

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 20/6141, ROT 20/6149 en ROT 20/6151

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 oktober 2021 in de zaken tussen

Stichting Landelijk Overleg van Bewindvoerders, Curatoren en Mentoren (Stichting LOBCM), te Zwaag,

Fichte Financiële Dienstverlening B.V. (mede handelend onder de naam Fichte Bewindvoering), te Drunen, eiseressen 1,
gemachtigde: mr. T.B. van der Bent,

Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), thans Horus, te Utrecht, en 35 in de bijlage bij deze uitspraak vermelde anderen, eiseressen 2,

gemachtigden: mr. P.A.M. Broers en mr. Y.A. Maasdam,

Sepio Bewindvoering CV, te Waalwijk, eiseres 3,
gemachtigde: mr. M.N.G. Brok,

en

de raad van de gemeente 's Hertogenbosch, verweerder,
gemachtigden: drs. mr. W.J. van Eijk en mr. C.P. Posthuma.

Procesverloop

Bij besluit van 16 september 2020 heeft verweerder het aanbieden van beschermingsbewind voor inwoners van de gemeente die recht hebben op een vergoeding vanuit de bijzondere bijstand aangewezen als een activiteit die wordt verricht in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet (het bestreden besluit).

Eiseressen 1, 2 en 3 (tezamen eiseressen) hebben ieder afzonderlijk beroep tegen het bestreden besluit ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 september 2021. Voor eiseressen 1 is verschenen hun gemachtigde, bijgestaan door O. Knaap. Voor eiseressen 2 is verschenen hun gemachtigde mr. Broers, bijgestaan door mr. A. Schreuders en mr. A.B.J. Reimink. Voor eiseres 3 is verschenen haar gemachtigde, bijgestaan door mr. M. Heuverling. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, bijgestaan door mr. A.S. Slagmolen, H. Oomens en M. Verhaegh.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Eiseressen 2 stellen dat verweerder de zienswijzen van een aantal van hen naar aanleiding van het raadsvoorstel voor het bestreden besluit ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat zij, in tegenstelling tot wat verweerder stelt, wel belanghebbende bij het (voorgenomen) bestreden besluit zijn. Hun zienswijzen hadden dan ook inhoudelijk moeten worden beoordeeld door verweerder.
2. Ter zitting heeft verweerder verklaard dat bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een zienswijze als criterium is gehanteerd of de bewindvoerder in het jaar voorafgaand aan het voorgenomen bestreden besluit klanten heeft gehad in de gemeente. De rechtbank is van oordeel dat verweerder daarmee een te beperkte kring van belanghebbenden heeft afgebakend. Zoals met het kaartje in het raadsvoorstel is geïllustreerd, is bewindvoering niet gebonden aan een locatie. Met het bestreden besluit verdwijnt een stukje van die nationale markt waarop bewindvoerders opereren. Dat betekent dat bewindvoerders in het hele land geraakt worden door het voorgenomen besluit. Daarmee is de groep van belanghebbenden groot, maar dat betekent niet dat zij zich onvoldoende onderscheiden van een willekeurige (rechts)persoon. De rechtbank is dan ook van oordeel dat verweerder de zienswijzen van K&K Bewindvoeringen v.o.f., Mulege, Jurida B.V., Saillant B.V., BB&S B.V., Financieel en Sociaal Buro A n S v.o.f., BinC Bewindvoering v.o.f., Alex Coaching, Beschermingsbewind Saou en Almass Bewindvoering B.V. ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard en dat deze eiseressen ontvankelijk zijn in hun beroep. Uit het dossier blijkt dat de niet-ontvankelijk verklaarde zienswijzen identiek zijn aan een aantal wel ontvankelijk geachte zienswijzen. Nu die laatste zienswijzen wel inhoudelijk door verweerder zijn beoordeeld, kunnen ook de niet-ontvankelijk verklaarde zienswijzen als door verweerder inhoudelijk beoordeeld worden beschouwd.

Aanleiding tot het bestreden besluit

- 3.1 Personen die (tijdelijk) niet in staat zijn hun financiën te regelen, kunnen door de kantonrechter onder beschermingsbewind worden geplaatst op grond van de Wet Curatele, beschermingsbewind en mentorschap. De kantonrechter bepaalt of iemand onder bewind wordt gesteld. Beschermingsbewind houdt in dat een bewindvoerder de volledige financiële verantwoordelijkheid overneemt van mensen die zelf deze verantwoordelijkheid niet meer kunnen dragen. De bewindvoerderskosten worden in beginsel gedragen door de mensen aan wie de dienst beschermingsbewind wordt verleend. Aan inwoners met beperkte financiële draagkracht kan op aanvraag bijzondere bijstand worden verleend voor de kosten die de bewindvoerder aan de onderbewindgestelde in rekening brengt.
- 3.2 Een gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan zijn inwoners met schulden (Wet gemeentelijke schuldhelpverlening). Verweerder heeft ervoor gekozen om het gehele pakket van schuldhelpverlening zelf uit te voeren. Beschermingsbewind werd daarvoor niet door verweerder aangeboden. Verweerder ziet echter al jaren - in lijn met het landelijke beeld - een toename van het aantal inwoners dat onder bewind wordt gesteld en daarmee ook een toename van de uitgaven voor bijzondere bijstand voor bewindvoering.
- 3.3 Het bestreden besluit is tot stand gekomen in het kader van doelstellingen en beleid in het kader van de aanpak van schulden van de inwoners van de gemeente. Het

Aanvalsplan Den Bosch schuldenvrij 2018-2021 geeft verweerder een inhoudelijke opgave op het gebied van beschermingsbewind. In dit Aanvalsplan wordt aangegeven dat de gemeente de inwoner integraal wil ondersteunen op verschillende leefgebieden en maatwerk wil bieden om een inhoudelijke kwaliteitsslag te maken. In november 2018 is de motie "Bewindvoering in eigen beheer" aangenomen, waarin het college van burgemeester en wethouders is verzocht om de mogelijkheden van bewindvoering in eigen beheer te onderzoeken en de resultaten op te nemen in een raadsvoorstel met alternatieven voor kwaliteitsverbetering en verlaging van de kosten voor beschermingsbewind. Dat heeft geresulteerd in een raadsvoorstel van 12 februari 2020 met daarin de conclusie dat bewindvoering in eigen beheer met aanwijzing van deze activiteit als van algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet, het meeste voordeel biedt, in de zin van grip op de kwaliteit en de duur van de bewindvoering.

3.4 Verweerder heeft het bestreden besluit genomen omdat de kosten voor bewindvoering via de bijzondere bijstand zwaar op de beschikbare publieke middelen drukken. In het kader van het algemeen belang stelt verweerder deze kosten niet meer te kunnen verantwoorden en te dragen. Dit is geen tijdelijke situatie. Te verwachten is dat deze kosten jaarlijks verder oplopen zoals de voorgaande jaren ook laten zien. Het laten voortduren van deze hoge kosten is voor verweerder geen houdbare situatie. Deze kosten gaan ten koste van andere sociale voorzieningen die de gemeente eveneens moet bekostigen. Volgens verweerder is de gemeente gedwongen om naar het belang van iedere inwoner te kijken en kan zij niet jaarlijks een dermate grote overschrijding van het budget ten aanzien van de bijzondere bijstand verantwoorden. Daarnaast meent verweerder dat de gemeente, beredeneerd vanuit de ketenbenadering, kwalitatief een goede en integrale dienstverlening kan aanbieden aan de inwoner. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners kan worden geoptimaliseerd als de gemeente beschikt over het hele pakket van schulddienstverlening, inclusief bewindvoering (integrale aanpak). Dit heeft als voordeel dat de bewindvoerder die in dienst van de gemeente is, gemakkelijk kan schakelen met collega's van schulddienstverlening en kan beoordelen of beschermingsbewind noodzakelijk blijft of dat een ander instrument beter passend is bij de situatie van de inwoner. Binnen de gemeente kan direct worden doorverwezen en is de nieuwe vorm van schulddienstverlening meteen beschikbaar. De bewindvoerder van de gemeente kan aanvullende diensten inzetten vanuit het bredere sociaal domein, zoals maatschappelijk werk of psychosociale begeleiding (de gemeente heeft overeenkomsten met maatschappelijke organisaties, zoals Parent en Humanitas). Deze werkwijze zal ervoor zorgen dat bewindvoering, indien noodzakelijk, gemiddeld minder lang zal duren dan nu bij de marktpartijen het geval is. Dit is volgens verweerder in het algemeen belang en in het bijzonder in het belang van de inwoner omdat deze zelf de regie weer kan overnemen.

3.5 Verweerder richt zich met het bestreden besluit uitsluitend op de inwoners die recht hebben op bijzondere bijstand voor bewindvoering (doelgroep). Door dit besluit hoeft in die gevallen geen bijzondere bijstand meer te worden verstrekt, omdat de gemeente een passende voorliggende voorziening aanbiedt op grond van artikel 15 van de Participatiewet. De gemeente bespaart daarmee op de kosten van bijzondere bijstand en gebruikt deze middelen voor het zelf aanbieden van beschermingsbewind.

Wettelijk kader

4.1 In artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet (Mw) is bepaald dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening brengt.

4.2 In artikel 25h, vijfde lid, van de Mw is bepaald dat hoofdstuk 4b van de Mw (artikelen 25g t/m 25ma) niet van toepassing is op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Op grond van artikel 25h, zesde lid, van de Mw geschiedt de vaststelling of economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang voor gemeenten door de gemeenteraad.

Beoordelingskader bestuursorgaan en toetsingskader rechter

5.1 De rechtbank overweegt dat uit de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 21 december 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:414, schermerschool), van 18 december 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:660, Hengelo en ECLI:NL:CBB:2018:661, Zeewolde) en 23 juli 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:294, Emmen) het volgende beoordelings- en toetsingskader blijkt.

5.2 Het betrokken bestuursorgaan heeft bij de vaststelling of sprake is van een algemeen belang dat door de desbetreffende economische activiteit wordt gediend, een aanzienlijke beoordelingsruimte. Die beoordelingsruimte is echter niet onbegrensd. Er moet een balans worden gevonden tussen de hoofdregel van artikel 25i van de Mw en de daarop in artikel 25h, vijfde en zesde lid, van de Mw voorziene uitzonderingsmogelijkheid. Indien het betrokken bestuursorgaan tot het oordeel is gekomen dat sprake is van een economische activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang, moet vervolgens bij de beslissing om daadwerkelijk gebruik te maken van de bevoegdheid om een algemeen belangbesluit te nemen, een afweging plaatsvinden tussen het nagestreefde belang en de belangen van mogelijke derden - in het bijzonder al op de markt actieve ondernemers - die daardoor worden getroffen. Verder moet het betrokken bestuursorgaan steeds de eisen in acht nemen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan bestuurlijke besluitvorming stelt.

5.3 De vaststelling dat sprake is van een algemeen belang dat, afgewogen tegen het belang van de betrokken particuliere onderneming(en), rechtvaardigt dat een economische activiteit buiten de reikwijdte van de gedragsregels van hoofdstuk 4b van de Mw wordt geplaatst vergt, overeenkomstig artikel 3:46 dan wel bij een beslissing op bezwaar artikel 7:12, eerste lid, eerste volzin, van de Awb, een deugdelijke (draagkrachtige) motivering. Daarvoor is vereist dat het bestuursorgaan, overeenkomstig artikel 3:2 van de Awb, daaraan voorafgaand de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen heeft vergaard. Heeft het bestuursorgaan dat niet of niet voldoende gedaan, dan houdt het besluit (al) wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb geen stand. Heeft het bestuursorgaan wel de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard, dan toetst de bestuursrechter eerst of het bestuursorgaan zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een algemeen belang dat door de desbetreffende economische activiteit wordt gediend als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, van de Mw. Zo'n algemeen belang is er niet als het aanbieden van de economische activiteit beneden de kostprijs niet nodig is om het nagestreefde algemeen belang te dienen. Dat is in elk geval aan de orde als dat belang ook wordt gediend als de economische activiteit niet beneden de kostprijs wordt aangeboden of als niet aannemelijk is dat marktpartijen met hun aanbod en de door hen gehanteerde voorwaarden dat belang niet kunnen dienen.

5.4 Indien hij daaraan toekomt, toetst de bestuursrechter vervolgens of het bestuursorgaan, gelet op de betrokken belangen, in redelijkheid heeft kunnen besluiten van zijn bevoegdheid tot het nemen van een algemeen belangbesluit gebruik te maken op de wijze waarop het dat heeft gedaan. Daarbij is onder meer van betekenis of het bestuursorgaan in het besluit een prijsstelling heeft opgenomen die ertoe leidt dat enerzijds het beoogde effect daadwerkelijk wordt bereikt en anderzijds het nadeel voor de betrokken onderneming(en) zoveel mogelijk wordt beperkt, of het een termijn aan het besluit heeft verbonden en of het compensatie heeft aangeboden voor het nadeel dat redelijkerwijs niet ten laste van de betrokken onderneming(en) behoort te blijven.

A-typische markt

6. Tussen partijen is niet in geschil dat bewindvoering een economische activiteit is. Die economische activiteit vindt echter wel plaats op een a-typische markt omdat er, zoals ter zitting door eiseressen is bevestigd, niet op prijs wordt geconcentreerd nu de wettelijke maximumtarieven daarvoor te laag zijn en de 'klant' de kosten toch via de bijzondere bijstand vergoed krijgt. De 'pijn' voor eiseressen schuilt dan ook niet zozeer in het feit dat verweerder bewindvoering gratis gaat aanbieden, maar dat geen bijzondere bijstand meer wordt verleend voor particuliere bewindvoerders. Dat laatste is geen rechtstreeks door het bestreden besluit in het leven geroepen rechtsgevolg, maar kan daar naar het oordeel van de rechtbank niet los van worden gezien. Het bestreden besluit is immers genomen met het oog op het aanbieden van een zogenoemde voorliggende voorziening in de zin van artikel 15 van de Participatiewet voor bewindvoering waarmee er een grondslag is om bijzondere bijstand voor particuliere bewindvoering te weigeren. In dat licht zorgt het bestreden besluit ervoor dat het hele marktsegment van bewindvoering aan minvermogenden in Den Bosch feitelijk aan de markt wordt onttrokken. Daarmee wordt de mededinging in deze markt wezenlijk beïnvloed door het aanbieden van bewindvoering door verweerder.

7. Ter zitting heeft verweerder bevestigd dat de gemeentelijke bewindvoering per cliënt duurder is dan bij particuliere bewindvoerders, maar dat de kostenbesparing volgens verweerder bereikt zal worden door een lagere instroom en een grotere uitstroom.

Instroombeperking en uitstroomvergroting

8.1 In de prognose kosten bewindvoering 2020-2030 gaat verweerder ervan uit dat bij uitvoering van bewind in eigen beheer in 20% van de gevallen beschermingsbewind niet noodzakelijk is en kan worden volstaan met budgetbeheer (instroombeperking van 20%). Daarnaast verwacht verweerder dat hij inwoners eerder kan laten uitstromen uit bewind, bijvoorbeeld wanneer een schuldregeling is getroffen. Op deze manier denkt verweerder in staat te zijn een halt toe te roepen aan de jaarlijks stijgende begrotingsoverschrijding voor bewindvoeringskosten.

8.2 Het instroompercentage van 20% is volgens verweerder een voorzichtige prognose gebaseerd op de eerste resultaten van de T-aanpak schuldenbewind van de gemeente Tilburg. In dit verband refereert verweerder aan de rapportage "T-aanpak Schuldenbewind – Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant - gemeente Tilburg" (Evaluatierapport T-aanpak) opgemaakt naar aanleiding van de pilot in Tilburg. In deze pilot werken de gemeente Tilburg (team Schuldhulpverlening), de rechtbank Zeeland-West-Brabant en bewindvoerders nauw samen. Het doel van de pilot is om de inwoner met schulden die een aanvraag voor onderbewindstelling doet, de best passende ondersteuning te bieden. Dat betekent dat niet standaard wordt uitgegaan van de gevraagde maatregel (schuldenbewind)

maar eerst wordt gekeken of minder ingrijpende oplossingen mogelijk zijn. Daartoe vragen bewindvoerders met hun cliënt eerst advies aan schuldhulpverlening van de gemeente voordat zij een verzoekschrift tot onderbewindstelling bij de rechtbank indienen. Met deze werkwijze wordt tevens beoogd om de toename van het aantal mensen onder schuldenbewind terug te dringen. In het bestreden besluit stelt verweerder dat deze werkwijze ertoe heeft geleid dat er in Tilburg veel minder mensen onder bewind worden gesteld dan landelijk. De instroom in bewind is tijdens de pilotfase met 50% gedaald ten opzichte van 20% landelijk. In 30% (opmerking rechtbank: 29% in het Evaluatierapport T-aanpak) van de gevallen heeft het advies geleid tot de inzet van een ander, beter passend instrument in plaats van de inzet van schuldenbewind. Verweerder erkent de successen vanuit de Tilburgse aanpak als het gaat om beperken van de instroom in bewind.

9. Eiseressen hebben aangevoerd dat door verweerder de suggestie wordt gewekt dat uit de T-aanpak Schuldenbewind gebleken zou zijn dat de instroom in bewind met maar liefst 29% kan worden gereduceerd. Dit is een onjuiste interpretatie van de cijfers. In 18% van de gevallen werd het bewind namelijk wel uitgesproken, alleen op een andere grondslag dan 'schulden' (namelijk de 'geestelijke/lichamelijke toestand'). Slechts in 11% van de gevallen werd er niet overgegaan tot het instellen van bewind. Daarbij is volgens eiseressen van belang dat nog niet onderzocht is hoe het deze groep daarna is vergaan. Het is zeer wel denkbaar dat een deel van deze groep later alsnog onder bewind is gesteld.

10.1 Ter zitting heeft verweerder erkend dat het percentage instroombeperking waar verweerder van uitgaat in zijn berekening een aanname is en dat er geen onderzoek naar is gedaan. Dat de werkwijze in Tilburg wellicht heeft geleid tot een instroombeperking van slechts 11% komt volgens verweerder omdat de gemeente Tilburg niet alle gevallen via een algemeen belangbesluit naar zich toe heeft getrokken. Als verweerder dat wel doet, kan de instroom met een hoger percentage worden beperkt. Deze stellingen van verweerder zijn niet onderbouwd en berusten op aannames. Ter zitting heeft verweerder nog gesteld dat de instroombeperking van Tilburg nog veel groter is, namelijk wel 50% (zij het alleen bij schuldenbewind), zodat verweerder met 20% aan de voorzichtige kant zit. In het Evaluatierapport T-aanpak is een percentage van 11 genoemd als instroombeperking die gerelateerd is aan de T-aanpak en niet een percentage van 50. Voor zover verweerder met dat getal doelt op de daling van de instroom in de categorie schuldenbewind in 2018, zoals die blijkt uit het Evaluatierapport T-aanpak, is van belang dat de instroom in die categorie dat jaar ook landelijk behoorlijk terugliep zodat aannemelijk is dat een deel van die instroombeperking mede aan andere oorzaken dan de T-aanpak is te wijten. Desgevraagd heeft verweerder namelijk niet kunnen uitleggen welke rol de gemeente Tilburg speelt bij het bereiken van een grotere beperking dan 11% (namelijk tot wel 50%).

10.2. Wat betreft de uitstroom overweegt de rechtbank dat verweerder niet heeft uitgelegd welke uitstroom er nu is en welke uitstroom hij wil bereiken. Er wordt verwezen naar de businesscase, maar niet duidelijk is met welke uitgangspunten daarin is gerekend. Door eiseressen 2 is ter onderbouwing van hun stelling dat de mogelijkheden van uitstroombestemming beperkt zijn verwezen naar het Eindrapport Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden van Bureau Bartels (eindrapport Bartels), uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin op pagina 78 wordt gesteld:

"Met de nodige voorzichtigheid is in het onderzoek een inschatting gemaakt van het aandeel onderbewindgestelden dat op (lange) termijn in staat zou moeten zijn om de financiën weer zelf te beheren. In de meest pessimistische variant zou dit aandeel

tussen 6% en 12% van de populatie bedragen, in de meest optimistische variant 9% tot 19%. Een tussenvariant komt uit op een marge van 7% tot 14%. Op grond hiervan trekken we de conclusie dat in veel gevallen van beschermingsbewind geen of nauwelijks mogelijkheden zijn voor bevordering van financiële zelfredzaamheid en vervolgens uitstroom uit het beschermingsbewind.“

Van verweerder had, mede in het licht van dit rapport, mogen worden verwacht inzichtelijk te maken welke toename van de uitstroom hij verwacht en op welke wijze hij die toename denkt te kunnen bereiken.

10.3. De rechtbank is dan ook van oordeel dat door verweerder niet inzichtelijk is gemaakt dat de gewenste instroombeperking en de gewenste uitstroomvergroting daadwerkelijk bereikt kunnen worden. Daarmee is onduidelijk of de doelstelling van het bestreden besluit door het gratis aanbieden van beschermingsbewind daadwerkelijk wordt bereikt.

Kwaliteit bewindvoering

11. Een ander doel van het bestreden besluit is kwaliteitsverbetering. Verweerder stelt dat er verschillende onderzoeken zijn gedaan naar de kwaliteit van bewindvoering in Nederland (Eindrapport Bartels, Evaluatierapport T-aanpak en “Bewind in eigen hand, onderzoek in opdracht van gemeente Hengelo, Kennispunt Twente) en dat hij de zorgen over de kwaliteit deelt die uit deze onderzoeken naar voren komen. De voornaamste zorgen bestaan eruit dat inwoners onder bewind worden gesteld terwijl zij gebaat zijn bij minder ingrijpende vormen van schulddienstverlening. Een ander aspect is dat bewindvoering (zeer) lang duurt, terwijl de onderbewindgestelde is gebaat bij uitstroom. Bovendien blijkt uit onderzoek dat bewindvoerders niet altijd goed op de hoogte zijn van de lokale situatie en de gemeentelijke regelingen met als gevolg dat hun cliënten geen gebruik maken van deze regelingen en daardoor inkomsten mislopen. Verweerder stelt de kwaliteit van dienstverlening aan zijn inwoners te kunnen optimaliseren door een integrale aanpak. De instrumenten in het kader van schulddienstverlening worden ingezet naar gelang de situatie en behoefte van de inwoner (maatwerk). De afdeling Financiële dienstverlening van de gemeente beschikt over expertise van het hele spectrum van schulddienstverlening. Bovendien zijn de medewerkers goed op de hoogte van de lokale situatie in de gemeente. Zij kennen de gemeentelijke regelingen en hebben contact met de maatschappelijke partners.

12.1 De rechtbank stelt vast dat niet is onderzocht hoe het met de kwaliteit van de bewindvoering in Den Bosch gesteld is, zodat onduidelijk is of er wel een probleem is met de kwaliteit. De in het raadsvoorstel genoemde onderzoeken zijn geen onderzoeken naar de kwaliteit van bewindvoering. Dat geldt niet alleen voor het Evaluatierapport T-aanpak naar aanleiding van de pilot in Tilburg maar ook voor het Eindrapport Bartels en het onderzoek door Kennispunt Twente. Bureau Bartels heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de achterliggende oorzaken van de groei van het aantal onderbewindstellingen en daarmee gepaard gaande kosten. Samenhangend hiermee werd met het onderzoek beoogd om een goed beeld te krijgen van de (kenmerken van de) personen met beschermingsbewind en mogelijkheden om hun financiële zelfredzaamheid te vergroten. Het doel van het onderzoek door Kennispunt Twente is om de gemeente Hengelo informatie te bieden over bewindvoering in eigen hand versus bewindvoering door externe bewindvoerders, zodat de gemeente een weloverwogen keuze kan maken of zij wel of niet wil verder gaan met een business case rondom bewindvoering in eigen hand. Ook het in het verweerschrift genoemde (algemene) rapport “Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhelpverlening en wettelijke schuldsanering” van Berenschot, is geen onderzoek naar

de kwaliteit van de bewindvoering (en is ook niet vermeld in het voorstel van het Raadsbesluit). Aan deze onderzoeken kan, zoals ook door eiseressen 2 in hun reactie op het verweerschrift uiteen is gezet, niet de algemene conclusie worden verbonden dat er ondermaats gepresteerd wordt door bewindvoerders in het algemeen en door bewindvoerders met klanten in Den Bosch in het bijzonder.

12.2 De rechtbank is van oordeel dat ook de stelling van verweerder dat een integrale aanpak leidt tot betere kwaliteit niet is onderbouwd. Dat de gestelde kwaliteitsverbetering niet vanzelfsprekend is wordt geïllustreerd door de, door eiseressen aangehaalde, situatie in de gemeente Deventer waar de uitvoering van bewindvoering in eigen beheer tot zodanige kwaliteitsproblemen heeft geleid dat op last van de kantonrechter tijdelijk geen nieuwe zaken meer mochten worden aangenomen en onderbewindgestelden bij een particuliere bewindvoerder moesten worden ondergebracht. Verder gaat verweerder eraan voorbij dat een onderdeel van kwaliteit is dat er in beginsel een keuzemogelijkheid is voor onderbewindgestelden; ook artikel 435, derde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek gaat daarvan uit. Die keuzemogelijkheid komt de facto te vervallen voor de beoogde doelgroep, want de kosten van bewindvoering zelf betalen is juist voor deze doelgroep niet mogelijk. In dat verband kan er ook niet aan voorbij worden gegaan dat de Cliëntenraad Participatiewet het nemen van het bestreden besluit heeft afgeraden. De Cliëntenraad is van mening dat de inwoner regie moet hebben over zijn eigen leven met zoveel mogelijk keuzevrijheid en minimale afhankelijkheid van de overheid. Aan dit aspect van kwaliteit heeft verweerder in het bestreden besluit ten onrechte geen aandacht besteed.

Alternatieven voor het algemeen belangbesluit

13.1 Eiseressen voeren aan dat verweerder ten onrechte voor dit zware middel heeft gekozen terwijl er ook alternatieven beschikbaar zijn die aan het bereiken van de gestelde doelstellingen bijdragen. Zij wijzen in dat verband op de T-aanpak, de Wet adviesrecht schuldenbewind en de door veel gemeenten succesvol gebruikte mogelijkheid om convenanten te sluiten met bewindvoerders.

13.2 Verweerder meent dat niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen zoals de T-aanpak (die ook volgens verweerder leidt tot een hogere beperking van de instroom), het gebruik van het adviesrecht op grond van de Wet wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden (Wet adviesrecht schuldenbewind) en het sluiten van convenanten. Door de manier waarop het adviesrecht is vormgegeven in de wet, verwacht verweerder hiermee niet het beoogde resultaat te bereiken als het gaat om meer directe grip op de kwaliteit van de bewindvoering, het leveren van maatwerk aan de inwoner en de reductie van de kosten. Immers op grond van dit wetsvoorstel kan de gemeente pas advies geven nadat het schuldenbewind al is ingesteld. Verweerder meent ook dat de Wet adviesrecht schuldenbewind de T-aanpak in de weg lijkt te staan, omdat niet is te verwachten dat rechtbanken naast het adviesrecht ook nog ruimte gaan bieden voor een adviesrol van de gemeente vóórdat het bewind is ingesteld. Verweerder geeft verder aan dat hij onvoldoende effectiviteit ziet uitgaan van afspraken in een convenant. De voorbeelden uit het land laten zien dat het vooral gaat om werk- en procesafspraken, verbetering van communicatie, etcetera. Er worden nauwelijks concrete prestatieafspraken gemaakt bijvoorbeeld over het percentage inwoners dat kan uitstromen uit bewind. Het grootste voordeel van een convenant is dat bewindvoerders en gemeenten elkaar beter weten te vinden, bijvoorbeeld als het gaat om tijdige toeleiding naar een

schuldregeling. Dit ziet verweerder echter als een reguliere taak van de bewindvoerder, waarvoor geen convenant zou hoeven worden afgesloten.

14. De rechtbank is van oordeel dat verweerder hiermee niet voldoende heeft uitgelegd waarom niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen. Verweerder wijst dergelijke maatregelen een voor een af zonder ze in onderlinge samenhang te hebben onderzocht. Dit terwijl niet onaannemelijk is dat een combinatie van de T-aanpak, convenanten en de mogelijkheden op grond van de Wet adviesrecht schuldenbewind een significant effect op de instroom en uitstroom zou kunnen hebben. Verweerders verwachting dat de Wet adviesrecht schuldenbewind een aanpak als in Tilburg in de weg zal staan, is een veronderstelling die niet is onderzocht. Op voorhand lijkt die veronderstelling ook niet juist nu niet valt in te zien welk bezwaar er bij de rechtbank zou kunnen bestaan tegen een traject, voorafgaand aan de indiening van een verzoekschrift, dat erop gericht is te bezien of er ook een andere, lichtere maatregel dan onderbewindstelling mogelijk is. In de gevallen waarin er na een dergelijk traject niettemin om onderbewindstelling wordt verzocht en dat bewind ook wordt uitgesproken, kan vervolgens gebruik worden gemaakt van het wettelijke adviesrecht.

Eindoordeel

15. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en niet draagkrachtig is gemotiveerd. De beroepen van eiseressen zijn dan ook gegrond. De rechtbank ziet geen aanleiding voor toepassing van een zogenoemde bestuurlijke lus, omdat zij de kans groot acht dat verweerder hoger beroep zal willen instellen, waarbij de toepassing van een bestuurlijke lus nodeloos vertragend uit kan pakken, terwijl in hoger beroep een aanvullende motivering of een eventueel nieuw besluit gelet op artikel 6:19 van de Awb mede kan worden beoordeeld. Gelet hierop zal de rechtbank volstaan met een vernietiging van het bestreden besluit.

16. Omdat de rechtbank de beroepen van eiseressen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser[es?]essen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

17. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand voor eiseressen 1 en 2 vast op voor elk € 1496,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 748,- en wegingsfactor 1) en voor eiseres 3 vast op € 748,- (1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 748,- en wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder aan elk van de eiseressen het betaalde griffierecht van € 354,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen 1 en 2 tot een bedrag van € 1496,- elk;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres 3 tot een bedrag van € 748,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. Rop, voorzitter, en mr. E. Lunenberg en mr. D.J.M. de Grave, leden, in aanwezigheid van mr. M. Traousis-van Wingaarden, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 14 oktober 2021.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

griffier

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

14 OKT 2021

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

BIJLAGE

01. Vereniging Wettelijke Vertegenwoordigers, te Hengelo (Overijssel);
02. Stichting Saldo Plus, te Helmond;
03. Mevrouw C.J. Hoenders, handelend onder de naam Hoenders Bewind - Horst, te Horst;
04. K&K Bewindvoerlngen v.o.f., te Boxmeer;
05. Mevrouw M. van der Poet, handelend onder de naam Aanzet Bewind, te Boxmeer;
06. De heer E. Swinkels, handelend onder de naam Vertrouwde handen Bewind, te Eindhoven;
07. Maatschap Senz Bewind, te Schijndel;
08. Mevrouw P. Faessen, handelend onder de naam Faessen Bewindvoering, te Rosmalen;
09. De heer R.A.J.W.J. Spanjaards, handelend onder de naam AJ Bewind, te Schaijk;
10. De heer R. Harmsen, handelend onder de naam Robzijnzorg, te Vlijmen;
11. Maatschap Schreuders en Schreuders, te Wijk en Aalburg;
12. De heer G. Nieuwenweg, handelend onder de naam Verhagen Assitance, te Vught;
13. Mevrouw E. Mulder, handelend onder de naam Mulege, te Vlijmen;
14. Budget Consulaat B.V., te Zaltbommel;
15. Mevrouw L. van Oorschof, handelend onder de naam LVO Bewind, te Vlijmen;
16. Jurida B.V., te Arnhem;
17. MEEbeWIND v.o.f., te Best;
18. Saillant B.V., te Alkmaar;
19. Stichting Opmaat, te Eindhoven;
20. Mevrouw M. de Jong, handelend onder de naam MdJ Bewindvoering en Advies tevens handelend onder de naam Rapport Oisterwijk, te Oisterwijk;
21. Leijssen Bewindvoeringen B.V., te Eindhoven;
22. Pro Bewind v.o.f., te Leende;
23. Mevrouw A. Roelofs, handelend onder de naam Roelofs Bewind, te Venray;
24. Must Bewind & Mentorschap B.V., te Hilvarenbeek;
25. Kampus Bewindvoering v.o.f., te Breda;
26. Brands Bewindvoering B.V., te Eindhoven;
27. BB&S B.V., te Venlo;
28. De heer E. Puls, handelend onder de naam Amos bewindvoering, te 's-Hertogenbosch;
29. Financieel en Sociaalburo A n S v.o.f., te Zevenaar;
30. Mevrouw C. Schouten, handelend onder de naam CSPB, te Aalst;
31. BinC Bewindvoering v.o.f., te Duiven;
32. De heer A. van Hove, handelend onder de naam Alex Coaching, te Hapert;
33. De heer A. Saou, handelend onder de naam Beschermingsbewind Saou, te Tilburg;
34. Almass Bewindvoering B.V., te Siebengewald;
35. De heer M.A. Hooghuis, handelend onder de naam ALTADOMO bewindvoering, te 's-Hertogenbosch

