

Position paper initiatiefnota 'Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind'

Maart 2024

drs. Vivian den Hartogh, dr. Rosanne Oomkens en dr. Gercoline van Beek – lectoraat Schulden & Incasso, Hogeschool Utrecht

Inleiding

Het lectoraat Schulden en Incasso doet samen met de praktijk onderzoek om uitvoering en beleid te versterken en schuldenproblematiek te verminderen. Zowel de samenwerking tussen onder meer schuldhulp en bewind als de kwaliteit van en toezicht op bewindvoering vormen daarbij belangrijke thema's. In dit paper delen wij de belangrijkste constatering over bewind op basis van recent uitgevoerde onderzoeken. Daarbij reflecteren wij op (de voorstellen in) de initiatiefnota 'Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind'.

Constatering 1: Mensen onder bewind zijn kwetsbaarder dan mensen in Msnp en Wsnp

Oorspronkelijk is beschermingsbewind bedoeld als financieel-technische maatregel. De laatste jaren is hierin echter een verschuiving zichtbaar; beschermingsbewind met grondslag schulden wordt namelijk regelmatig ingezet in cases waarin toegang tot de minnelijke of wettelijke schuldhulpverlening (tijdelijk) niet mogelijk is door de aanwezige problematiek in combinatie met de gestelde toegangsvoorwaarden. Het kan zijn dat het gedrag van de schuldenaar onvoorspelbaar is, of de situatie uiterst complex is waardoor schuldhulpverlening tijdelijk niet mogelijk is (geen stabiele woonsituatie, geen stabiel inkomen, vechtscheiding, et cetera). Stabiliseren en schuldenrust brengen middels bewind is dan vaak de enige optie. Schuldenbewind is daarmee voor sommige groepen met ernstige schulden (tijdelijk) de meest passende voorziening, omdat zij binnen de reguliere paden – dat wil zeggen de minnelijke of wettelijke schuldhulpverlening – (nog) niet bediend kunnen worden.

In het politieke en maatschappelijke debat wordt soms (impliciet) de aanname gedaan dat mensen met schulden met een beschermingsbewindmaatregel op de schulden-/verkwistingsgrondslag, eigenlijk thuishoren in de schuldhulpverlening. Onderzoek naar mensen onder bewind en mensen in de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening laat echter zien dat de groep die onder bewind staat het meest kwetsbaar is in zowel denk- als doenvermogen. Ze scoren het laagst op financiële vaardigheden, het vermogen om te plannen en emoties en gedrag te reguleren, ervaren meer geldstress en ervaren een slechtere gezondheid. Juist deze combinatie van factoren kan de reden zijn waarom iemand onder bewind komt en het aanbod van de gemeentelijke schuldhulpverlening (nog) geen passende ondersteuning biedt.¹ Uit de evaluatie van de zogenoemde T-aanpak in de gemeente Tilburg bleek dat voor het merendeel van de mensen onder schuldenbewind er geen beter alternatief voorhanden was. Binnen deze aanpak voeren bewindvoerders voor aanvragers met schulden altijd eerst een adviesgesprek met een schuldhulpverlener. Er wordt bekeken of er alternatieven zijn voor bewind. De evaluatie van de aanpak die gemeente Tilburg in samenwerking met de rechtbank en beschermingsbewindvoerders heeft uitgevoerd, liet zien dat bewind over het algemeen de meest passende maatregel was om in te zetten.²

Kortom, onderzoek wijst uit dat schuldenbewind voor sommige groepen met schulden (tijdelijk) een adequate oplossing is. Het voorstel in de initiatiefnota om schuldenbewind af te schaffen zou er (onbedoeld) toe kunnen leiden dat een groep kwetsbare hulpbehoevenden geen passende ondersteuning meer geboden kan worden.

Constatering 2: Er bestaan grote verschillen in samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders

Een helder beeld van de problematiek op basis van goede screening en goede samenwerking tussen schuldhulpverleners, Wsnp-bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders en rechtbanken is essentieel om passende ondersteuning bij schulden te bieden. Hoewel er al veel stappen zijn gezet in de vorm van (landelijke) convenanten om samenwerking tussen bewindvoerders en gemeenten te verbeteren, is de uitvoering hiervan in de praktijk wisselend. Het verschil in gemeentelijk aanbod op het gebied van schuldhulpverlening vraagt van

¹ Oomkens, R., N. Jungmann, E. Maussen, K. van Dijk, B. van der Meulen & S. Tonnon. (2022). *Segmentatie en doorstroom bij schulden. Hoe verschillen klanten onder bewind en in de schuldhulp van elkaar en wat bevordert doorstroom tussen voorzieningen?* Utrecht: Hogeschool Utrecht.

² Rechtspraak/gemeente Tilburg. (2020). *T-aanpak Schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland – West-Brabant – gemeente Tilburg.*

bewindvoerders, veelal werkzaam in verschillende regio's, dat zij te maken hebben met diverse werkwijzen van gemeenten. Dit vormt soms een belemmering voor de samenwerking, maar is tegelijkertijd een logisch gevolg van de keuze om schuldhulpverlening decentraal te organiseren.

In de huidige praktijk vindt er weinig informeel overleg plaats tussen rechtbanken, schuldhulp en bewindvoering. Een dossier wordt veelal formeel ingediend. Daarbij kost het de nodige tijd om het dossier compleet te maken. Daardoor heeft de professional die het dossier samenstelde het idee in een soort roulette terecht te zijn gekomen, waarbij het soms onzeker of onduidelijk welke 'kant' het dossier op gaat. Wordt mijn cliënt bijvoorbeeld doorgelaten? Door meer onderling informeel te sparren, cases te kunnen voorleggen en signalen over kansen te krijgen, wordt het aantrekkelijker om samenwerking op te zoeken en mensen sneller te laten doorstromen naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening. Een levendige samenwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen bewindvoerder en schuldhulpverlener met heldere werkafspraken is hierbij van belang. De toezichtrol ligt in het huidige stelsel bij de rechter.

Een verschuiving van deze toezichthoudende rol richting gemeenten, zoals voorgesteld in de initiatiefnota, achten wij niet logisch. Niet in de laatste plaats omdat deze hier binnen het huidige stelsel niet toe bevoegd is en meerdere toezichthoudende rollen tot rolverving en onduidelijkheid in de keten kunnen leiden.

Constatering 3: Toezicht vindt achteraf plaats

Hoewel er met de komst van de Wet Wijziging cbm, het Besluit kwaliteitseisen cbm en de installatie van het Landelijk Kwaliteitsbureau cbm al grote stappen zijn gezet in het verbeteren van het toezicht, zorgt de huidige inrichting van het toezicht bij de rechtbank ervoor dat er altijd achteraf gecontroleerd wordt. Dat betekent dat als er misstanden zijn, deze meestal (te) laat worden ontdekt. Actueel toezicht kan bijdragen aan het sneller signaleren van onregelmatigheden. Zolang niet alle beschermingsbewindvoerders zijn aangesloten op digitaal toezicht (via het Aansluitpunt Toezicht) is actueel toezicht niet in elke casus mogelijk. Ook hierbij geldt dat als dit ingeregeld wordt, het uitvoerbaar voor de rechtbanken moet zijn en men zich moet realiseren dat het nooit volledig fouten en/of misstanden kan voorkomen.

Constatering 4: Voor (ex-)gedetineerden is bewind niet altijd de meest passende oplossing

Hoewel bewind voor sommige groepen met schulden soms (tijdelijk) de meest passende ondersteuning is, geldt voor (ex-)gedetineerden het omgekeerde: voor hen wordt beschermingsbewind geregeld ingezet, terwijl zij gebaat zijn bij het versterken van hun zelfredzaamheid door financiële vaardigheden te verstevigen. Voor deze groep is beschermingsbewind zonder inzet op het (opnieuw) leren geldzaken zélf te organiseren *niet* de meest passende ondersteuning. Toch wordt deze maatregel geregeld ingezet voor deze groep, veelal omdat zij geen of onvoldoende toegang hebben tot andere vormen van ondersteuning bij schulden.³ Daarmee wordt bewind voor hen, en mogelijk ook voor andere doelgroepen, (soms ten onrechte) ingezet als begeleidingsmaatregel. Ook dit laat zien dat een goed beeld van de ondersteuningsbehoefte en afstemming tussen beroepskrachten in de schuldenketen van belang is om mensen de hulp te bieden die zij nodig hebben.

Constatering 5: Er bestaan grote verschillen in de kwaliteit tussen bewindvoerders

De afgelopen jaren zijn er verschillende maatregelen genomen om de kwaliteit van bewindvoerders te verbeteren en bewindvoerders hierop te toetsen.⁴ Dat neemt niet weg dat het af en toe nog (ernstig) kan misgaan, wat in individuele gevallen tot schrijnende situaties leidt. Vanaf 2019 zijn er in alle zaken vijf bewindvoerders ambtshalve ontslagen wegens disfunctioneren.⁵ Reflecterend op de voorstellen in de initiatiefnota is het echter de vraag in welke mate de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn en bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit van bewindvoering. Het is van belang stil te staan bij de mogelijke consequenties van de maatregelen in termen van extra administratieve belasting bij zowel beschermingsbewindvoerders als aan de kant van de rechtbanken.

In de initiatiefnota wordt gesproken over de commercialiteit van beschermingsbewindvoerders als medeoorzaak voor de problemen ten aanzien van de kwaliteit van een beperkt deel van de bewindvoerders. Er

³ Van Beek, G. (2022). Mea Culpa: The complexity of financial problems among probation clients. Proefschrift.

⁴ In het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren zijn de regels opgenomen om de kwaliteit te waarborgen. Het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM toetst jaarlijks of bewindvoerders o.a. voldoen aan de opleidingseisen en scholingsplicht. De Aanbevelingen meerderjarigebewind van het LOCVK&T geven inhoudelijke aanbevelingen (die landelijk het uitgangspunt zijn) aan kantonrechters die belast zijn met bewindszaken en waarmee de invulling en uitvoering van beschermingsbewind nader wordt ingevuld. Ook zijn er aanbevelingen over de invulling van een zelfredzaamheidsstraject.

⁵ Kamervragen (Aanhangsel) 2022-2023, nr. 156 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl)

wordt een verbod op commerciële bewindvoerders voorgesteld. Hoewel er wel degelijk voorbeelden zijn van bewindvoerders die hun werk volgens de kantonrechter niet naar behoren hebben uitgevoerd, is er geen reden om aan te nemen dat het gegeven dat bewindvoerders vaak commerciële partijen zijn de oorzaak is van de soms slechte kwaliteit. Door een verbod op commerciële bewindvoerders zal een groot deel van het aanbod wegvallen, zonder dat een goed alternatief beschikbaar is. De ervaringen van en met gemeenten die bewindvoering in eigen beheer laten uitvoeren zijn immers wisselend. Zo zijn er ook gemeenten door de kantonrechter op de vingers getikt omdat de administratie niet op orde was, waardoor de belangen van een kwetsbare groep mensen in het gedrang kwamen.⁶

Een te lage urenvergoeding of te lage inzetbaarheid van uren kan echter wel leiden tot verminderde kwaliteit van bewindvoering. Met name de meer complexe dossiers vragen om voldoende tijd en aandacht. Dit onderwerp is al jaren een discussiepunt en het aangekondigde onderzoek van de demissionair minister voor Rechtsbescherming Weerwind geeft hierin hopelijk meer inzicht.

Bovenstaande laat zien dat beschermingsbewind, en specifiek het uitvoeren van een schuldenbewind, vraagt om vakmanschap. Het voorstel om in de scholing niet uitsluitend aandacht te hebben voor de financieel-technische kennis, maar bijvoorbeeld ook voor motiverende gespreksvoering en een stress-sensitieve werkwijze, is waardevol. Hierbij is van belang om in samenwerking met de rechtspraak, het LKB en LOCVK&T af te stemmen welke kennis nodig is om de kwaliteit te verbeteren én hoe hierop getoetst wordt. Maar bovenal, in de uitvoering moet tijd en ruimte zijn om deze kennis toe te passen.

⁶ ECLI:NL:RBOVE:2022:725