De NVVK probeert bij het liquideren van vermogen aan te sluiten bij de regels uit WSNP en de jurisprudentie die daaruit voortvloeit. Het uitgangspunt in de WSNP is dat de gehele boedel ten gelde moet worden gemaakt.[[85]](#footnote-85) Daarnaast zoekt de NVVK aansluiting bij de ReCoFa- richtlijnen. De ReCoFa- richtlijnen bevatten regels voor de verdere behandeling van schuldsaneringsregelingen. Deze richtlijnen bevatten ook uitzonderingen op het volledig ten gelde maken van de boedel. Een auto of een eigen woning kan in sommige gevallen worden behouden. Deze twee uitzonderingen worden hieronder besproken:

Volgens de ReCoFa- richtlijnen mag een auto worden behouden als deze noodzakelijk is voor het verwerven van inkomsten of vanwege medische gronden.[[86]](#footnote-86) Bij de inkomstenwerving geldt de hoofdregel dat er gekeken moet worden naar de afstand tussen de werkplek en het huis van de schuldenaar. Uitgangspunt daarbij is dat de auto niet noodzakelijk is als de afstand tussen de werkplek en thuis kleiner is dan 10 kilometer. Indien de afstand groter is, dan kan een scooter of bromfiets een goedkoop alternatief zijn. Ook de mogelijkheden van het openbaar vervoer moeten worden onderzocht. Daarnaast wordt de auto die al in bezit is van de schuldenaar in beginsel niet verkocht als deze noodzakelijk is vanwege medische redenen.[[87]](#footnote-87)

Het behouden van de eigen woning is op grond van de Recofa- richtlijnen mogelijk.[[88]](#footnote-88) Het uitgangspunt is dat de woning met overwaarde moet worden verkocht. Met de opbrengst van de verkoop moeten de schuldeisers worden betaald. Bij een woning zonder overwaarde moet er worden gekeken welke positie de hypotheek binnen het totale schuldenpakket en het (bijstand)budget van de schuldenaar inneemt. De schuldenaar mag de woning behouden als de woonlasten gelijk of minder zijn dan bij een huurwoning.[[89]](#footnote-89) Daarnaast geeft de NVVK aan dat men een notitie eigen woning bezit voor haar leden heeft opgesteld. Deze notitie is niet openbaar, maar biedt NVVK- leden mogelijkheden om de schuldenaar een oplossing op maat aan te bieden (zie bijlage 1). Daarnaast is het voor de schuldenaar raadzaam om te overleggen met de hypotheekverstrekker, aangezien die ook (meestal) niet gebaat is bij verkoop van de woning.

*3.7.6.2 Opzetten schuldregeling*

Er wordt door het NVVK -lid een schuldregeling opgezet als de schuldenaar aan de voorwaarden uit de vorige subparagraaf voldoet. Vervolgens ondertekent de schuldenaar de schuldbemiddelingsovereenkomst. Het NVVK- lid stelt alle partijen van de ondertekening in kennis. Na ondertekening van de overeenkomst moet binnen 120 dagen duidelijk worden of er een schuldregeling voor de schuldenaar kan worden opgezet.

*3.7.6.3 Proces van de schuldregeling*

In de 120 dagen termijn zal het NVVK- lid de schuldeisers vragen om een gespecificeerde opgave van het netto saldo van de lopende vordering. Deze vordering moet schriftelijk worden ingediend. Van belang is dat de hoofdsom van de vordering, de wettelijke rente en de overige kosten worden begroot.[[90]](#footnote-90) In deze brief zal het NVVK- lid ook vragen om de lopende vordering niet meer te verzwaren met invorderingskosten. Hiertoe kunnen schuldeisers niet worden gedwongen.

Het NVVK- lid kan haar werk niet uitvoeren als de schuldeisers niet reageren op het verzoek tot indiening van hun lopende vordering. Om te voorkomen dat het NVVK- lid onnodig lang op de schuldeiser moet wachten, mag de vordering na het uitblijven van een reactie worden geschat of geschrapt op basis van de gegevens van de schuldenaar.[[91]](#footnote-91)

Vervolgens wordt er door het NVVK- lid een schuldenoverzicht opgesteld. De schuldenaar moet het schuldenoverzicht ondertekenen en verklaart daarmee dat hij of zij geen andere schulden heeft dan vermeld op dit overzicht.[[92]](#footnote-92) De schuldeisers kunnen het voorstel accepteren of afwijzen. Bij acceptatie moet de overeenkomst worden geregistreerd bij het Bureau Krediet Registratie (hierna: BKR). [[93]](#footnote-93) Deze registratie geldt voor het saneringskrediet en de schuldbemiddeling. BKR registreert kredieten in Nederland en probeert daarmee krediet- en betalingsrisico’s van mensen te beperken.[[94]](#footnote-94)

*3.7.6.4 Uitkomst van het proces schuldregeling*Door acceptatie van het voorstel wordt de overeenkomst tot schuldregeling voortgezet. Bij acceptatie van het voorstel tot saneringskrediet wordt de overeenkomst tot schuldregeling beëindigd. De schuldhulpverlener of de kredietverlenende instantie gaan met elkaar een kredietovereenkomst aan. Zij moeten zich houden aan de eisen die voortvloeien uit de Wet op het consumentenkrediet.[[95]](#footnote-95)

Bij het afwijzen van het voorstel moet de schuldbemiddelingsovereenkomst worden beëindigd wegens onvoldoende medewerking van de schuldeiser(s). Het voorstel tot schuldregeling moet namelijk door alle schuldeisers worden geaccepteerd.

Bij het nakomen van zijn verplichtingen heeft de schuldenaar na afloop van de 36 maanden recht op een schone lei. De restvordering moeten tegen finale kwijting worden verleend. Dat betekent dat schuldeisers de restvordering niet meer kunnen verhalen op de schuldenaar.

*3.7.6.5 Hercontrole en betaling*

Ervan uitgaande dat het voorstel wordt geaccepteerd door de schuldeisers moet er bij de schuldregeling tot schuldbemiddeling jaarlijks worden berekend wat het Vrij Te Laten Bedrag is. Dit is het bedrag wat de schuldenaar maandelijks moet overhouden om zichzelf in levensonderhoud te voorzien en zijn vaste lasten te betalen. Hetgeen wat overblijft kan worden beschouwd als de afloscapaciteit.[[96]](#footnote-96) Deze maatregel zorgt ervoor dat de schuldenaar 36 maanden maximaal aflost. Het NVVK- lid kan van de schuldenaar ook eisen dat hij er alles aan doet om zijn financiële positie te verbeteren. Denk hierbij aan een uitkeringsgerechtigde verplichten om passend werk te aanvaarden. [[97]](#footnote-97)

*3.7.6.6 Vergoeding*

De gedragscode maakt het mogelijk dat het NVVK- lid kosten in rekening mag brengen die gemoeid zijn met de verplichte hercontrole of uitbetaling van gereserveerde gelden. De hoogte van de maximale vergoeding wordt door de Algemene Ledenvergadering van de NVVK vastgesteld. Deze is momenteel 9% van de gehele aflossing (zie bijlage 1).

*3.7.7 Afgeven van een 285- verklaring en dwangakkoord*

Bij het mislukken van het minnelijke traject moet door het NVVK- lid in de 285- verklaring worden omschreven om welke redenen er geen overeenstemming is bereikt met de schuldeisers. Deze verklaring heeft de schuldenaar namelijk nodig bij het indienen van het verzoekschrift tot toelating tot de WSNP of vaststelling van een dwangakkoord.[[98]](#footnote-98) Indien het minnelijke traject is mislukt door weigering van de schuldeisers kan de schuldenaar om een dwangakkoord verzoeken. Het is gebruikelijk dat een NVVK- lid de schuldenaar ondersteunt bij het verzoekschrift tot toelating tot de WSNP en/of vaststelling van een dwangakkoord (zie bijlage 1) Het NVVK- lid is hiertoe niet verplicht. In de wet is namelijk omschreven dat de schuldenaar het verzoekschrift tot toelating tot de WSNP zelf moet indienen.[[99]](#footnote-99)

**3.8 Maatregelen**Uit de memorie van toelichting van de Wgs blijkt dat de maatregelen uit paragraaf 2.7 blijven bestaan.[[100]](#footnote-100) De Wgs bevat voor de schuldenaar vrijwel geen maatregelen die hij tegen een schuldhulpverlenende gemeente kan inroepen. In de memorie van toelichting is namelijk opgenomen dat het overtreden van de wacht- en doorlooptijd door de schuldhulpverlenende gemeente geen sancties met zich meebrengt, aangezien dit termijnen van orde zijn.[[101]](#footnote-101) Het is wel mogelijk om in bezwaar te gaan tegen de afwijzende beslissing (op de aanvraag) die door het college van B&W is genomen. Vanwege het bestuursrechtelijk karakter wordt deze maatregel in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

**3.9 Tussenconclusie**Er kan worden geconcludeerd dat gemeenten op grond van de Wgs verplicht worden om beleid op te stellen voor het minnelijke traject in hun gemeente. Gemeenten behouden onder de Wgs de mogelijkheid om het minnelijke traject zelf of in een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten uit te voeren. Daarnaast kan men de uitvoering uitbesteden aan een kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie. Bij de uitbesteding geeft de derde uitvoering aan het beleid dat door de gemeente is opgesteld.

De gemeenteraad moet een beleidsplan opstellen waarin er richting wordt gegeven aan de uitvoering van het minnelijke traject. Dit beleidsplan behelst de organisatorische kant van het minnelijke traject. Hierin moet worden opgenomen wat de doelen en de verwachtte resultaten van het minnelijke traject zijn. Ook moet er in dit plan zijn omschreven op welke wijze de gemeente de kwaliteit van het minnelijke traject gaat waarborgen en op welke wijze er moet worden omgegaan met de preventie en nazorg.

Bij de uitvoering van het beleidsplan moet het college van B&W ervoor zorgen dat het minnelijke traject breed toegankelijk is, de wachttijd niet langer is dan vier weken en de doorlooptijd bij aanvang van het minnelijk traject aan de schuldenaar kenbaar wordt gemaakt. Daarnaast moet er in het beleid zijn omschreven op welke wijze het college van B&W de kwaliteit van het minnelijke traject wil waarborgen. Volgens de wetgever is de werkwijze van de NVVK het ideale instrument om de kwaliteit van het minnelijke traject te waarborgen. In paragraaf 3.7 wordt deze werkwijze uitgebreid besproken. Het college van B&W kan de schuldenaar bij de aanvraag dwingen tot medewerking en/of inlichtingen te verstrekken.

**4. Het bestuursrecht en de Wgs**

In dit hoofdstuk zal eerst het besluitvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden besproken, aangezien dit vereiste van doorslaggevende betekenis is voor de doorwerking van de Awb. Vervolgens zal in de daaropvolgende paragrafen worden ingegaan op de doorwerking van de Awb op de aanmeldprocedure en de rechtshandelingen die daarna worden verricht. In deze twee paragrafen worden de verschillende organisatievormen van het minnelijke traject (uit paragraaf 2.3.1) besproken, aangezien de wijze van organiseren invloed heeft op de doorwerking van de Awb. Als laatste wordt er ingegaan op de bestuursrechtelijke maatregelen die de schuldenaar tegen de schuldhulpverlenende gemeente kan inroepen.

**4.1 Besluitvereiste Awb**  
De doorwerking van de Awb moet in zijn algemeenheid worden bepaald aan de hand van het besluitvereiste. Bij de toetsing aan het besluitvereiste moet er aan de volgende vier criteria worden voldaan:[[102]](#footnote-102)

- de beslissing is schriftelijk;   
- afkomstig van een bestuursorgaan;  
- inhoudende een publiekrechtelijke;  
- rechtshandeling.

Een beslissing van de gemeente moet op schrift zijn gesteld. Dat betekent dat mondelinge beslissingen of toezeggingen niet aangemerkt kunnen worden als besluiten in de zin van de Awb.

De beslissing moet afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Het besturen kan bestaan uit vaststellen van regelgeving, het geven van beschikkingen, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en van feitelijke handelingen.[[103]](#footnote-103) De publiekrechtelijke grondslag van het bestuur is bepalend voor de vraag of er sprake is van een bestuursorgaan.[[104]](#footnote-104) Ook een orgaan dat uitsluitend de taak heeft om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten maar wel een publiekrechtelijke grondslag heeft, kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan. Dat betekent dat een bestuurorgaan krachtens het publiekrecht moet zijn ingesteld of met enig openbaar gezag zijn bekleed.[[105]](#footnote-105) Dit criterium wordt hieronder door middel van een voorbeeld verduidelijkt.  
 *Voorbeeld:   
De garagehouder die onder de Wegenverkeerswet 1994 een APK- keuring uitvoert is een bestuursorgaan, aangezien hem door middel van een wettelijk voorschrift een bestuursrechtelijke functie, met een daarvoor benodigde publiekrechtelijke grondslag is toegekend tot het bepalen van de rechtspositie van rechtssubjecten.[[106]](#footnote-106)*  
De beslissing moet een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden. Een rechtshandeling kan als publiekrechtelijk worden gekwalificeerd wanneer het bestuursorgaan daartoe bevoegd is vanwege een in het bijzonder voor het bestuur bij of krachtens de wet gecreëerde grondslag.[[107]](#footnote-107) Er is alleen sprake van een publiekrechtelijke rechtshandeling als een bestuursorgaan een bevoegdheid van publiekrechtelijke aard uitvoert. Kenmerkend voor deze bevoegdheid is dat het bestuursorgaan eenzijdig rechten en plichten kan vaststellen tussen hemzelf en een of meer (rechts)personen. Dit onderscheidt een publiekrechtelijke rechtshandeling van een privaatrechtelijke rechtshandeling waarbij wilsovereenstemming tussen beide partijen nodig is. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een publiekrechtelijke rechtshandeling.

*Voorbeeld:  
Het college van B&W is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) bevoegd om een vergunning te verlenen. Het verlenen van een vergunning op grond van de Wabo is van publiekrechtelijke aard, aangezien het afgeven van deze vergunning voortvloeit uit een publiekrechtelijke bevoegdheid.*

Tenslotte moet er sprake zijn van een rechtshandeling. Een handeling die is gericht op een rechtsgevolg kan worden aangemerkt als een rechtshandeling. Een handeling heeft een rechtsgevolg als dit een verandering meebrengt in de juridische positie van de degene aan wie het besluit is gericht. Hieronder volgt een voorbeeld.

*Voorbeeld:   
Piet is een bijstandsgerechtigde en wordt in het kader van de Wet werk en bijstand verplicht om passend werk te aanvaarden. Deze verplichting kan als een rechtshandeling worden beschouwd, aangezien dit een verandering te weeg brengt in de juridische positie van Piet.*

Een beslissing kan als besluit worden aangemerkt als er aan bovenstaande criteria is voldaan. Tegen een besluit kan de schuldenaar bezwaar en beroep aantekenen.

**4.2 Doorwerking Awb aanmeldprocedure**In de memorie van toelichting is omschreven dat de beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. [[108]](#footnote-108) De beslissing tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan kan worden aangemerkt als een rechtshandeling, aangezien toelating tot de schuldhulpverlening een verandering in de juridische positie van de schuldenaar met zich meebrengt. De publiekrechtelijke grondslag van de rechtshandeling is gelegen in (de memorie van toelichting van) de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs). Daarnaast kan het college van B&W op grond van de wet worden aangemerkt als een bestuursorgaan, aangezien zij krachtens het publiekrecht is ingesteld.[[109]](#footnote-109) Hierdoor is er sprake van doorwerking van de Awb als de rechtshandeling door het college van B&W (of in een gemeenschappelijke regeling) wordt verricht.

Door de publiekrechtelijke grondslag van de rechtshandeling kan het college van B&W de bevoegdheid tot het verrichten van deze rechtshandeling ook mandateren aan derden. Door middel van een mandaat aan een niet- ondergeschikte kan de derde de rechtshandeling namens het college van B&W uitvoeren.[[110]](#footnote-110) De derde kan hierdoor als bestuursorgaan worden aangemerkt, aangezien de rechtshandeling met enig openbaar gezag wordt bekleed.[[111]](#footnote-111) De rechtshandeling moet volgens het beleid van de gemeente worden uitgevoerd, aangezien de derde ‘namens’ het college van B&W handelt. Dat betekent dat de Awb ook doorwerkt als de bevoegdheid tot het verrichten van de rechtshandeling aan een derde is gemandateerd.

Gelet op het voorgaande werkt de Awb, ongeacht de organisatievorm, door op de aanmeldprocedure van het minnelijke traject. Er bestaat echter een uitzondering op deze doorwerking. Deze uitzondering wordt besproken in subparagraaf 4.2.1. In subparagraaf 4.2.2 worden de gevolgen van de doorwerking op de aanmeldprocedure besproken.

*4.2.1 Uitzondering*In de Wgs staat niet omschreven dat gemeenten de organisatievormen onder het oude regime (zie paragraaf 3.4) niet meer mogen gebruiken. Dat betekent dat gemeenten de bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen in het minnelijke traject nog steeds door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst (contract) aan derden mogen overdragen. Bij deze vorm is de derde niet gebonden aan het beleid van de gemeente, maar aan de contractuele afspraken die men met het college van B&W overeenkomt. Deze organisatievorm leent zich voornamelijk voor de gevallen wanneer de derde haar eigen producten en werkwijze definieert en de gemeente daar gebruik van wil maken. Bij mandaat voert de derde de rechtshandeling volgens het (Wgs) beleid van de gemeente uit. De gemeente kan gelet op het voorgaande kiezen op welke wijze hij de rechtshandeling aan de derde wil opdragen.

Bij deze organisatievorm kan de derde niet worden aangemerkt als een bestuursorgaan, aangezien de derde gelet op de privaatrechtelijke relatie met het college van B&W de rechtshandeling zonder enig openbaar gezag bekleed. [[112]](#footnote-112) Dat betekent dat er bij deze organisatievorm geen sprake kan zijn van doorwerking van de Awb. Er wordt namelijk niet aan het besluitvereiste (zie paragraaf 4.1) voldaan.

De organisatievormen bij het verrichten van de rechtshandeling (tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan) zijn hieronder schematisch weergegeven:

|  |  |
| --- | --- |
| **Doorwerking Awb op de aanmeldprocedure** | |
| **Organisatievorm** | **Doorwerking Awb** |
| 1. Gemeente verricht de rechtshandeling zelf of in een gemeenschappelijke regeling | Ja, aan alle criteria voldaan |
| 2. Gemeente mandateert de rechtshandeling aan een derde (kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie) | Ja, want de derde handelt ‘namens’ het college van B&W (uitvoering volgens Wgs- beleid van de gemeente) |
| 3. Gemeente besteedt de rechtshandeling uit door middel van een contract aan een derde (kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie) | Nee, want de derde kan niet worden aangemerkt als een bestuursorgaan vanwege de privaatrechtelijke relatie tussen de derde en het college van B&W |

-- doorwerking  
-- geen doorwerking

*4.2.2 Gevolgen doorwerking*Zoals hierboven is omschreven is de beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan een besluit in de zin van de Awb (zie organisatievorm 1 en 2). Dat betekent dat het verzoek tot het nemen van een dergelijk besluit moet worden beschouwd als een aanvraag.[[113]](#footnote-113) De regels omtrent de aanvraagprocedure van de Awb zijn hierdoor overeenkomstig van toepassing. Het college van B&W heeft daardoor acht weken de tijd om op de aanvraag van de schuldenaar te beslissen, aangezien er in de Wgs geen afwijkende termijn is opgenomen.[[114]](#footnote-114) Deze afhandeltermijn start bij ontvangst van de aanvraag. Deze afhandeltermijn kan tussentijds worden opgeschort of verlengd. Deze verlenging en opschorting worden in de volgende subparagrafen worden besproken.   
  
*4.2.2.1 Opschorting afhandeltermijn*De afhandeltermijn wordt opgeschort voor de duur dat de schuldenaar in gelegenheid wordt gesteld om zijn onvolledige aanvraag aan te vullen.[[115]](#footnote-115) Er is sprake van een onvolledige aanvraag als de gegevens waar het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) om heeft gevraagd niet compleet zijn. De opschorting gaat in op de dag dat de schuldenaar de uitnodiging van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) ontvangt en eindigt op de dag dat de ontbrekende gegevens worden aangeleverd of op de dag dat de termijn verloopt. Daarnaast behoort opschorting tot de mogelijkheden als de schuldenaar akkoord is gegaan met het verzoek tot opschorting, het niet tijdig beslissen te wijten is aan de schuldenaar of er sprake is van overmacht aan de kant van de gemeente.[[116]](#footnote-116)

*4.2.2.2 Verlengen afhandeltermijn*Naast de mogelijkheid tot opschorting kan de gemeente de afhandeltermijn ook verlengen.[[117]](#footnote-117) Deze nieuwe termijn moet aan drie voorwaarden voldoen:

- hij moet redelijk zijn;  
- concreet; en  
- aan de aanvrager zijn medegedeeld voor afloop van de eerdere afhandeltermijn.

De nieuwe termijn is concreet als de schuldenaar weet op welke datum hij het besluit kan verwachten. Wat een redelijke termijn is, zal afhangen van de specifieke situatie.

**4.3 Doorwerking Awb na de aanmeldprocedure**In de nota is bepaald dat de rechtshandelingen die het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) na de aanmeldprocedure verricht ook als besluiten in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt, mits zij voldoen aan het besluitvereiste (zie paragraaf 4.1).[[118]](#footnote-118) Het verschil met de rechtshandeling uit de aanmeldprocedure is dat de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht geen publiekrechtelijke grondslag in de wet hebben. Deze rechtshandelingen zijn namelijk niet opgenomen in de Wgs. Dit levert problemen op bij de toetsing aan het besluitvereiste, aangezien daar een publiekrechtelijke grondslag voor vereist is. Dat betekent dat de Awb niet doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht. Hierdoor moeten gemeenten bij het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure gebruik maken van hun privaatrechtelijke bevoegdheden.

In de Wgs is echter omschreven dat de gemeente de regierol heeft bij het opstellen van beleid voor het minnelijke traject in hun gemeente. De vraag is echter of deze regierol van gemeenten kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) voor het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure. Bij een bevestigend antwoord op bovenstaande vraag werkt de Awb door op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht. Jurisprudentie is nodig om te bepalen of gemeenten bij de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure een publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheid hebben. Volledigheidshalve wordt er in deze paragraaf uitgegaan van de publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheid (grondslag).

Uit paragraaf 4.2 is gebleken dat de organisatievorm beslissend kan zijn voor de vraag of de Awb doorwerkt. In de volgende subparagrafen zal er daarom per organisatievorm worden getoetst aan het besluitvereiste. Deze organisatievormen worden gemakshalve opgesplitst in twee groepen. De eerste groep bestaat uit zelf of in een gemeenschappelijke regeling uitvoeren en de tweede groep bestaat uit uitbesteding aan derden (kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie).

*4.3.1 Zelf of in een gemeenschappelijke regeling uitvoeren*In deze subparagraaf zal er in worden gegaan op de volgende twee organisatievormen; zelf of in een gemeenschappelijke regeling uitvoering geven aan de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure. Deze twee organisatievormen zullen in de volgende subparagrafen worden getoetst aan het besluitvereiste. Zoals in de vorige paragraaf is omschreven zal er worden ingegaan op de publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheid van de gemeente.

*4.3.1.1 Publiekrechtelijke bevoegdheid*Het op schrift stellen van een beslissing levert voor de toetsing aan het besluitvereiste geen problemen op, aangezien het college van B&W dit zelf in de hand heeft. Het college van B&W is krachtens het publiekrecht ingesteld en kan daarom als bestuursorgaan worden aangemerkt.[[119]](#footnote-119) In bijlage 2 zijn de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure schematisch weergegeven. Ook moet er sprake zijn van een publiekrechtelijk rechtsgevolg. Door het ontbreken van deze rechtshandelingen in de Wgs moet er door middel van jurisprudentie worden vastgesteld of de regierol van gemeenten een publiekrechtelijke grondslag met zich meebrengt. Brengt de regierol van gemeenten een publiekrechtelijke grondslag met zich mee dan werkt de Awb door op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht.

*4.3.1.2 Privaatrechtelijke bevoegdheid*Brengt de regierol van de gemeenten geen publiekrechtelijke bevoegdheid met zich mee, dan moeten gemeenten gebruik maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn in dit hoofdstuk al meerdere malen besproken. Het hanteren van deze privaatrechtelijke bevoegdheden heeft tot gevolg dat de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht een privaatrechtelijk rechtsgevolg hebben. Dat betekent dat er niet wordt voldaan aan het besluitvereiste, waardoor de Awb niet doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht.

Er bestaat echter jurisprudentie waarin de rechter rechtshandelingen die voortvloeien uit een privaatrechtelijke bevoegdheid een publiekrechtelijke karakter geeft, aangezien die bevoegdheid wordt gehanteerd in het kader van een aan het bestuursorgaan opgedragen overheidstaak.[[120]](#footnote-120) Dit wordt het publiektaakcriterium genoemd. De onderzoeker is van mening dat deze jurisprudentie toepasbaar is op de rechtshandelingen die door gemeenten zelf of in een gemeenschappelijke regeling worden verricht. Gemeenten geven namelijk zelf uitvoering aan het beleid dat zij krachtens de Wgs moeten opstellen. Het is hierdoor aannemelijk dat de uitvoering door gemeenten zelf (of in een gemeenschappelijke regeling) kan worden beschouwd als publieke taak. Dat betekent dat de rechtshandelingen die door de gemeente zelf of in een gemeenschappelijke regeling worden verricht aangemerkt kunnen worden als besluiten in de zin van de Awb. Hierdoor werkt de Awb door op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht. Jurisprudentie is nodig om dit standpunt te bevestigen.

*4.3.2 Uitbesteding aan derden*In deze subparagraaf zal er in worden gegaan op de volgende drie organisatievormen; uitbesteding (van de rechtshandelingen) aan een kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie. Deze drie organisatievormen zullen in de volgende subparagrafen worden getoetst aan het besluitvereiste. Zoals in de vorige paragraaf is omschreven zal er worden ingegaan op de publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheid van de gemeente.

*4.3.2.1 Publiekrechtelijke bevoegdheid*In deze paragraaf valt de onderzoeker enigszins terug op paragraaf 4.3.1.1 waarin is bepaald dat de op schrift gestelde rechtshandelingen een publiekrechtelijk rechtsgevolg hebben. Nu worden de rechtshandelingen niet door de gemeente zelf, maar door een derde verricht. Hiervoor moet de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure worden opgedragen aan de derde. Het college van B&W kan de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure net als in paragraaf 4.2 door middel van mandaat aan een derde opdragen.

Brengt de regierol van gemeenten een publiekrechtelijke grondslag met zich mee, dan hebben gemeenten net als in paragraaf 4.2.1 de keuze om de rechtshandelingen door middel van mandaat of een (uitbestedings)contract aan een derde over te laten. Ook hier geldt dat de Awb alleen doorwerkt bij de mandatering aan een derde.

*4.3.2.2 Privaatrechtelijke bevoegdheid*In deze paragraaf valt de onderzoeker enigszins terug op paragraaf 4.2.2.2 waarin is bepaald dat de op schrift gestelde rechtshandelingen in beginsel een privaatrechtelijk rechtsgevolg hebben. Bij uitbesteding aan een derde is het volgens de onderzoeker niet aannemelijk dat de rechter gebruik maakt van het publieketaakcriterium, aangezien de taak niet wordt opgedragen aan een bestuursorgaan maar aan een derde die krachtens het privaatrecht is ingesteld.

Bovenstaande houdt in dat de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht een privaatrechtelijk rechtsgevolg hebben. Door het ontbreken van een publiekrechtelijke grondslag kan de derde niet eenzijdig rechten en plichten vaststellen.[[121]](#footnote-121) Dat betekent dat derde met de schuldenaar een privaatrechtelijke overeenkomst moet sluiten om de rechten en verplichtingen over en weer vast te leggen. Gelet op het voorgaande kan de derde ook niet als bestuursorgaan worden aangemerkt, aangezien het minnelijke traject door het sluiten van een overeenkomst zonder enig openbaar gezag wordt bekleed.[[122]](#footnote-122)

Mandaat aan een derde behoort niet tot de mogelijkheden, aangezien daar een publiekrechtelijke bevoegdheid voor vereist is. In tegenstelling tot mandaat heeft het college van B&W bij uitbesteding door middel van een contract geen aanwijzingsbevoegdheid. Dat betekent dat er geen sprake kan zijn van een bestuursrechtelijke aanwijzing.[[123]](#footnote-123) Op de volgende bladzijde is paragraaf 4.3 schematisch samengevat:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Doorwerking Awb na de aanmeldprocedure** | | |
|  | **Publiekrechtelijke bevoegdheid** | **Privaatrechtelijke bevoegdheid** |
| **1. Zelf uitvoeren of in een gemeenschappelijke regeling** | Ja, aan alle criteria voldaan | Ja, door middel van het publiektaakcriterium |
| **2. Overdracht aan een derde (kredietbank, commerciële organisatie of non-profit organisatie)** | Ja, aan alle criteria voldaan + mandaat aan niet- ondergeschikte, tenzij contractuele uitbesteding | Nee, derde geen bestuursorgaan en geen publiekrechtelijke rechtsgevolg + contractuele uitbesteding |

-- geen doorwerking  
-- jurisprudentie nodig   
  
**4.4 Standpunten deskundigen doorwerking Awb**Stimulansz adviseert overheden, maatschappelijke organisaties en andere spelers binnen het werkveld op het gebied van sociale zekerheid, welzijn en gezondheid. Deze organisatie is in 2001 door Divosa en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) opgericht. In haar rapportage over de doorwerking van de Awb geeft men aan dat de Awb doorwerkt op de aanmeldprocedure, tenzij er wordt uitbesteed door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst (contract). De onderzoeker is het eens met dit standpunt. In de rapportage geeft men ook aan dat zij ervan uitgaan dat de Awb ook doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht. Volgens de onderzoeker is dit standpunt onjuist, aangezien niet uit de Wgs blijkt dat de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht een publiekrechtelijke grondslag hebben.

Schulinck is een particuliere adviesorganisatie die samenwerkt met Kluwer. Zij zijn gespecialiseerd in schuldhulpverlening. In het Handboek voor schuldhulpverlening gaat men ervan uit de Wgs een publiekrechtelijke grondslag met zich meebrengt, aangezien de makers van het handboek aan de tweewegenleer toetsen.[[124]](#footnote-124) Er kan alleen aan de tweewegenleer worden getoetst als er een privaat- en publiekrechtelijke bevoegdheid bestaat. Dat impliceert dat Schulinck ervan uitgaat dat de Awb doorwerkt op alle rechtshandelingen. Dit standpunt is vergelijkbaar met het standpunt van Stimulansz.

De onderzoeker is van mening dat de Awb doorwerkt op de aanmeldprocedure, tenzij er door middel van een contract wordt uitbesteed aan een derde. Indien het college van B&W de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure zelf of in een gemeenschappelijke regeling verricht, dan werkt de Awb volgens de onderzoeker door. Bij uitbesteding aan een derde is de doorwerking van de Awb afhankelijk van de vraag of de regierol uit de Wgs een publiekrechtelijke grondslag met zich meebrengt. Volgens de onderzoeker is er jurisprudentie nodig om dit te kunnen bepalen.   
 **4.5 Maatregelen**De doorwerking van de Awb brengt met zich mee dat de schuldenaar bepaalde maatregelen tegen het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) kan inroepen. Deze maatregelen kunnen alleen worden ingeroepen als de Awb daadwerkelijk doorwerkt. Daarnaast kan de schuldenaar, ongeacht de doorwerking, een beroep doen op de maatregelen die in paragraaf 2.7 zijn omschreven. Bij doorwerking van de Awb kan de schuldenaar de volgende maatregelen inroepen:

- bezwaar en beroep  
- dwangsom niet tijdig beslissen en rechtstreeks beroep  
- verzoek om besluit te herzien  
- verzoek om uitspraak te zien  
- aansprakelijkheid bij mandatering

*4.5.1 Bezwaar en beroep*De schuldenaar kan in bezwaar en (hoger) beroep tegen de afwijzende beslissing van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd). Bij mandaat moet het bezwaarschrift worden ingediend bij het college van B&W, aangezien de mandataris na behandeling van de aanvraag niet mag beslissing op het bezwaar van de schuldenaar.[[125]](#footnote-125) Het beroep moet worden ingediend bij de rechtbank.[[126]](#footnote-126) De bezwaar- en beroepstermijn bedraagt zes weken. Tegen de beslissing van de rechtbank staat hoger beroep open. Dit hoger beroep moet naar alle waarschijnlijkheid worden ingediend bij de Centrale Raad voor beroep, aangezien schuldhulpverlening onder sociale zekerheidsrecht valt.[[127]](#footnote-127) De hoger beroepstermijn bedraagt zes weken.[[128]](#footnote-128) In bovenstaande procedures is procesvertegenwoordiging van een advocaat niet verplicht.

In deze subparagraaf zal er niet worden ingegaan op de wijze waarop het bezwaar en beroep moet worden ingediend, aangezien het Juridisch Loket geen bezwaarschriften opstelt en de schuldenaar niet rechte mag vertegenwoordigen. Er wordt voor het indienen van bezwaar of beroep vaak doorverwezen naar een advocaat. Bij eenvoudige zaken kan er aan de schuldenaar een standaard bezwaarschrift worden meegegeven.

*4.5.2 Dwangsom niet tijdig beslissen*De schuldenaar kan zich op dit middel beroepen als het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) een besluit in de zin van de Awb niet tijdig neemt. Dit middel is van belang bij twee fases van het nemen van een besluit in de zin van de Awb.

De eerste fase is de afhandeltermijn van de aanvraag. Het college van B&W moet binnen acht weken beslissen op de aanvraag, tenzij de termijn is opgeschort of verlengd. Blijft opschorting of verlenging van de afhandeltermijn binnen acht weken uit, dan kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet dwangsom niet tijdig beslissen.

De tweede fase is de beslistermijn bij de beslissing op bezwaar. Het college van B&W moet binnen zes weken een beslissing op bezwaar nemen.[[129]](#footnote-129) Het college van B&W kan deze beslistermijn met zes weken verlengen. [[130]](#footnote-130) Met instemming van de schuldenaar is het mogelijk om de beslistermijn nog langer te verlengen. De schuldenaar kan een beroep op de Wet dwangsom niet tijdig beslissen doen als de beslistermijn niet binnen zes weken wordt verlengd.

Om in aanmerking te komen voor een dwangsom moet de schuldenaar het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) schriftelijk in gebreke stellen. In deze ingebrekestelling moet de schuldenaar de gemeente twee weken de tijd geven om alsnog te beslissen op de aanvraag of het bezwaar. De eerste dag waarover een dwangsom is verschuldigd is de dag waarop de twee weken zijn verstreken.[[131]](#footnote-131) De hoogte van deze dwangsom moet als volgt worden berekend:

|  |  |
| --- | --- |
| **Dagen wachtend op de beslissing** | **Bedrag per dag** |
| 0 - 14 | €20 |
| 14 - 28 | €30 |
| 28 of meer | €40 |
| Totaal (maximum) | €1260 |

Het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) is geen dwangsom verschuldigd als de schuldenaar hem te laat in gebreke heeft gesteld. De jurisprudentie zal moeten uitwijzen wanneer een ingebrekestelling ‘te laat’ is verzonden.

De wet geeft echter niet aan bij wie de ingebrekestelling bij mandaat moet worden ingediend. De ingebrekestelling moet zowel naar het college van B&W als degene aan wie is gemandateerd worden verstuurd om het mislopen van een dwangsom te voorkomen.

Een andere mogelijkheid voor het niet tijdig beslissen van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) is direct beroep instellen bij de rechtbank.[[132]](#footnote-132) Het instellen van beroep is dan een procedureel middel om het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) tot besluitvorming te bewegen.  
  
*4.5.3 Herziening besluit*Na zes weken krijgt het besluit dat door het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) is genomen een onherroepelijk karakter. De enige mogelijkheid die na het verstrijken van de bezwaartermijn nog openstaat, is het verzoek om herziening van het genomen besluit.[[133]](#footnote-133) Het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) is bevoegd om ten gunste van de schuldenaar terug te komen van een genomen besluit. Dit wordt ook wel een herhaalde aanvraag genoemd. De schuldenaar is gehouden om nieuw gebleken feiten en omstandigheden bij de herhaalde aanvraag op te geven.   
  
*4.5.4 Herziening uitspraak*Op grond van de wet kan een onherroepelijk geworden uitspraak op verzoek van de schuldenaar worden herzien op grond van feiten en omstandigheden die:[[134]](#footnote-134)

- hebben plaatsgevonden voor die uitspraak;  
- bij de indiener van het herzieningsverzoek voor de uitspraak niet bekend waren of niet bekend zijn;  
- waren zij bij de rechter eerder bekend geweest, tot een andere uitspraak hebben kunnen leiden.

*4.5.5 Aansprakelijkheid bij mandaat*Bij mandaat handelt de derde aan wie is gemandateerd namens het college van B&W. Het college van B&W is op grond van de onrechtmatige overheidsdaad verplicht de schade te vergoeden die de schuldenaar door het genomen besluit heeft geleden.[[135]](#footnote-135) Door mandaat wordt deze aansprakelijkheid niet opgeheven. Degene aan wie is gemandateerd wordt mede aansprakelijk.[[136]](#footnote-136) Hierdoor ontstaat er hoofdelijke aansprakelijkheid voor het college van B&W en aan wie is gemandateerd. De schuldenaar kan hierdoor het college van B&W en degene aan wie is gemandateerd aansprakelijk stellen. De burgerlijke rechter zal de schuldenaar niet ontvankelijk verklaren als blijkt dat hij tegen het besluit in bezwaar kon, maar dit niet heeft gedaan. Dit wordt ook wel de oneigenlijke rechtskracht van een besluit genoemd.[[137]](#footnote-137)

**4.6 Tussenconclusie**Er kan worden geconcludeerd dat de Awb doorwerkt op de aanmeldprocedure van het minnelijke traject, tenzij er door middel van een contract wordt uitbesteed aan een derde. Bij uitbesteding door middel van een contract kan de derde niet als bestuursorgaan worden aangemerkt. De Awb werkt bij deze organisatievorm niet door, aangezien er niet aan het besluitvereiste wordt voldaan.

De doorwerking van de Awb zorgt ervoor dat het college van B&W (of aan wie is gemandateerd) binnen acht weken op de aanvraag van de schuldenaar moet beslissen. Deze afhandeltermijn van acht weken kan door het college van B&W worden opgeschort en/of verlengd. De doorwerking van de Awb brengt ook met zich mee dat de schuldenaar kan verzoeken om een dwangsom bij niet tijdig beslissen en herziening van een genomen besluit (ook rechtelijke uitspraak).

Het is onduidelijk of de Awb doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht, aangezien de publiekrechtelijke grondslag in de Wgs ontbreekt. De vraag is echter of de regierol van gemeenten kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) voor het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure. Deze vraag moet na de inwerkingtreding van de nieuwe wet worden beantwoord door middel van jurisprudentie. De onderzoeker acht het aannemelijk dat de Awb, ongeacht de publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheid, doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure door het college van B&W zelf of in een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten worden verricht. Bij uitbesteding aan derden is het afhankelijk van de privaat- of publiekrechtelijke bevoegdheid.

**5. AMvB schuldbemiddeling private partijen**

In dit hoofdstuk staat de AMvB schuldbemiddeling private partijen (die momenteel in voorbereiding is) centraal. Deze AMvB heeft enkel betrekking op schuldhulpverlenende natuurlijke- en rechtspersonen. Allereerst zal er worden ingegaan op de uitvoering van het huidige minnelijke traject. Vervolgens wordt er ingegaan op het doel, de geschiedenis, de inhoud en de discussie rondom de AMvB schuldbemiddeling private partijen.

**5.1 Huidige situatie**In paragraaf 2.3.2 is besprokendat natuurlijke- en rechtspersonen door het ontbreken van een AMvB onder het algemene verbod tot schuldbemiddeling vallen. Dat betekent dat men geen schuldbemiddeling tegen betaling mag verrichten. Hierdoor zijn natuurlijke- en rechtspersonen voor de uitvoering van het minnelijke traject afhankelijk van gemeenten. Natuurlijke- en rechtspersonen mogen namelijk wel in opdracht handelen van gemeenten.[[138]](#footnote-138)

**5.2 Geschiedenis**In het verleden is er een tijdelijke AMvB geweest die natuurlijke- en rechtspersonen in staat stelde om het minnelijke traject zelfstandig en tegen betaling uit te voeren. Dit was het Tijdelijke vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars. Dit besluit gold van augustus 1998 tot juli 2000 en regelde de voorwaarden waaronder natuurlijke- en rechtspersonen het minnelijke traject tegen betaling mochten uitvoeren. De praktijk heeft uitgewezen dat het besluit niet werkbaar was, aangezien de financiële vergoeding voor natuurlijke- en rechtspersonen niet kostendekkend was. Daardoor werd er nauwelijks een beroep gedaan op het besluit. Om die reden heeft de minister het Tijdelijke vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars niet verlengd.[[139]](#footnote-139)

Uit de correspondentie van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Tweede Kamer blijkt dat men, ondanks de eerdere mislukking , het voornemen had om een AMvB voor natuurlijke- en rechtspersonen op te stellen.[[140]](#footnote-140) Deze AMvB zou volgens de minister pas in werking treden als private partijen normen hadden ontwikkeld waar natuurlijke- en rechtspersonen zich bij de uitvoering van het minnelijke traject aan moesten houden.

Deze normen zijn inmiddels door middel van een normcommissie opgesteld.[[141]](#footnote-141) Deze normen worden de NEN8048- certificering genoemd. Deze NEN8048- certificering stelt eisen aan schuldhulpverlenende organisaties en de personen die daar werkzaam zijn.[[142]](#footnote-142) Zowel gemeenten als natuurlijke- en rechtspersonen kunnen zich door de KIWA laten certificeren.[[143]](#footnote-143) Deze organisatie is belast met de certificering van schuldhulpverlenende organisaties. Gelet op het voorgaande is het aannemelijk dat de NEN- 8048 onderdeel gaat uitmaken van de AMvB schuldbemiddeling private partijen. Op 16 december 2011 heeft de Minster de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de eerste randvoorwaarden van de AMvB.

**5.3 Doel**

Door de AMvB schuldbemiddeling private partijen krijgen natuurlijke- en rechtspersonen de mogelijkheid om het minnelijke traject zelfstandig en tegen betaling te verrichten. Door het ontbreken van een wetsvoorstel is het niet mogelijk om het exacte doel van de AMvB schuldbemiddeling private partijen weer te geven. Uit een debat van de Tweede Kamer blijkt dat de AMvB vooral moet worden gezien als een middel om de huidige druk op de gemeentelijke schuldhulpverlening te verlagen.[[144]](#footnote-144) Daarnaast is het belangrijk dat de schuldenaar de keuzevrijheid heeft om het minnelijke traject door een gemeente of een private natuurlijke- of rechtspersoon te laten uitvoeren. Een van de gevolgen van de AMvB is dat er marktwerking ontstaat op het gebied van schuldhulpverlening.

**5.4 De inhoud van de AMVB**Door het ontbreken van een wetsvoorstel is het moeilijk vast te stellen wat de precieze inhoud wordt van de AMvB schuldbemiddeling private partijen. De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer wel de eerste randvoorwaarden van de AMvB geschetst.[[145]](#footnote-145) Deze voorwaarden zijn hieronder weergegeven:

- vergoeding in rekening brengen vanaf het moment dat er een regeling tot stand is gekomen tussen schuldenaar en schuldeisers; en

- de vergoeding mag niet ten laste gaan van het vrij te laten bedrag van de schuldenaar en de vergoeding zal worden gemaximeerd.

Daarnaast worden de regels omtrent schuldbemiddeling aan bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving onderworpen. De afdeling FIOD- ECD van de Belastingdienst Midden- Holland wordt hiermee belast.

**5.5 Discussie**Na de kamerbrief waarin de minister de eerste randvoorwaarden van de AMvB presenteerde is er hevige discussie ontstaan over het al dan niet invoeren van deze AMvB. De NVVK en de Tweede Kamer zijn in beginsel tegen de invoering van de AMvB, tenzij er bepaalde voorwaarden worden opgenomen. De vier grote gemeenten van Nederland, ook wel bekend als de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) zijn tegen het invoeren van de AMvB. De standpunten van de NVVK, de Tweede Kamer en de G4 worden in de volgende subparagrafen uitgewerkt.

*5.5.1 Standpunt NVVK*In de brief naar de Tweede Kamer geeft de NVVK aan dat men grote zorgen heeft over de totstandkoming van de AMvB schuldbemiddeling private partijen (zie bijlage 3). De randvoorwaarden van de minister regelen namelijk niets over de waarborg van kwaliteit, toezicht, preventie en integraliteit. Daarnaast benadrukt de NVVK dat de komst van de AMvB niet noodzakelijk is, aangezien er uit de cijfers geen capaciteitsprobleem blijkt. Om de kwaliteit te waarborgen pleit de NVVK voor invoering van de NVVK- richtlijnen en de NEN8048 certificering. Tevens moet er een toezichtstelsel komen, waardoor gemeenten niet meer als vangnet voor gedupeerde schuldenaren worden gebruikt. Tot slot geeft de NVVK aan dat het minnelijke traject dat door natuurlijke- en rechtspersonen wordt aangeboden ook een integraal karakter moet hebben. Het zou echter opmerkelijk zijn als gemeenten de verplichting hebben om (op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening hierna: Wgs) een integraal minnelijke traject op te zetten en natuurlijke- en rechtspersonen niet. De NVVK overweegt met de AMvB in te stemmen als bovenstaande punten in het wetsvoorstel worden opgenomen.

*5.5.2 Standpunt Tweede Kamer*Tijdens een debat in de Tweede Kamer hebben diverse partijen aangegeven dat men pas akkoord gaat als er behoorlijke kwaliteitseisen worden gesteld aan de AMvB. Daarnaast vraagt het CDA zich af wat de noodzaak van de AMvB is en in hoeverre de WSNP moet worden aangepast om natuurlijke- en rechtspersonen een 285- verklaring af laten te geven.[[146]](#footnote-146) De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft aan dat het één en ander nader uitgezocht moet worden en dat de partij- leden indien de AMvB in de Tweede Kamer wordt behandeld inhoudelijk met de minister van Economische Zaken in gesprek kunnen gaan.[[147]](#footnote-147)

*5.5.3 Standpunt G4*De vier grootste gemeenten van Nederland hebben een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin men aangeeft dat gemeenten tegen de invoering van de AMvB zijn (zie bijlage 4). De AMvB is volgens de gemeenten in strijd met de Wgs, aangezien in de AMvB minder eisen worden gesteld aan de uitvoering van het minnelijke traject. Dat betekent dat de schuldenaar volgens de gemeenten kan gaan ‘shoppen’ op zoek naar de schuldhulpverlener met de minst strenge eisen wat de kwaliteit ongetwijfeld niet ten goede zal komen. Daarnaast is er volgens de gemeenten geen noodzaak om de AMvB in te voeren, aangezien gemeenten de toestroom van de schuldenaren eenvoudig aan kunnen. Daarnaast bevat de AMvB te weinig kwaliteitseisen om de kwaliteit onder de AMvB te waarborgen.

**5.6 Tussenconclusie**Onder het bestaande minnelijke traject vallen natuurlijke- en rechtspersonen onder het verbod tot schuldbemiddeling. De AMvB schuldbemiddeling private partijen moet dit verbod opheffen, zodat natuurlijke- en rechtspersonen zelfstandig (en tegen betaling) het minnelijke traject (schuldbemiddeling) mogen uitvoeren. Op deze manier wordt ook de gemeentelijke schuldhulpverlening ontlast.

De AMvB is nog niet in een wetsvoorstel vastgelegd. Er is momenteel alleen een vooraankondiging van de minister in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer. Deze kamerbrief bevat echter wel de eerste randvoorwaarden van de AMvB schuldbemiddeling private partijen. De randvoorwaarden hebben met name betrekking op de vergoeding voor natuurlijke- en rechtspersonen. Bij inwerkingtreding van de AMvB ontstaat er marktwerking binnen de schuldhulpverlening, aangezien de schuldenaar kan kiezen tussen een minnelijke traject bij de gemeente of bij een natuurlijke- of rechtspersoon.

Op de eerste randvoorwaarden hebben de Tweede Kamer, de NVVK en de G4 forse kritiek geuit. De Tweede Kamer is van mening dat er kwaliteitseisen aan de AMvB moeten worden verbonden, zodat de kwaliteit wordt gewaarborgd. Ook de G4 en de NVVK steunen dit standpunt. Daarnaast geven de NVVK en de G4 aan dat er geen behoefte is aan de AMvB, aangezien niet uit cijfers blijkt dat gemeenten capaciteitsproblemen hebben. Men maakt zich ook zorgen over het ontbreken van een integraal karakter van het minnelijke traject, aangezien gemeenten deze verplichting op grond van de Wgs wel hebben.

**6. De verandering**

In dit hoofdstuk worden de veranderingen die de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) met zich meebrengt besproken. De AMvB schuldbemiddeling private partijen brengt vooralsnog geen veranderingen met zich mee, aangezien de AMvB nog niet op korte termijn inwerking zal treden. Om die reden wordt er in dit hoofdstuk niet ingegaan op de AMvB schuldbemiddeling private partijen. Vervolgens zal er worden ingegaan op de gevolgen die de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft op de dienstverlening van het Juridisch Loket.

**6.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening**Door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 juli 2012 moeten gemeenten beleid opstellen voor het minnelijke traject in hun gemeente. In dat beleid moet zijn omschreven dat het minnelijke traject integraal en breed toegankelijk is. Tevens moet het beleid inzicht geven welke resultaten de gemeente wil boeken, welke maatregelen er worden genomen om de kwaliteit te waarborgen en het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de wachttijd.

Een ingrijpende verandering is dat de schuldenaar op grond van de Wgs het recht op schuldhulpverlening heeft. Het doen van een aanbod van schuldhulpverlening of weigering daarvan moet namelijk worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat betekent dat de afwijzende beslissing van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) vatbaar is voor bezwaar en (hoger) beroep. Hierdoor krijgt de aanmeldprocedure van het minnelijke traject een bestuursrechtelijk karakter. Een uitzondering hierop is als het college van B&W door middel van een contract uitbesteedt aan een derde. Deze privaatrechtelijke overeenkomst tussen de derde en het college van B&W zorgt ervoor dat de derde niet aangemerkt kan worden als een bestuursorgaan. Hierdoor wordt er niet aan het besluitvereiste voldaan. Dat betekent dat de Awb bij deze organisatievorm niet doorwerkt.

Dit wijkt af van het bestaande minnelijke traject, aangezien dat een uitsluitend privaatrechtelijk karakter heeft. Dat betekent dat de schuldenaar onder het bestaande minnelijke traject, ongeacht de organisatievorm, geen bezwaar en beroep kan aantekenen.[[148]](#footnote-148)

In de eerste twee subparagrafen zal de aanmeldprocedure na inwerkingtreding van de Wgs (en doorwerking van de Awb) worden weergegeven. In de laatste twee subparagrafen wordt er kort aandacht besteed aan de uitvoering van het minnelijke traject en de maatregelen die de schuldenaar kan inroepen.

*6.1.1 Aanmelding en intake*Bij de aanmelding doet de schuldenaar een aanvraag om tot het minnelijke traject te worden toegelaten. De aanvraag moet worden ingediend bij het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd). Binnen vier weken na de aanmelding moet het eerste gesprek met de gemeente (of degene aan wie is gemandateerd) plaatsvinden.[[149]](#footnote-149) In dit gesprek stelt een gekwalificeerde medewerker van de gemeente (of degene aan wie is gemandateerd) vast wat de hulpvraag en de schuldgerelateerde problemen van de schuldenaar zijn. De schuldenaar moet bij de aanvraag alle medewerking en inlichtingen verstrekken aan het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd).[[150]](#footnote-150) Bij het weigeren van  
medewerking of verstrekken van inlichtingen mag het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) de aanvraag buiten behandeling stellen.[[151]](#footnote-151)

*6.1.2 Beslissing*

Binnen acht weken na de aanmelding moet het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) beslissen op de aanvraag tot schuldhulpverlening.[[152]](#footnote-152) Bij deze beslissing moet in acht worden genomen dat er geen groepen mensen op voorhand uitgesloten mogen worden.[[153]](#footnote-153) Het minnelijke traject moet breed toegankelijk zijn. Gemeenten mogen echter in beleidsregels vastleggen in welke individuele omstandigheden de toegang tot het minnelijke traject kan worden ontzegd. Bij de schriftelijke motivering kan er naar deze beleidsregels worden verwezen.

Bij het niet of niet tijdig beslissen van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet dwangsom niet tijdig beslissen.[[154]](#footnote-154)

Tegen een afwijzende beslissing kan de schuldenaar in bezwaar bij het college van B&W. Binnen zes weken moet het college van B&W beslissen op het bezwaarschrift. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verlengd.[[155]](#footnote-155) Bij termijnoverschrijding kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet dwangsom niet tijdig beslissen.[[156]](#footnote-156) Indien de schuldenaar het niet eens is met de beslissing op het bezwaar kan hij beroep instellen bij de rechtbank.[[157]](#footnote-157) De schuldenaar kan naar alle waarschijnlijkheid in hoger beroep bij de Centrale Raad voor Beroep als hij in de beroepsprocedure in het ongelijk wordt gesteld. Deze onzekerheid moet bij de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Wgs worden weggenomen. De verwachting is dat de Wgs in bijlage A van de Beroepswet wordt opgenomen.

Bij een positieve beslissing wordt er een beschikking afgegeven waarin de toelating tot het minnelijke traject staat omschreven. Volgens de memorie van toelichting moet de verwachte doorlooptijd van het minnelijke traject aan de schuldenaar worden medegedeeld.[[158]](#footnote-158) Dit impliceert ook dat er net als onder het huidige minnelijke traject een plan van aanpak wordt

opgesteld waarin staat omschreven op welke wijze het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) de schuldenaar gaat helpen.

*6.1.3 Uitvoering minnelijke traject*De uitvoering van het minnelijke traject verandert door de Wgs niet. Gemeenten behouden de vrijheid om het minnelijke traject zelf of in gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten uit te voeren of uit te besteden aan derden. Het is echter aannemelijk dat gemeenten de werkwijze van de NVVK in hun beleid opnemen, aangezien dit door de wetgever wordt aanbevolen. Daarnaast werkt 93% van de gemeentes al volgens deze werkwijze.[[159]](#footnote-159) Deze werkwijze is in paragraaf 3.7 nader uitgewerkt. Dat neemt niet weg dat gemeenten op grond van de Wgs zelf beleid mogen opstellen. In bijlage 5 heeft de onderzoeker schematisch weergegeven hoe het minnelijke traject er uit kan komen te zien na de in werking treding van de Wgs.

Het is mogelijk dat de daadwerkelijke uitvoering door middel van jurisprudentie gaat veranderen, aangezien de wetgever in de nota naar aanleiding van het verslag van Wgs heeft bepaald dat de rechtshandelingen (zie bijlage 2) die na de aanmeldprocedure worden verricht aangemerkt kunnen worden als besluiten in de zin van de Awb. De rechtshandelingen moeten wel voldoen aan het besluitvereiste uit de Awb. Uit de toetsing aan het besluitvereiste blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) van de rechtshandelingen, aangezien de rechtshandelingen niet direct voortvloeien uit Wgs. De vraag is echter of deze regierol van gemeenten kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) voor het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure. Het antwoord op deze vraag moet door middel van jurisprudentie worden beantwoord. Bij het uitblijven van een publiekrechtelijke grondslag moet de gemeente gebruik maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden. Gelet op bovenstaande onduidelijkheid is de onderzoeker in paragraaf 4.3 op de privaat- en publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) ingegaan.

*6.1.4 Maatregelen*

De schuldenaar behoudt door de inwerkingtreding van de Wgs de maatregelen die in 2.7 zijn omschreven. Zoals in de paragrafen 6.1.1 en 6.1.2 is omschreven kan de schuldenaar in bezwaar en beroep tegen een afwijzende beslissing van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd), tenzij er door middel van een contract aan een derde is uitbesteed. Doordat de Awb van toepassing is verklaard op de aanmeldprocedure kan de schuldenaar het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) verzoeken om een dwangsom (bij niet tijdig beslissen) of herziening van een besluit. Daarnaast kan hij de rechter verzoeken om herziening van een rechtelijke uitspraak. De maatregelen die de schuldenaar kan inroepen tijdens het minnelijke traject zijn in bijlage 6 in een matrix weergegeven, zodat de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket eenvoudig kunnen zien welke maatregelen wanneer mogelijk zijn.

Indien de Awb ook doorwerkt op de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure kan de schuldenaar ook bij die rechtshandelingen gebruik maken van de bestuursrechtelijke maatregelen die uit de Awb voortvloeien.

**6.2 Gevolgen voor het Juridisch Loket** Het Juridisch Loket verstrekt gratis juridisch advies en informatie aan burgers. Daarnaast heeft men een belangrijke doorverwijsfunctie die ervoor moet zorgen dat de burger bij de juiste instantie terecht komt. Het Juridisch Loket mag van haar subsidieverlener de Raad voor de Rechtsbijstand geen belangen behartigen. Daarnaast verwacht de Raad voor de Rechtsbijstand dat het Juridisch Loket bij het doorverwijzen naar een advocaat in eerste instantie uitgaat van de zelfredzaamheid van de burger. Dat betekent dat de burger (met behulp van het Juridisch Loket) eerst zelf zijn recht moet proberen te behalen.

In deze scriptie kan niet worden ingegaan op informatieverstrekking en advisering over de precieze uitvoering van het minnelijk traject, aangezien dit van gemeentelijk beleid afhankelijk is. Het is voor de onderzoeker onmogelijk om het beleid (dat er bij veel gemeenten nog niet is) van alle gemeenten weer te geven. Hierdoor volstaat de onderzoeker met een verwijzing naar paragraaf 3.7. Met deze informatie kan de juridisch medewerker de klant in zijn algemeenheid informeren en adviseren over de uitvoering van het minnelijke traject. Bij problemen in de uitvoering kan de juridisch medewerker gebruik maken van de matrix met de maatregelen.

Door de nieuwe wet kan de schuldenaar, gelet op paragraaf 6.1.4, bestuursrechtelijke maatregelen inroepen. Hieronder zal de onderzoeker per (nieuwe) bestuursrechtelijke maatregel aangeven welke handelingen (mede gelet op de zelfredzaamheid van de klant) de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket moeten verrichten. Ook zal de onderzoeker de handelingen bespreken die een juridisch medewerker moet verrichten bij een schuldenaar die het minnelijke traject door een ‘onbevoegde’ private schuldhulpverlener laat uitvoeren.

*6.2.1 Bezwaar en beroep*De juridisch medewerker verwijst bij het indienen van bezwaar of het instellen van beroep meestal door naar een advocaat. Bij het indienen van een eenvoudig bezwaarschrift kan er ook een standaard bezwaarschrift worden meegegeven. Bij doorverwijzing naar een advocaat beoordeeld de juridisch medewerker eerst of het indienen van bezwaar of beroep gelet op de termijnen nog mogelijk is. De bezwaar- en beroepstermijn bedraagt zes weken vanaf het moment dat het besluit is genomen. Bij het verstrijken van de bezwaar- beroepstermijn kan de juridisch medewerker van het Juridisch Loket de schuldenaar informeren en adviseren over de mogelijkheid om herziening van het genomen besluit te vragen. Mocht bezwaar of beroep gelet op de termijnen nog mogelijk zijn, dan maakt de juridisch medewerker een inhoudelijke inschatting van de kansen in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure. Er wordt naar een advocaat doorverwezen als dit gelet op de termijnen en de haalbaarheid van het bezwaar of beroep mogelijk is.

*6.2.2 Dwangsom/ Direct beroep*Bij de beoordeling of de schuldenaar recht heeft op een dwangsom moet de juridisch medewerker vaststellen op welke datum de aanvraag of het bezwaarschrift is ingediend. Een kopie van de aanvraag of het bezwaarschrift is wenselijk. Vervolgens moet de juridisch medewerker nagaan of de beslistermijn van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) is verlengd of opgeschort. Daarnaast moet worden vastgesteld wanneer het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) had moeten besluiten, aangezien de schuldenaar het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) binnen een ‘redelijke termijn’ in gebreke moet stellen.

Bij overschrijding van de beslistermijn kan de juridisch medewerker samen met de schuldenaar een ingebrekestelling opstellen. Vanwege het feit dat het Juridisch Loket niet mag doen aan belangenbehartiging wordt de ingebrekestelling op naam van de klant gesteld. In deze ingebrekestelling moet worden aangegeven dat de schuldenaar het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) twee weken de tijd geeft om alsnog te beslissen. Na die twee weken is het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) een dwangsom verschuldigd. De ingebrekestelling moet per aangetekende post worden verstuurd aan het college van B&W (en bij mandaat ook aan de gemandateerde) en moet in ieder geval een kopie van de aanvraag of het bezwaarschrift bevatten.

De schuldenaar kan zich weer tot het Juridisch Loket wenden als het verzoek om een dwangsom is afgewezen of de hoogte van de dwangsom niet goed vast is gesteld. De hoogte van de dwangsom moet worden bepaald aan de hand van de tabel in paragraaf 4.5.2.

In plaats van een verzoek om een dwangsom vast te stellen, kan de schuldenaar ook direct beroep instellen bij de rechtbank. Door middel van dit beroep wordt het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) gedwongen om een beslissing te nemen. Om in direct beroep te gaan, moet de medewerker van het juridisch loket de klant doorverwijzen naar een advocaat. Het Juridisch Loket mag de schuldenaar namelijk niet in rechte vertegenwoordigen.

*6.2.3 Herziening besluit*Het besluit van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) wordt na het verlopen van de bezwaartermijn onherroepelijk. Bij een onherroepelijk geworden besluit kan de juridisch medewerker de schuldenaar informeren en adviseren over de mogelijkheid om herziening van dit besluit te vragen. De juridisch medewerker moet hierbij wel duidelijk maken dat een verzoek tot herziening alleen gehonoreerd wordt als er nieuwe feiten en/of veranderende omstandigheden zijn die:

- hebben plaatsgevonden voor het besluit

- bij de schuldenaar bij de aanvraag niet bekend waren en redelijkerwijs bekend konden zijn, en

- waren zij bij het college van B&W eerder bekend geweest, men tot een ander besluit zouden hebben kunnen komen.

*6.2.4 Herziening uitspraak*De uitspraak van de rechtbank wordt na het verlopen van de beroepstermijn van zes weken onherroepelijk. Bij een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak kan de juridisch medewerker de schuldenaar informeren en adviseren over de mogelijkheid om herziening van deze uitspraak te vragen. Herziening is mogelijk onder de in paragraaf 6.2.3 weergegeven voorwaarden.

*6.2.5 Onbevoegde private schuldhulpverlener*Uit paragraaf 2.7.5 blijkt dat de schuldenaar een beroep op de nietigheid van de overeenkomst kan doen als hij het minnelijke traject door een onbevoegde schuldhulpverlener tegen betaling laat uitvoeren. Dit blijft door het ontbreken van de AMvB schuldbemiddeling private partijen ook onder de Wgs mogelijk. De juridisch medewerker van het Juridisch Loket moet eerst de onbevoegdheid van de schuldhulpverlener vaststellen. Dat betekent dat er moet worden nagegaan of de private schuldhulpverlener handelt in opdracht van een gemeente. Er is sprake van onbevoegdheid als de schuldhulpverlener niet in opdracht handelt van een gemeente. Vervolgens moet de juridisch medewerker vaststellen of er sprake is van schuldbemiddeling. Hiervan is sprake als de private schuldhulpverlener bemiddelt tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers. Dit moet blijken uit de overeenkomst en/of de algemene voorwaarden van de private schuldhulpverlener. Het beheren van het inkomen van de schuldenaar (budgetbeheer) is daarentegen niet verboden.

Indien de onbevoegdheid uit de overeenkomst en de algemene voorwaarden blijkt, dan kan de juridisch medewerker van het Juridisch Loket samen met de schuldenaar een brief opstellen waarmee een beroep op de nietigheid kan worden gedaan. In deze brief moet er worden aangegeven dat de overeenkomst, die is aangegaan op grond van de Wet op het consumentenkrediet nietig is, aangezien er schuldbemiddeling (al dan niet in combinatie met budgetbeheer) tegen betaling wordt verricht. Daarnaast moet er in de brief worden opgenomen dat de schuldenaar al het reeds betaalde terugvordert als onverschuldigde betaling. Als laatste moet er een reactie termijn worden opgenomen waarbinnen de private schuldhulpverlener moet reageren.

Bij geen reactie of weerlegging van het beroep op de nietigheid kan de klant weer contact met het Juridisch Loket opnemen. De juridisch medewerker kan de klant vervolgens verwijzen naar een gespecialiseerde advocaat.

*6.2.6 Rechtshandelingen na de aanmeldprocedure*

Uit paragraaf 4.2 blijkt dat het onduidelijk is of de Awb doorwerkt op de rechtshandelingen (zie bijlage 2) die na de aanmeldprocedure worden verricht. Er is jurisprudentie nodig om dit te kunnen vaststellen. De juridisch medewerkers kunnen bij de rechtshandelingen uit (bijlage 2) doorverwijzen naar een advocaat, zodat deze een gerechtelijke procedure kan starten. Uit deze gerechtelijke procedure zal moeten blijken of de Awb van toepassing is op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht.

**6.3 Tussenconclusie**Er kan worden geconcludeerd datde aanmeldprocedure van het minnelijke traject door de komst van de Wgs gaat veranderen. De aanmeldprocedure krijgt door de verandering een bestuursrechtelijk karakter, waardoor de schuldenaar tegen een afwijzende beslissing van het college van B&W in bezwaar en beroep kan. De schuldenaar kan niet in bezwaar en beroep als de rechtshandeling (tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan) door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst (contract) aan een derde is uitbesteed. De toepassing van de Awb op de aanmeldprocedure brengt ook met zich mee dat de schuldenaar een beroep kan doen op bepaalde bestuursrechtelijke maatregelen De daadwerkelijke uitvoering van het minnelijke traject gaat naar alle waarschijnlijkheid niet veranderen, mits er in jurisprudentie wordt bepaald dat de Awb ook doorwerkt op de rechtshandelingen die na de aanmeldprocedure worden verricht.

Door de Wgs moet het Juridisch Loket haar dienstverlening op het gebied van minnelijke schuldhulpverlening aanpassen. De juridisch medewerkers moeten, gelet op de taak van het Juridisch Loket, de volgende werkzaamheden verrichten:

- inschatting maken over de haalbaarheid van bezwaar en beroep;

- bezwaar- en beroepstermijnen nagaan;

- doorverwijzen naar een advocaat;

- ingebrekestelling opstellen bij het overschrijden van de beslistermijn;

- hoogte dwangsom vaststellen;

- informatie en advies verstrekken over een herzieningsverzoek.

- de onbevoegdheid van een schuldhulpverlener vaststellen;

- brief opstellen waarin de schuldenaar een beroep op de nietigheid van de overeenkomst doet.

**7. Conclusies en aanbevelingen**

In dit hoofdstuk wordt er door middel van conclusies en aanbevelingen antwoord gegeven op de centrale vraag:

*7.1 Conclusies*  
Er kan worden geconcludeerd dat gemeenten door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) verplicht zijn om beleid op te stellen voor het minnelijke traject in hun gemeente. De gemeenteraad moet een beleidsplan opstellen waarin richting wordt gegeven aan het (integrale) minnelijke traject. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente uit te voeren beleid. In het beleid moet onder meer zijn opgenomen wat de maximale wachttijd is, welke resultaten men met het beleid wenst te behalen en op welke wijze men de kwaliteit van het minnelijke traject wil waarborgen. Het college van B&W heeft de regierol bij de uitvoering van het beleidsplan. De inwerkingtreding van de Wgs heeft met name gevolgen voor de aanmeldprocedure van het minnelijke traject.

Welke gevolgen heeft de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de AMvB schuldbemiddeling private partijen voor het huidige minnelijke traject schuldhulpverlening en welke aanbevelingen kunnen worden gegeven, zodat het huidige productblad O030 schuldsanering kan worden uitgebreid en aangepast aan de nieuwe wet- en regelgeving?

Een beslissing van het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) tot het doen van een aanbod van schuldhulpverlening of weigering daarvan moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat betekent dat er tegen een afwijzende beslissing bezwaar en beroep openstaat. De schuldenaar kan niet in bezwaar en beroep als het college van B&W de rechtshandeling tot het doen van een aanbod tot schuldhulpverlening of weigering daarvan door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst aan een derde heeft uitbesteed. Vanwege de privaatrechtelijke overeenkomst kan de derde niet als bestuursorgaan worden aangemerkt, aangezien de rechtshandeling niet met enig openbaar gezag wordt bekleed. Hierdoor wordt er niet aan het besluitvereiste voldaan en werkt de Awb niet door op de aanmeldprocedure.

Bij doorwerking van de Awb moet het verzoek tot toelating tot het minnelijke traject worden beschouwd als een aanvraag in de zin van de Awb. Dat houdt onder meer in dat het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) gehouden is om binnen acht weken, mits de afhandeltermijn is verlengd of opgeschort, te beslissen op de aanvraag tot schuldhulpverlening. Door de toepasbaarheid van de Awb op de aanmeldprocedure kan de schuldenaar het college van B&W verzoeken om een dwangsom (bij niet of niet tijdig beslissen) of herziening van een genomen besluit. Daarnaast kan de schuldenaar de rechtbank verzoeken om herziening van een uitspraak. Het college van B&W zal in beleidsregels moeten vastleggen in welke individuele omstandigheden de schuldenaar de toegang tot het minnelijke traject kan worden ontzegd. Het uitgangspunt is echter dat het minnelijke traject breed toegankelijk moet zijn.

Bovenstaande wijkt fundamenteel af van het bestaande minnelijke traject waar gemeenten enkel de bevoegdheid hebben om het minnelijke traject uit te voeren. Deze privaatrechtelijke bevoegdheid ontleent men aan de Wet op het consumentenkrediet. Gelet op deze bevoegdheid heeft het bestaande minnelijke traject uitsluitend een privaatrechtelijk karakter, waardoor er een contractuele relatie bestaat tussen de schuldenaar en de gemeente (of aan wie is uitbesteed). Hierdoor kan de gemeente (of aan wie is uitbesteed), gelet op de ondergeschikte positie van de schuldenaar, de voorwaarden bepalen waaronder zij de schuldenaar tot het minnelijke traject toelaten. De schuldenaar die wordt afgewezen heeft geen rechtsmiddelen tot zijn of haar beschikking.

In de Wgs wordt niet opgenomen op welke wijze er uitvoering moet worden gegeven aan het beleid dat door gemeenten is opgesteld (na de aanmeldprocedure). Gemeenten hebben beleidsvrijheid om dit naar eigen inzicht in te vullen. De wetgever ziet de NVVK- werkwijze (en richtlijnen) als ideaal instrument om deze beleidsvrijheid nader in te vullen. De NVVK heeft deze werkwijze ontwikkeld om de kwaliteit van het minnelijke traject (met name de uitvoering) te waarborgen. Het is aannemelijk dat gemeenten deze werkwijze in hun beleid gaan implementeren, aangezien 93% van de gemeentes al volgens deze werkwijze werkt.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Wgs heeft de wetgever bepaald dat de Awb ook van toepassing is op de rechtshandelingen die het college van B&W (of degene aan wie is gemandateerd) na de aanmeldprocedure verricht. Deze rechtshandelingen moeten wel voldoen aan het besluitvereiste uit de Awb. Dit besluitvereiste brengt met zich mee dat de rechtshandelingen een publiekrechtelijke grondslag moeten hebben. De rechtshandelingen na de aanmeldprocedure hebben geen directe publiekrechtelijke grondslag, aangezien deze niet in de Wgs zijn omschreven. Gemeenten hebben daarentegen wel de regierol bij het opzetten van een minnelijke traject in hun gemeente. De vraag is echter of deze regierol van gemeenten kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke grondslag (bevoegdheid) voor het verrichten van de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure of dat gemeenten gebruik moeten maken van hun privaatrechtelijke bevoegdheden. Bij een bevestigend antwoord werkt de Awb ook door op rechtshandelingen na de aanmeldprocedure. Door middel van jurisprudentie moet bovenstaande vraag worden beantwoord.

De onderzoeker acht het aannemelijk dat de rechtshandelingen (na de aanmeldprocedure) die het college van B&W zelf of in een gemeenschappelijke regeling verricht, ongeacht de publiek- of privaatrechtelijke bevoegdheid, aan te merken zijn als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij uitbesteding aan een derde is dit (zoals in de voorgaande alinea is omschreven) afhankelijk van jurisprudentie.

De AMvB schuldbemiddeling private partijen brengt vooralsnog geen directe gevolgen voor het bestaande minnelijke traject met zich mee, aangezien de AMvB niet op korte termijn in werking zal treden. De minister heeft in een brief naar de Tweede Kamer de eerste randvoorwaarden voor de AMvB gesteld. Deze randvoorwaarden hebben voornamelijk betrekking op de vergoeding. Vanuit het werkveld en de Tweede Kamer is er forse kritiek geuit op de eerste randvoorwaarden, aangezien hier geen kwaliteitseisen in waren opgenomen. Bij inwerkingtreding van de AMvB schuldbemiddeling private partijen worden natuurlijke- en rechtspersonen in staat gesteld om het minnelijke traject zelfstandig en tegen betaling te verrichten. Hierdoor ontstaat er marktwerking op het gebied van schuldhulpverlening, aangezien de schuldenaar kan kiezen tussen het minnelijke traject bij een gemeente of bij een natuurlijke- of rechtspersoon.

De Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen hebben geen directe gevolgen voor het minnelijke traject dat door de beroepsgroep advocaten, bewindvoerders en curatoren wordt uitgevoerd.

*7.2 Aanbevelingen*Hieronder zal er per onderwerp worden aangegeven wat de aanbevelingen van de onderzoeker zijn.

*Implementatie werkwijze*De onderzoeker doet de aanbeveling om de toepassing van de Awb op de aanmeldprocedure in het productblad O0330 schuldsanering uit te werken, zodat de juridisch medewerkers de klanten van het Juridisch Loket kunnen voorzien van informatie en advies over het indienen van bezwaar en (hoger) beroep. Ook de bestuursrechtelijke maatregelen en de daarbij horende werkwijze (paragraaf 6.2) moet in het productblad worden opgenomen. Ter ondersteuning van deze werkwijze kunnen de juridisch medewerkers gebruik maken van de matrix met maatregelen (bijlage 6) en de standaardbrieven (bijlage 7 en 8) die door de onderzoeker zijn opgesteld. Tevens kan er in het productblad O0330 schuldsanering een link worden gemaakt naar de productbladen ‘B0100 bestuursrecht algemeen’ en ‘O0120 onrechtmatige overheidsdaad’ zodat de informatievoorziening geen dubbele informatie bevat.

*Doorwerking Awb*  
Daarnaast beveelt de onderzoeker de houder van het productblad aan om de jurisprudentie met betrekking tot de Wgs nauwlettend te volgen, aangezien daaruit moet blijken of (en welke) rechtshandelingen na de aanmeldprocedure een publiekrechtelijke grondslag krijgen en daarmee vatbaar voor bezwaar en (hoger) beroep zijn. Bij het uitblijven van jurisprudentie is het volgens de onderzoeker verstandig om dergelijke zaken door te verwijzen naar een advocaat, aangezien die de haalbaarheid van de zaak kan inschatten en/of de klant in een gerechtelijke procedure kan bijstaan. Het productblad moet worden uitgebreid als er in de jurisprudentie definitief uitsluitsel wordt gegeven over de doorwerking van de Awb op de rechtshandelingen na de aanmeldprocedure.   
  
*Doorverwijzing naar advocaat*  
Voor doorverwijzing in zijn algemeenheid acht de onderzoeker het van belang dat de juridisch medewerkers de zaken met betrekking tot het minnelijke traject (dat door gemeenten of in opdracht van gemeenten wordt uitgevoerd) doorverwijzen onder de code ‘O0330 schuldsanering’ en ‘B0100 algemeen bestuursrecht’. Hierdoor wordt de klant doorverwezen naar een advocaat die gespecialiseerd is in beide rechtsgebieden. Dit is volgens de onderzoeker noodzakelijk, aangezien het minnelijke traject zowel een privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk karakter krijgt.

*Uitvoering van het minnelijke traject*  
De onderzoeker is van mening dat de informatie over de daadwerkelijke uitvoering van het minnelijke traject niet in het productblad (landelijke informatievoorziening) moet worden opgenomen, aangezien dit van gemeentelijk beleid afhankelijk is. Dat de NVVK- werkwijze hoogstwaarschijnlijk in het beleid van gemeenten wordt geïmplementeerd, doet daar niets aan af. Gemeenten behouden echter de mogelijkheid om van deze werkwijze af te wijken. Dat betekent dat het Juridisch Loket bij het geven van informatie en advies er niet vanuit kan gaan dat een gemeente volgens de NVVK- werkwijze werkt. Terughoudendheid in de informatieverstrekking en advisering is hier op zijn plaats. De werkwijze kan wel worden gebruikt om de (nieuwe) medewerkers van het Juridisch Loket een beeld te geven van de wijze waarop het minnelijke traject doorgaans verloopt.

*Contact (samenwerking) met gemeenten*  
Gelet op het bovenstaande is het van groot belang dat de dertig vestigingen van het Juridisch Loket contact opnemen met de gemeenten die onder hun postcodegebied vallen. Door middel van dit contact moet het beleid van de desbetreffende gemeenten inzichtelijk worden gemaakt. Dit contact kan in de vorm van een scholing worden vormgegeven. Op deze wijze raken de juridisch medewerkers van de vestingen op de hoogte van het beleid van de gemeenten in hun postcodegebied. Een andere mogelijkheid is dat de vestiging het beleid van de gemeenten in hun postcodegebied opvraagt. Dit beleid kan vervolgens in het werkoverleg worden besproken. De eerste mogelijkheid heeft de voorkeur van de onderzoeker, aangezien er wellicht een goede samenwerking tussen de vestigingen en de gemeenten tot stand kan komen. Deze samenwerking leidt er wellicht toe dat de schuldenaar de weg naar de schuldhulpverlening makkelijker weet te vinden. Bij telefonische vragen over de daadwerkelijke uitvoering van het minnelijke traject in een bepaalde gemeente moet er gelet op het bovenstaande worden doorverwezen naar de balie van de desbetreffende vestiging van het Juridisch Loket.

*AMvB schuldbemiddeling private partijen*

De onderzoeker doet de aanbeveling om de ontwikkelingen rondom de AMvB schuldbemiddeling private partijen nauwlettend te volgen, zodat het Juridisch Loket bij eventuele inwerkingtreding van de AMvB haar dienstverlening kan aanpassen.

**8. Evaluatie**

Het minnelijke traject is een actueel onderwerp dat de afgelopen tijd flink is veranderd. In eerste instantie zou er onderzoek gedaan worden naar de werkwijze van de Kredietbank Rotterdam. Dit onderzoek was door de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) niet meer relevant, aangezien de werkwijze van de Kredietbank Rotterdam door de Wgs (vermoedelijk) ging veranderen. Vanuit het hoofdkantoor van het Juridisch Loket kwam het verzoek om onderzoek te doen naar de gevolgen die de Wgs en de AMvB schuldbemiddeling private partijen hebben op het bestaande minnelijke traject. Deze omzetting heeft de onderzoeker in het begin van de afstudeerperiode veel tijd gekost.

Al onderzoekende kwam de onderzoeker erachter dat het minnelijke traject veel raakvlakken heeft met andere wet- en regelgeving, waardoor het lastig was om het onderzoek af te bakenen. De onderzoeker heeft bij de afbakening bepaalde keuzes moeten maken om de scriptie enigszins compact en praktijkgericht te houden:

- De onderzoeker heeft ervoor gekozen om het minnelijk traject dat door de beroepsgroep van advocaten, bewindvoerders en curatoren wordt uitgevoerd niet uitvoerig te bespreken, aangezien de nieuwe wet- en regelgeving geen directe gevolgen heeft voor het minnelijke traject dat zij (zelfstandig) uitvoeren.

- In deze scriptie is er niet diep ingegaan op de juridische maatregelen waar procesvertegenwoordiging verplicht of gebruikelijk is, aangezien het Juridisch Loket van haar subsidieverlener de Raad voor de Rechtsbijstand de klanten niet in rechte mag bijstaan. De onderzoeker heeft zich voornamelijk gericht op de werkzaamheden (gelet op de taak en bevoegdheid van het Juridisch Loket) die de juridisch medewerkers wel mogen uitvoeren. Het onderzoek is hierdoor praktisch bruikbaar voor het Juridisch Loket.

- Uit onderzoek is gebleken dat de Wgs een kaderwet is. Dat betekent dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben bij het opstellen van beleid voor het minnelijke traject in hun gemeente. Ten tijde van het schrijven van deze scriptie hadden vrijwel alle gemeenten nog geen beleid (en beleidsregels) opgesteld, waardoor het voor de onderzoeker niet interessant was om diverse werkwijzen van gemeenten te bespreken. De onderzoeker heeft er echter voor gekozen om de NVVK- werkwijze (richtlijnen) te bespreken, aangezien uit onderzoek blijkt dat 93% van de gemeenten volgens deze werkwijze werken. Daarnaast wordt deze werkwijze door de wetgever in de memorie van toelichting van de Wgs aanbevolen. De onderzoeker heeft deze werkwijze besproken om de scriptie een praktische component te geven.

De onderzoeker heeft door middel van deze scriptie een duidelijk beeld willen neerzetten van het minnelijke traject na de inwerkingtreding van de Wgs. Dit is door de afhankelijkheid van het gemeentelijk beleid en de verschillende hiaten in de wet- en regelgeving op sommige punten niet gelukt. Door verschillende scenario’s te schetsen heeft de onderzoeker getracht om het Juridisch Loket voor te bereiden op de nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast is er in de conclusies en aanbevelingen aangegeven op welke wijze het Juridisch Loket (vanuit haar taak en bevoegdheid) moet omgaan met deze onduidelijkheden.

# 9. Literatuurlijst

**Literatuur**

- **Van Ballegooij 2008**

G.A.C.M. van Ballegooij, Bestuursrecht in het Awb- tijdperk, Kluwer: Deventer 2008.

- **Haster 2009**

D. Haster, Basisboek integrale schuldhulpverlening, Noodhoff Uitgevers Groningen: Houten 2009.

- **Nieuwenhuis, Stolker en Valk 2011**

J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk, Tekst en commentaar Burgerlijk Wetboek 6,7,8 en 10, Kluwer: Deventer 2011.

- **Scheltema & Scheltema 2008**   
 M. Scheltema & M.W. Scheltema, Gemeenschappelijk recht: Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht, Kluwer: Deventer 2008

**Schulinck 2012**

- Schulinck, Handboek schuldhulpverlening, Kluwer: Reuver 2012

- **Tjon Tjin Tai 2006**  
 T.F.E. Tjong Tjin Tai, Zorgplichten en zorgethiek, Kluwer 2006: Deventer

**Kamerstukken**

- Kamerstukken II 2001-2002, 28 000 XV, nr. 48

- Kamerstukken II 2004-2005, 29 942, nr. 3

- Kamerstukken II 2005-2006, 24 515, nr. 71

- Kamerstukken II 2007-2008, 24 515, nr. 119  
- Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 3

- Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 53

**Jurisprudentie**

*Hoge Raad der Nederlanden*

- HR 16 mei 1985, NJ 1986, 723

- HR 27 maart 1987, NJ 1989, 727

- HR 14 november 2000, LJN: AA8296

- HR 12 augustus 2005, NJ 2006, 230

*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*  
- ABRS 10 april 1995, AB 1995/498

*Gerechtshoven*

*Rechtbanken*

- Rb. Utrecht 3 februari 2007, LJN: BA0940  
- Rb. ‘s- Gravenhage 21 oktober 2009, LJN: BK1314

**Elektronische bronnen**

**- Bureau Krediet Registratie**

Geraadpleegd op 2 april 2012

<<http://www.bkr.nl>>

**- Divosa**

Geraadpleegd op 28 februari 2012

<<http://www.divosa.nl/dossiers/schuldhulpverlening>>

**- Kluwer**

Geraadpleegd op 7 februari 2012

<<http://www.kluwer.nl> (portal)>

**- Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet**

Geraadpleegd op 9 februari 2012

<<http://www.nvvk.eu>>

**- NEN8048 Schuldhulpverlening**  
 Geraadpleegd op 3 april 2012  
 < <http://www.nen8048.nl>>

**- Rechterlijke organisatie in Nederland**

Geraadpleegd op 14 maart 2012

<<http://www.rechtspraak.nl>>

**- Stimulansz**

Geraadpleegd op 3 april 2012

< <http://www.stimulansz.nl> >

**- Wet- en regelgeving**

Geraadpleegd op 11 mei 2012

<<http://www.overheid.nl>>

**- Vereniging Nederlandse Gemeenten**

Geraadpleegd op 30 maart 2012

<<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=59589>>

**Publicaties**

**- Combrik- Kuiters en Lalta 2011**

L. Combrik- Kuiters & V. Lalta, Monitor WSNP zevende meting, Raad voor de

Rechtsbijstand: Den Haag 2011.

**- Hiemstra en de Vries BV 2007**

Hiemstra & De Vries BV, Schuldhulpverlening aanbesteden, Stadsbank Midden- Nederland: Utrecht 2007.

**- Hiemstra en de Vries BV 2008**

Hiemstra & De Vries B.V., Schulden? De gemeente helpt!, Utrecht 2008.

**- Inspectie Werk en Inkomen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011** Inspectie Werk en Inkomen, Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011.

**- Het Juridisch Loket 2012**  
 het Juridisch Loket Jaarplan 2012.

**- Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet 2010**

Reglement Commissie Kwaliteitszorg 2011

**- Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet 2012**  
 Gedragscode Schuldregeling

- **Raad voor de Rechtsbijstand 2012** Raad voor de Rechtsbijstand, Recofa- richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen, januari 2012

- **Raad voor de Rechtsbijstand 2012**

Raad voor de Rechtsbijstand, Vltb- rapport, januari 2012.

**- Stimulansz 2010**  
 Stimulansz, Doorwerking Algemene wet bestuursrecht binnen de schuldhulpverlening, Utrecht 2010.

**- Tweede Kamer 2012**

Tweede Kamer, Conceptverslag over een algemeen overleg over Armoede- en schuldenbeleid d.d. 22 maart 2012, Den Haag 2012

1. Art. 285 lid 1 sub f Fw [↑](#footnote-ref-1)
2. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, blz. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 42 en 52 [↑](#footnote-ref-3)
4. Het Juridisch Loket Jaarplan 2012, p. 9 [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 285 lid 1 sub f Fw [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 170 Gemeentewet [↑](#footnote-ref-6)
7. Inspectie Werk en Inkomen*, Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010/2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag: 2011, p. 7 [↑](#footnote-ref-7)
8. Art. 48 lid 1 Wck [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 7:425 BW [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 7:400 BW [↑](#footnote-ref-10)
11. Art. 3:40 BW [↑](#footnote-ref-11)
12. *Kamerstukken II* 2004/2005, 29 942, nr.3, p. 12 [↑](#footnote-ref-12)
13. Art. 285 lid 1 sub f Fw [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 287a lid 5 Fw [↑](#footnote-ref-14)
15. HR 12 augustus 2005, *NJ* 2006, 230 [↑](#footnote-ref-15)
16. L. Combrik- Kuiters & V. Lalta, Monitor WSNP zevende meting, Raad voor de Rechtsbijstand: Den Haag 2011, p. 44 [↑](#footnote-ref-16)
17. Art. 48 lid 1 Wck [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 48 lid 1 sub b Wck [↑](#footnote-ref-18)
19. *Kamerstukken II* 2005-2006, 24 515, nr. 71, blz. 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Hiemstra & De Vries BV, Schuldhulpverlening aanbesteden, Stadsbank Midden- Nederland: Utrecht 2007, p. 5 [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 7 richtlijn 2004/18/EG juncto art. 21 Bao [↑](#footnote-ref-21)
22. Art. 48 lid 2 Wck [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 288 lid 2 sub b Fw [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 48 lid 1 sub c Wck [↑](#footnote-ref-24)
25. Art. 6:162 BW [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 3:14 BW [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 7:425 jo 7:400 BW [↑](#footnote-ref-27)
28. Art. 7:401 BW [↑](#footnote-ref-28)
29. J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk, *Tekst en commentaar Burgerlijk Wetboek 6,7,8 en 10*, Kluwer: Deventer 2011 p. 3430 [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 7:403 BW [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 7:408 BW [↑](#footnote-ref-31)
32. J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk, *Tekst en commentaar Burgerlijk Wetboek 6,7,8 en 10*, Kluwer: Deventer 2011 p. 3438 [↑](#footnote-ref-32)
33. Inspectie Werk en Inkomen, *Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011, p. 28 [↑](#footnote-ref-33)
34. Art. 47 jo 48 Wck [↑](#footnote-ref-34)
35. Art. 9:1 Awb [↑](#footnote-ref-35)
36. Art. 9:8 Awb [↑](#footnote-ref-36)
37. Art. 6:162 BW [↑](#footnote-ref-37)
38. Art. 6:74 BW juncto 7:401 BW [↑](#footnote-ref-38)
39. Art. 6:162 BW [↑](#footnote-ref-39)
40. T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en zorgethiek*, Kluwer 2006: Deventer, p. 128 [↑](#footnote-ref-40)
41. Art. 6:102 BW [↑](#footnote-ref-41)
42. Art. 78a Grondwet [↑](#footnote-ref-42)
43. Art. 1a lid 1 sub b WNo [↑](#footnote-ref-43)
44. Art. 9:18 Awb [↑](#footnote-ref-44)
45. Art. 12 lid 2 WNo jo art. 9:20 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-45)
46. Art. 9:24 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-46)
47. Art. 9:28 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-47)
48. Art. 9:31 Awb [↑](#footnote-ref-48)
49. Art. 9:35 Awb [↑](#footnote-ref-49)
50. Art. 9:36 jo 9:27 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-50)
51. Reglement Commissie Kwaliteitszorg 2011 [↑](#footnote-ref-51)
52. Art. 48 lid 1 sub d Wck [↑](#footnote-ref-52)
53. Art. 48 lid 3 Wck [↑](#footnote-ref-53)
54. Art. 3:5 Wet op het financieel toezicht [↑](#footnote-ref-54)
55. HR 14 november 2000, *LJN*: AA8296 [↑](#footnote-ref-55)
56. Art. 3:40 BW jo 6:203 BW [↑](#footnote-ref-56)
57. Hiemstra & De Vries B.V., *Schulden? De gemeente helpt!,* Utrecht 2008, p. 17 t/m 25 [↑](#footnote-ref-57)
58. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 3 [↑](#footnote-ref-58)
59. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 5 [↑](#footnote-ref-59)
60. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 6, p. 13 [↑](#footnote-ref-60)
61. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 6, p. 7 [↑](#footnote-ref-61)
62. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 20 [↑](#footnote-ref-62)
63. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 6 [↑](#footnote-ref-63)
64. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 6 [↑](#footnote-ref-64)
65. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 7 [↑](#footnote-ref-65)
66. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 8 [↑](#footnote-ref-66)
67. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 8 [↑](#footnote-ref-67)
68. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 9 [↑](#footnote-ref-68)
69. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 13 [↑](#footnote-ref-69)
70. Inspectie Werk en Inkomen, *Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011, p. 33 [↑](#footnote-ref-70)
71. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 14 [↑](#footnote-ref-71)
72. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 11 [↑](#footnote-ref-72)
73. Art. 1:3 lid 3 Awb [↑](#footnote-ref-73)
74. Art. 7 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-74)
75. Schulinck, *Handboek schuldhulpverlening*, Kluwer: Reuver 2012 [↑](#footnote-ref-75)
76. Art. 55 WWB [↑](#footnote-ref-76)
77. Art. 18 lid 2 WWB [↑](#footnote-ref-77)
78. Art. 6 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-78)
79. Schulinck, *Handboek schuldhulpverlening*, Kluwer: Reuver 2012 [↑](#footnote-ref-79)
80. Inspectie Werk en Inkomen, *Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011, p. 28 [↑](#footnote-ref-80)
81. Art. 561 Sv [↑](#footnote-ref-81)
82. Art. 3:277 BW [↑](#footnote-ref-82)
83. Inspectie Werk en Inkomen, *Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011, p. 24 [↑](#footnote-ref-83)
84. Art. 1:432 lid 1 BW [↑](#footnote-ref-84)
85. Art. 347 jo 296 Faillissementswet [↑](#footnote-ref-85)
86. Raad voor de Rechtsbijstand, *Vltb- rapport*, januari 2012, p. 23 [↑](#footnote-ref-86)
87. Raad voor de Rechtsbijstand, *Vltb- rapport*, januari 2012, p. 24 [↑](#footnote-ref-87)
88. Raad voor de Rechtsbijstand, *Recofa- richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen*, januari 2012, p.10 [↑](#footnote-ref-88)
89. Raad voor de Rechtsbijstand, *Recofa- richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen*, januari 2012, p.10 [↑](#footnote-ref-89)
90. Art. 5.2 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-90)
91. Art. 5.4 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-91)
92. Art. 5.5 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-92)
93. Art. 9 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-93)
94. www.bkr.nl [↑](#footnote-ref-94)
95. Art. 6.2 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-95)
96. Art. 7.2 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-96)
97. Art. 7.1 Gedragscode Schuldregeling NVVK [↑](#footnote-ref-97)
98. Art. 285 lid 1 sub f Fw [↑](#footnote-ref-98)
99. Art. 284 Fw [↑](#footnote-ref-99)
100. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 10 [↑](#footnote-ref-100)
101. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 10 [↑](#footnote-ref-101)
102. Art. 1:3 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-102)
103. G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb- tijdperk*, Kluwer: Deventer 2008, p. 25 [↑](#footnote-ref-103)
104. G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb- tijdperk*, Kluwer: Deventer 2008, p. 25 [↑](#footnote-ref-104)
105. Art. 1:1 Awb [↑](#footnote-ref-105)
106. G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb- tijdperk*, Kluwer: Deventer 2008, p. 25 [↑](#footnote-ref-106)
107. G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb- tijdperk*, Kluwer: Deventer 2008, p. 25 [↑](#footnote-ref-107)
108. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 10 [↑](#footnote-ref-108)
109. Art. 1 lid 1 onder a Awb [↑](#footnote-ref-109)
110. Art. 10:4 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-110)
111. Art. 1 lid 1 onder b Awb [↑](#footnote-ref-111)
112. Art. 1 lid 1 onder b Awb [↑](#footnote-ref-112)
113. Art. 1:3 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-113)
114. Art. 4:13 Awb [↑](#footnote-ref-114)
115. Art. 4:5 Awb [↑](#footnote-ref-115)
116. Art. 4:15 lid 2 Awb [↑](#footnote-ref-116)
117. Art. 4:14 lid 3 BW [↑](#footnote-ref-117)
118. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 6, p. 23 [↑](#footnote-ref-118)
119. Art. 1 lid 1 onder a Awb [↑](#footnote-ref-119)
120. ABRS 10 april 1995, *AB* 1995/498 [↑](#footnote-ref-120)
121. G.A.C.M. van Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb- tijdperk*, Kluwer: Deventer 2008, p. 54 [↑](#footnote-ref-121)
122. Art. 1:1 lid 1 onder b Awb [↑](#footnote-ref-122)
123. M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Kluwer: Deventer 2008, p. 137 [↑](#footnote-ref-123)
124. Schulinck, *Handboek schuldhulpverlening*, Kluwer: Reuver 2012 [↑](#footnote-ref-124)
125. Art. 10:3 lid 3 Awb [↑](#footnote-ref-125)
126. Art. 8:1 Awb [↑](#footnote-ref-126)
127. Art. 18 lid 1 sub b Beroepswet [↑](#footnote-ref-127)
128. Art. 6:7 jo 6:24 Awb [↑](#footnote-ref-128)
129. Art. 7:10 Awb [↑](#footnote-ref-129)
130. Art. 7:10 lid 3 Awb [↑](#footnote-ref-130)
131. Art. 4:17 lid 3 Awb [↑](#footnote-ref-131)
132. Art. 6:2 sub b jo art. 8:1 Awb [↑](#footnote-ref-132)
133. Art. 4:6 Awb [↑](#footnote-ref-133)
134. Art. 8:88 Awb [↑](#footnote-ref-134)
135. Art. 6:162 BW [↑](#footnote-ref-135)
136. Art. 6:102 lid 1 BW [↑](#footnote-ref-136)
137. HR 16 mei 1985, *NJ* 1986, 723 [↑](#footnote-ref-137)
138. *Kamerstukken II* 2005-2006, 24 515, nr. 71, blz. 8 [↑](#footnote-ref-138)
139. *Kamerstukken II* 2001-2002, 28 000 XV, nr. 48, blz. 3 [↑](#footnote-ref-139)
140. *Kamerstukken II* 2007-2008, 24 515, nr. 119, blz. 12 [↑](#footnote-ref-140)
141. http://www.nen8048.nl/publicaties/3272 [↑](#footnote-ref-141)
142. http://www.nen8048.nl/publicaties/3246 [↑](#footnote-ref-142)
143. http://www.nvvk.eu/schuldhulpverlening/bericht/141 [↑](#footnote-ref-143)
144. Tweede Kamer, *Conceptverslag over een algemeen overleg over Armoede- en schuldenbeleid d.d. 22 maart 2012*, Den Haag 2012, p. 31 [↑](#footnote-ref-144)
145. *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 291, nr. 53 [↑](#footnote-ref-145)
146. Tweede Kamer, *Conceptverslag over een algemeen overleg over Armoede- en schuldenbeleid d.d. 22 maart 2012*, Den Haag 2012, p. 8 [↑](#footnote-ref-146)
147. Tweede Kamer, *Conceptverslag over een algemeen overleg over Armoede- en schuldenbeleid d.d. 22 maart 2012*, Den Haag 2012, p. 31 [↑](#footnote-ref-147)
148. Rb. Utrecht 3 februari 2007, LJN: BA0940 en Rb. ‘s- Gravenhage 21 oktober 2009, LJN: BK1314 [↑](#footnote-ref-148)
149. Art. 4 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-149)
150. Art. 6 jo 7 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-150)
151. Art. 4:5 Awb [↑](#footnote-ref-151)
152. Art. 4:13 Awb [↑](#footnote-ref-152)
153. *Kamerstukken* II 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 8 [↑](#footnote-ref-153)
154. Art. 4:17 Awb [↑](#footnote-ref-154)
155. Art. 7:10 lid 3 Awb [↑](#footnote-ref-155)
156. Art. 4:17 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-156)
157. Art. 8:1 Awb [↑](#footnote-ref-157)
158. *Kamerstukken* II 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 14 [↑](#footnote-ref-158)
159. Inspectie Werk en Inkomen, *Stand van zaken uitvoeringspraktijk Schuldhulpverlening 2010-2011*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag 2011, p. 28 [↑](#footnote-ref-159)