



Position Paper

Bewind

T.b.v. ronde tafel gesprek Bewind op 21 maart 2024

In Nederland hebben we met elkaar een heel ingewikkeld systeem gemaakt. Voor kwetsbare inwoners met schulden is het van belang om de best mogelijke integrale en passende ondersteuning te krijgen die we als gemeenten, bewindvoerders en rechtspraak kunnen bieden. De vraag is of met de wijze waarop het huidige stelsel van beschermingsbewind nu is ingericht is, dit ook daadwerkelijk het geval is. Gemeenten hebben dan ook met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota "Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind" van Tweede Kamerlid Kat.

Een terugblik

In 2014 is de Wet wijziging curatele, bewindvoering en mentorschap in werking getreden. Daarmee werd - naast de klassieke grondslag voor beschermingsbewind wegens lichamelijke of geestelijke toestand - een tweede grondslag geïntroduceerd, namelijk wegens problematische schulden en/of verkwisting (hierna schuldenbewind). De toegevoegde waarde hiervan (destijds) was het creëren van een vangnet voor inwoners met problematische schulden die niet werden toegelaten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wnsnp), hen ondersteuning te bieden voorafgaande of tijdens de Wnsnp en een vangnet voor inwoners die vanwege fraude niet in aanmerking kwamen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening op basis van de toen nog in ontwikkeling zijnde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.¹

In de afgelopen jaren is er sprake van een forse toename van het aantal onderbewindstellingen. Zo stonden er in 2009 het aantal van 94.000 mensen onder bewind en was dit begin 2022 al toegenomen tot 273.000, waarvan ruim 63.500 onder schuldenbewind. Deze toename hangt nauw samen met de complexiteit en onzekerheid van het stelsel van inkomensaanvullende voorzieningen en toeslagen, de invulling van de participatiesamenleving en het begrip zelfredzaamheid, de voormalige werkwijzen rondom schulden, terugvordering en fraude etc. Tegelijk met de stijging van schuldenbewind is er een forse daling te zien in het aantal minnelijke en wettelijke schuldregeeling van zo'n 25.000 trajecten.

In de tijdsgeschiedenis van nu

De situatie van toen is echter achterhaald. Er is een duidelijke verandering zichtbaar in mensbeeld, beleid en wetgeving. Er wordt meer en meer rekening gehouden met 'doenvermogen', gedrag en persoonlijke omstandigheden. De inzet is om niet meer vanuit fraude of wantrouwen, maar vanuit vertrouwen naar de inwoner te kijken. Tevens hebben er in de afgelopen jaren een aantal wezenlijke veranderingen in het systeem van schuldhulpverlening en Wnsnp plaatsgevonden die aanleiding geven om de huidige vorm van schuldenbewind te evalueren en zo nodig te herzien: zo is de duur van beide trajecten verkort van drie naar 1,5 jaar, zijn uitsluitingstermijnen verkort of verdwenen en wordt ook anders

¹ Kamerstuk 33054, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

omgegaan met hulp bieden aan inwoners met fraudeschulden. Deze veranderende context en werkwijze vraagt er om om ook schuldenbewind tegen het licht te houden.

Knelpunten en maatregelen

Reeds in september 2015 heeft VNG een brief gestuurd naar de Tweede Kamer met het verzoek om een oplossing te zoeken voor zowel het sturingsvraagstuk op de in- en uitstroom als het financiële vraagstuk van het schuldenbewind.² Dit verzoek is in het Position paper Voorkomen en aanpakken van problematische schulden van 2018 nogmaals herhaald.³ Het oplossen van beide knelpunten is van cruciaal belang voor een sluitende aanpak voor inwoners.

De VNG pleit daarom voor het volgende:

- **Zorg dat gemeenten de regiefunctie goed gefaciliteerd krijgen**, zodat aan de inwoner een passend aanbod kan worden gedaan dat recht doet aan de situatie én perspectief biedt op een toekomst zonder problematische schulden.

Om die regiefunctie succesvol te kunnen vervullen, vragen we aandacht voor het volgende:

1. Zorg dat gemeenten betrokken raken bij inwoners voordat het schuldenbewind is ingesteld.

De huidige mogelijkheden vanuit het adviesrecht zijn voor gemeenten onvoldoende om een goede regierol te vervullen. Gemeenten adviseren nu na het uitspreken van het beschermingsbewind door de rechter. Dat is niet efficiënt. Met de voorgenomen afspraken over basisdienstverlening hebben gemeenten ook een stap naar voren gezet in het meer gelijk trekken van schuldhulpverlening in alle gemeenten. Dat biedt een goede mogelijkheid om inwoners eerder met schuldhulpverlening te helpen i.p.v. met schuldenbewind. Bied gemeenten de mogelijkheid om vóór toewijzing van bewind te kijken naar de best passende oplossing voor de inwoner. Denk hierbij aan budgetbeheer, budgetbeheer met extra begeleiding, duurzame financiële dienstverlening, budgetcursussen, een tussenvoorziening of langdurig beheer.

2. Zorg voor een prikkel voor bewindvoerder op uitstroom uit schuldenbewind.

Het instellen van schuldenbewind is primair gericht op het stabiliseren van de (schuld)situatie, het zorgen voor basisvoorzieningen (huur, gas, water en licht), het zorgdragen voor borging van de beslagvrije voet, het toeleiden tot de minnelijke schuldhulpverlening of Wsnp etc. Het is de taak van de bewindvoerder om (voor zover mogelijk) de zelfredzaamheid te bevorderen. Zoals ook de Ombudsman in 2020⁴ vaststelde is bewindvoering niet altijd gericht op het zoeken van een oplossing voor schulden of uitstroom uit bewind. Dit zorgt ervoor dat mensen onnodig lang in schuldenbewind zitten.

3. Zorg dat gemeenten voldoende financiële middelen hebben om hun regietaak daadwerkelijk te kunnen vervullen.

Het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek heeft het voorstel gedaan voor directe bekostiging vanuit het rijk.⁵ Voor gemeenten is van belang dat de wijze van financiering recht doet aan de positie die de gemeente heeft ten opzichte van de instelling van schuldenbewind.

De meerderheid van de instroom betreft mensen met een laag inkomen. In deze gevallen zijn gemeenten verplicht om de kosten voor schuldenbewind uit de bijzondere bijstand te halen. In 2019 vormden de uitgaven aan bewind 27 procent van de uitgaven bijzondere bijstand⁶ en de kosten zijn toegenomen van 86 miljoen in 2015 naar 187.5 miljoen in 2022.⁷ En dat voor een dienstverlening die mogelijk niet de beste ondersteuning is voor inwoners met problematische schulden. Deze bijzondere bijstand kan echter ook niet aan andere inwoners met bestaanszekerheidsvraagstukken en in armoede worden besteed. In dit licht is de VNG dan ook benieuwd naar kabinetsreactie op het SEO-onderzoek en gaat hierover graag in gesprek.

VNG reflectie op initiatiefnota

Gemeenten waarderen het voorstel van initiatiefnemer om mensen met bewind centraal te stellen en het stelsel tegen het licht te houden. Graag scherpen we het voorstel op een aantal onderdelen aan voor wat betreft de rol van gemeenten:

2 Brief (vng.nl)

3 20180212_position_paper_schulden_vng_divosa.pdf

4 <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2020/toegang-tot-wet-schuldsanering-is-een-hindernisbaan-zonder-finish>

5 <https://www.seo.nl/publicaties/bekostiging-en-beloning-van-beschermingsbewind-bij-schulden/>

6 <https://www.seo.nl/publicaties/bekostiging-en-beloning-van-beschermingsbewind-bij-schulden/>

7 Rapportage Bijzondere bijstand 2015 | CBS

8 3. Resultaten extra uitvraag | CBS, tabel 3.3.3

1. Voorstellen van kwaliteitsverbetering juichen gemeenten toe. Het is een goed idee om gemeenten meer inzicht te geven in waar zij voor betalen en of de kwaliteit voldoende is. Het voorstel om bewindvoerders een convenant te laten tekenen om zich te committeren aan samenwerking tussen bewindvoerder, gemeente en wijkteam, zou samenwerking kunnen bevorderen. Het voorstel om in het schuldentraject iemand vanuit de gemeente één regisseur te geven kan dienstverlening aan onderbewindgestelden verbeteren. Echter bij elk van deze voorstellen wordt de regie nog steeds ná instelling van schuldenbewind bij gemeenten gelegd in plaats van ervoor.
 - Wij pleiten ervoor, zie hierboven, om de regie vóór instelling van schuldenbewind te leggen.
2. Verbetering van de kwaliteit van bewindvoering helpt de onderbewindgestelde, maar zoals aangegeven is het de vraag of de zware maatregel van bewind de beste passende voorziening voor deze inwoner is.
 - Gemeenten geven, in lijn met het pleidooi van Horus en NBBI, in overweging om alleen op basis van lichamelijke en geestelijke gronden het beschermingsbewind in te stellen.⁹ Voor andere inwoners is er een breed pallet van gemeentelijk voorzieningen beschikbaar dat bijdraagt aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid.
3. De initiatiefnota doet het voorstel voor een landelijk openbaar register voor bewindvoerders, waar ook waarschuwingen, schorsingen en ontslagen van bewindvoerders in worden opgenomen.
 - Gemeenten stellen voor om ook de registratie van klachten over bewindvoerders en van overname van dossiers centraal te beleggen i.p.v. bij individuele gemeenten.

Graag licht de VNG dit position paper mondeling toe op het rondetafelgesprek.

9 Inbreng Commissiedebat Armoede- en Schuldenbeleid - Horus