

Vergaderjaar 2023–2024

36 464

Initiatiefnota van het lid Kat over Meer tijd, aandacht en bescherming bij bewind

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

In een complexe en snel veranderende wereld waarin financiële verplichtingen en uitgaven voortdurend veranderen, kan het beheren van financiën een uitdaging zijn. Vooral voor degenen die door verschillende omstandigheden niet in staat zijn dit zelfstandig te doen. Geen goed financieel beheer heeft een grote invloed op de financiële stabiliteit en toekomstperspectieven van mensen. Het begrijpen van financiële verplichtingen, het beheren van budgetten of het nemen van weloverwogen financiële beslissingen en inzicht in schulden is van cruciaal belang voor een gezonde financiële toekomst.

Eén op de vijf huishoudens heeft problematische schulden. Dit zorgt voor onzekerheid en stress. De initiatiefnemer wil de onvrijheid die armoede en schulden veroorzaken hard bestrijden en streeft met de voorliggende nota verder naar een herziening van de manier waarop we met financieel beheer en schulden omgaan. Niet gebaseerd op nodeloos wantrouwen, maar op het menswaardig mogelijk helpen van mensen in financiële nood. Waarbij de belangrijkste is dat het voorkomen van, en de verering van, schulden prioriteit blijft.

Met de initiatiefnota «Sneller uit de schulden»¹ heeft de initiatiefnemer de eerste stappen gezet naar een herziening van het schuldenstelsel. Met deze nota zet zij de volgende stap. Voorstellen om mensen die te maken hebben met bewind centraal te stellen. Dat is meer dan het beschermen en beheren van de financiële belangen van personen die niet in staat zijn om dit op eigen kracht te doen. Zo moet er een einde komen aan schuldenbewind en commercialiteit in bewindvoering, stelt de initiatiefnemer een openbaar register en een centraal klachtenloket voor en komt er een verandering in het takenpakket van de bewindvoerder. Voor een zorgvuldig, verantwoord toezicht met waarborging van het financiële welzijn van degenen die kwetsbaar zijn.

¹ Initiatiefnota-D66-Sneller-uit-de-schulden_november2022.pdf. Zie ook Kamerstukken 36 260 en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?did=2022D51076&id=2022Z23739>.

2. Probleemanalyse

Het bewind is bedoeld om mensen te beschermen die onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen en om misbruik van hen te voorkomen. Dit maakt het extra belangrijk dat mensen in deze zware tijden van kwetsbaarheid kunnen leunen en vertrouwen op een goed functionerend bewind. Dat is echter niet altijd vanzelfsprekend. Mensen onder bewind hebben last van slechte bereikbaarheid en communicatie van de bewindvoerder maar ook van onvoldoende actie door de bewindvoerder als de deurwaarder is ingeschakeld. Ook komen er achterstanden voor bij de aanlevering van de rekening en verantwoording.² Daarmee is adequaat toezicht niet mogelijk. Ook komt het voor dat de verantwoording van onvoldoende kwaliteit is, met name op het punt van bewindvoederskosten en bijzondere bijstand. Er zijn situaties dat de bewindvoerder zich bij schuldeisers niet bekend maakt als bewindvoerder zodat de post naar de «onderbewindgestelde» blijft gaan en instanties niet op de hoogte zijn van het bewind. Dit leidt bijvoorbeeld tot extra huurachterstanden. Ook komt het voor dat de vaste lasten niet worden betaald waardoor schulden ontstaan. Maar ook het niet aanvragen van toeslagen en tegemoetkomingen waardoor mensen inkomsten mislopen en onder het sociaal minimum moeten leven.³ De beslagvrije voet wordt niet goed bewaakt.⁴ Er is regelmatig sprake van een kleine bezetting op kantoor met verloop van aanspreekpunten en afwezigheid bij belangrijke (kanton)zittingen. De kantonrechter oordeelt regelmatig dat een bewindvoerder tekort is geschoten in de zorg van een goed bewindvoerder met een veroordeling in het terugbetalen van de bewindvoederskosten.⁵ Ook is er sprake van malafide bewindvoerders.⁶ Dit alles gaat ten koste van een systeem waar de mens centraal staat.

3. Schets van de huidige situatie

Met de initiatiefnota «Sneller uit de schulden»⁷ deed de initiatiefnemer voorstellen om tot een goed functionerende schuldhulpverlening en stelstel te komen. Er is dan sprake van een (keten)aanpassing van de schuldhulpverlening. Eén traject, één plan en één regisseur. Met een betere intake van schuldhulpverlening zodat mensen terechtkomen bij een schuldhulpverleningsaanbod dat bij hen past (selectie aan de voorkant om expliciet maatwerk te kunnen leveren). Gemeenten hebben hun rol bij de ingangsvraag versterkt door bijvoorbeeld een goede intake, vraag achter de vraag en het aanbieden van hulpverlening over de volle breedte die nodig is. Schuldenbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden zou dan niet meer nodig moeten zijn.

In de praktijk is er bijna altijd sprake van achterliggende problematiek. Per 1 januari 2022 staan circa 63.500 personen⁸ onder een schuldenbewind.

Beschermingsbewind wegens iemands lichamelijke of geestelijke toestand wordt toestandsbewind genoemd. Per 1 januari 2022 staan circa 209.500 personen onder een toestandsbewind. Bewindvoerders kunnen voor die groep die extra kwetsbaar is en niet meer goed voor eigen geldzaken kan zorgen de geldzaken weer op orde brengen en financieel overzicht creëren.

² ECLI:NL:RBROT:2023:7442

³ ECLI:NL:RBMNE:2021:3024

⁴ ECLI:NL:RBGEL:2015:8120

⁵ ECLI:NL:RBMNE:2022:863

⁶ ECLI:NL:RBMAA:2009:BH2033

⁷ Initiatiefnota-D66-Sneller-uit-de-schulden_november2022.pdf. Zie ook Kamerstukken 36 260 en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?did=2022D51076&id=2022Z23739>

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 649

3.1. *Perspectief van de persoon onder bewind*

Als iemand onder bewind komt te staan legt diegene vertrouwelijke en persoonlijke zaken in de handen van iemand anders. Het belangrijkste is dat deze persoon te vertrouwen is en het beste voor heeft met de persoon onder bewind. Dat er helderheid en perspectief wordt geboden bij geldzaken en bij schulden zicht op een schuldenvrije toekomst.

Omdat iemand in deze positie kwetsbaar is, komt het vaak voor dat er geen kennis is over wat er wel en niet bij het takenpakket van een bewindvoerder hoort; wat iemands rechten en plichten zijn en of de bewindvoerder doet wat diegene eigenlijk zou moeten doen. Dit resulteert in een scheve verhouding. Schrijdende voorbeelden van onder bewind staan, zoals deurwaarders die alsnog aan de deur staan, post die alsnog naar de «onderbewindgestelde» wordt gestuurd en het niet bereikbaar zijn, komen helaas voor. Dit zou in principe niet moeten kunnen omdat de bewindvoerder handelt naar belang van de persoon onder bewind. Ook het laten oplopen van schulden in plaats van afbetalen en zelfs malafide praktijken door geld te verkwisten, komen voor.⁹ Net als bij veel andere beroepsgroepen levert het grootste deel van bewindvoerders excellent werk. Bewindvoerders zorgen voor een blik op de toekomst van de persoon onder bewind en brengen de rust terug in iemands leven. Echter zijn er ook bewindvoerders die het niet alleen voor degene onder bewind maar ook voor de branche verpesten. Dit terwijl iemand onder bewind bij uitstek vertrouwen moet hebben in degene die handelt in hun belang. Het gaat hier om excessen die tegengegaan moeten worden. Ook heeft initiatiefnemer als doel om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Heldere communicatie, een duidelijke takenomschrijving en menselijke maat zijn bij deze verbetering belangrijke aandachtspunten.

3.2. *Perspectief van de bewindvoerder*

Een bewindvoerder wordt benoemd om financiële zaken van iemand onder bewind te regelen en te beheren. In het belang van de persoon onder bewind. De kantonrechter benoemt en controleert de bewindvoerder. Volgens de NBBi (Nederlandse Branchevereniging voor Bewindvoering en Inkomensbeheer) en Horus (Nederlandse Branchevereniging voor Wettelijk Vertegenwoordigers) spelen bewindvoerders met hun expertise en toewijding een essentiële rol bij het waarborgen van financiële stabiliteit en het beschermen van de belangen van hun cliënten. Er staat op dit moment veel druk op bewindvoerders. Vier op de vijf bewindvoerders en mentoren vindt dat ze onvoldoende tijd hebben per «dossier».¹⁰ Ook de bekostiging van de taken die zowel bewindvoerders als gemeenten hebben, knelt.¹¹ «*Wil je de wettelijke taken voor een bewind goed uitvoeren dan heb je daar circa 27 uur per jaar voor nodig, terwijl een bewindvoerder maar 17 uur vergoed krijgt*».¹²

De bewindvoerder is veel tijd kwijt aan het aanvragen van toeslagen, bijzondere bijstand en kwijtscheldingen, inventariseren van welke schulden er zijn en wat er allemaal loopt. De wachttijden bij instanties

⁹ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:GHARL:2023:7923, ECLI:NL:GHARL:2023:8388, ECLI:NL:GHAMS:2023:2041, ECLI:NL:RBDHA:2023:9414, ECLI:NL:RBDHA:2023:5900, ECLI:NL:RBOVE:2023:1455, ECLI:NL:RBGEL:2022:7529, ECLI:NL:RBNNE:2023:2237 of ECLI:NL:RBNHO:2023:743.

¹⁰ Bewindvoerder: «De meeste hulpverleners beginnen heel hard te lachen als we vertellen hoe weinig tijd we hebben per dossier» | KRO-NCRV

¹¹ Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden. Een verkenning van alternatieven. SEO- economisch onderzoek, d.d. november 2022

¹² <https://www.nbbi.eu/wordpress/wp-content/uploads/2023/07/Inbreng-commissiedebat-Armoede-en-schuldenbeleid.pdf>

zoals de Belastingdienst en de Rechtspraak zorgen voor extra druk op de beschikbare tijd van bewindvoerders. In het aantal uur dat beschikbaar is per «dossier» is dit erg zonde.

4. Toe naar een betrouwbaar bewind

Aan de probleemanalyse en situatieschets is te zien dat de huidige situatie beter kan én verdient. Niet alleen voor de persoon onder bewind, maar voor meer betrokkenen in het stelsel. De initiatiefnemer doet daarom een aantal voorstellen. Niet alleen over de rol van de bewindvoerder, maar ook die van de gemeente, de brancheorganisatie en de kantonrechter.

4.1. De rol van de bewindvoerder

De kwaliteit van bewindvoering is onderhevig aan vele facetten. Daarom doet de initiatiefnemer een aantal voorstellen om te kijken naar hoe bewindvoerders worden geschoold, wat hun takenpakket is en hoe de financiering werkt. Zodat (schuld)hulpverlening en maatschappelijke impact in de bewindvoering centraal staat.

Minder dossiers per bewindvoerder

Teveel «dossiers» werkt tijdsnood, onzorgvuldigheid en te weinig persoonlijke aandacht in de hand. Daarom pleit de initiatiefnemer voor het verlagen van het maximaal aantal «dossiers» per bewindvoerder. Bij deze verlaging is er expliciet aandacht voor de diversiteit in de zwaarte van «dossiers». Afhankelijk hiervan wordt er een maximum van 40 à 50 «dossiers» per bewindvoerder vastgesteld. Dit zorgt ook voor meer continuïteit bij de dienstverlening van de bewindvoerder.

Een dergelijke wijziging kan niet zonder het omvormen van de financieringssysteem voor bewindvoerders. De initiatiefnemer pleit voor meer dan 17 uur inzet «per dossier». Financiën om de vermindering van «dossiers» te compenseren worden door het Rijk via het gemeentefonds geregeld.

Meer betaalde tijd voor huisbezoeken (ten minste 6 uur), voor persoonlijk contact en begeleiding naar, waar mogelijk, zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Ook is er betaalde tijd beschikbaar om het (sociale) netwerk en hulpverleners van de betrokkene beter te leren kennen en in gesprek te gaan met hen. Zo ontstaat er een breder beeld van ondersteuning maar ook eventuele multiproblematiek. Voor stabiliteit en sneller resultaat. Een persoon onder bewind voelt zich vaak niet begrepen en niet gezien. Dat vraagt van bewindvoerders en hulpverleners in het sociaal wijkteam voldoende tijd om naar een hulpvraag te luisteren en afspraken na te komen. Maar ook een brede blik op meerdere levensgebieden en goede samenwerking tussen organisaties, hulpverleners en bewindvoerder.

IJkmoment en recht op hogere beloning behouden

De doelen voor de persoon onder bewind worden door de bewindvoerder halfjaarlijks geëvalueerd door de kantonrechter. Indien ze niet zijn gehaald, moeten er nieuwe stappen worden voorgelegd. Deze dienen als aanvulling op het plan van aanpak dat jaarlijks wordt aangevuld met de nieuwe stappen.¹³ Op deze manier kan aan de voorzijde voorkomen worden dat er te lang niets gebeurt met de zelfredzaamheid van betrokkene alsook met de schuldsituatie. Ondanks hun problemen kunnen mensen ook veerkrachtig zijn. Dat vraagt om een bewindvoerder

¹³ Staatsblad 2021, 469 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

die de kracht van mensen weet aan te spreken. Het is nu te makkelijk om aan te geven «niet stabiel genoeg om aan te melden», terwijl er onvoldoende wordt geverifieerd bij de mensen zélf of dit daadwerkelijk zo is. Met dit halfjaarlijkse geüpdatet plan van aanpak blijft het recht op hogere beloning behouden. Bovendien blijven mensen niet onnodig lang onder bewind staan. Steeds wordt getoetst of de financiële redzaamheid voldoende gegroeid is.

Wanneer de rekening en verantwoording te laat ingediend wordt door de bewindvoerder betekent dit dat er geen recht meer is op hogere beloning bij problematische schulden. Dit geldt ook bij gebruik van een saneringskrediet omdat dit een enkel openstaande vordering betreft en binnen een afzienbare tijd wordt afgelost. En daarmee geen problematische schulden.

Een nieuwe kennisbasis

De initiatiefnemer zet in op strengere en meer ingekaderde scholings-eisen, onafhankelijk van de branchevereniging. Zij behoudt de eisen rondom bijscholing en trainingsactiviteiten voor een bewindvoerder en zet in op meer vereiste punten per jaar met een maximum aantal punten te behalen per activiteit. Het is namelijk belangrijk dat de bewindvoerder op de hoogte is, en blijft, van wat er speelt. Doordat er een maximum aantal punten per activiteit te behalen is, voorkomen we dat er trainingen worden aangeboden die in één keer de training en bijscholing voltooien voor een jaar. Hiermee jaagt de initiatiefnemer ook nadrukkelijk diversiteit in de bijscholing aan.

De initiatiefnemer ziet namelijk een grote meerwaarde in de toevoeging van trainingen in de meer humane kant, bijvoorbeeld in de mentale ondersteuning. Trainingen in het luisteren naar de wensen en behoeften van de mensen waar het over gaat en daar zo veel als mogelijk naar handelen.

Van deze trainingen zou schuldhulpverlening én de sociale wijkteams (gezamenlijk) gebruik van kunnen maken. Interactieve praktijksessies met menselijke voorbeelden uit de praktijk, bijvoorbeeld wat loonbeslag doet met het leven van mensen zouden ook punten moeten opleveren. Communicatieve en sociale vaardigheden zijn namelijk essentieel in het ondersteunen van mensen in een kwetsbare situatie.

Herziening takenpakket bewindvoerder

Het takenpakket van een bewindvoerder moet anders. De nadruk moet liggen bij het werken aan financiële kennis en vaardigheden en dus aan het regelen van de financiële huishouding door de betrokkene zélf, zover mogelijk. Hieronder valt bijvoorbeeld belastingaangifte doen maar ook het aanvragen van (bijzondere) bijstand, huurtoeslag of een persoonsgebonden budget (PGB). Zo wordt er gewerkt aan financiële zelfstandigheid, blijvend op de eigen benen kunnen staan, ook van degene met schulden, maar ook aan het weer opbouwen van zelfvertrouwen om je eigen financiën zelf te beheren. Te denken valt aan digitale vaardigheden, activering en re-integratie maar ook het wegwijs maken in voorzieningen. Zo werken we aan duurzaamheid in zelfstandigheid. Hierbij is samenwerking met het sociale wijkteam belangrijk.

In de kern blijft de taak van de bewindvoerder het ondersteunen van kwetsbare mensen met problemen en vragen. Voor de benoeming publiceert de kantonrechter een lijst van de taken en verwachtingen van de bewindvoerder zodat makkelijk aangetoond kan worden door de bewindvoerder welke werkzaamheden hij/zij heeft verricht. Zo is er meer

inzicht in wat er is gedaan om tot een voortgang te komen op sneller toekomstperspectief, op een oplossing voor de schuldenproblematiek en de financiële zelfredzaamheid. Hierbij horen ook bijvoorbeeld het aantal huisbezoeken per jaar, inzage in de beheerrekening en het opstellen van een budgetplan.

Voorrang voor bewindvoerders

Er komt een fastlane voor bewindvoerders bij de uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Op deze manier krijgen mensen, via de bewindvoerder, prioriteit bij bijvoorbeeld afspraken rondom het kwijtschelden van schulden of het afspreken van een betaalregeling. Op deze manier is er minder tijd, van de al beperkte uren van een bewindvoerder, kwijt aan contact met de Rijksoverheid en meer tijd voor de persoon onder bewind.

Keurmerk

Er komen strengere eisen aan bewindvoerders en daarom pleiten we voor een landelijk convenant Keurmerk bewindvoerder. Bewindvoerders die dit convenant tekenen, committeren zich aan bepaalde zaken, bijvoorbeeld het doel om iemand met geldzorgen optimaal te ondersteunen zodat hij/zij een schuldenvrij en financieel zelfstandige toekomst tegemoet gaat. Met het ondertekenen van het convenant committeert de bewindvoerder zich bovendien in voor een nauwe en goede samenwerking tussen de desbetreffende bewindvoerder, gemeente en het sociaal wijkteam. Hierbij hoort ook het samen optrekken met de regisseur van de desbetreffende gemeente. Zie hiervoor het voorstel onder 4.3 maar ook de eerder ingediende nota «Sneller uit de Schulden», waarin wordt voorgesteld dat er in het schuldentraject vanuit de gemeente iemand met schulden één regisseur heeft.

Tevens committeert de deelnemer aan het convenant zich aan een optimale inzet van maatschappelijke middelen en dat er alleen beschermingsbewind wordt ingezet als dat nodig is, voor de duur dat het nodig is. Ook worden er afspraken gemaakt over de minimale bereikbaarheid in persoon, telefonisch en digitaal. Dit omdat het nog te vaak gebeurt dat een bewindvoerder niet goed bereikbaar is, wat voor nog meer zorgen kan resulteren voor degene met schulden. Ieder kantoor, groot en klein, maar vooral ieder bewindvoerder kan meedoen met het convenant. Zo is het voor iemand onder bewind inzichtelijk, door dit register op te zoeken, wie zich heeft aangesloten bij het convenant.

Een toekomst van bewind zonder winstoogmerk

Ten slotte pleit de initiatiefnemer voor een toekomst van bewind zonder winstoogmerk. Een sociaal ondernemer die de winst van zijn bedrijf omzet in maatschappelijke waarde.

Mensen met schulden zoeken op een kwetsbaar moment hulp op internet en vinden organisaties die dit aanbieden tegen betaling. «Startkosten» van wel 1.100 euro worden afgerekend, terwijl schuldhelpverlening gratis is. Schrijnende situaties van verdubbelingen van schulden in één jaar terwijl de organisatie zelf verdient aan «budgetbeheer» komen voor. Schuldhelpverlening moet gaan om sociale impact, niet om geld te verdienen. De economische prikkel om iemand langer onder bewind te houden dan nodig wordt hiermee ook verholpen. Zo is eerder aangetoond dat bij het niet meer gebruiken van commerciële bewindvoering, mensen

sneller van hun schulden zijn verlost dan anders.¹⁴ De initiatiefnemer pleit dan ook voor een stip aan de horizon met een transitieperiode. Vanaf 2028 bestaan er geen organisaties meer met een winsttoegmerk voor bewindvoering.

De invulling van deze maatregel kan op verschillende manieren. Zo zijn er ideeën om als overheid een aparte rechtsvorm te introduceren om *sociaal ondernemen* tot hun bestaansgrond maken: de maatschappelijke bv.¹⁵ Maar ook kan er gedacht worden aan bijvoorbeeld het afschaffen van de BTW.

4.2. De rol van de brancheorganisatie

De brancheorganisatie moet een plek zijn waar de kwaliteit van bewindvoering centraal staat. Waar gezorgd wordt voor de juiste betaalbare scholing op juridisch gebied maar ook op sociale vaardigheden, zoals leren luisteren, het in kaart brengen van behoeftes maar ook het bieden van mentale ondersteuning. Er moet gewaakt worden voor het «kopen van accreditatie». De initiatiefnemer is van mening dat een bewindvoerder niet verplicht lid hoeft te worden van de brancheorganisatie, kwaliteit wordt immers niet bepaald door een dergelijk lidmaatschap. Het is dan ook goed als gemeentes dit in ogenschouw nemen. (Lokale) convenanten worden in voorliggende beslispunten dan ook niet gekoppeld aan een lidmaatschap van de brancheorganisatie.

4.3. Rol van de gemeente

Gemeenten zijn in staat om de best passende maatregelen te bieden en de samenhang van de situatie van de persoon met schulden te zien. Werkloosheid, oorsprong van schulden, gezondheid en de gezinssituatie. De gemeente staat als overheidslaag het meest dichtbij voor de burger maar is niet altijd even vindbaar of overzichtelijk. Een hoeveelheid aan verschillende websites, loketten en telefoonnummers maakt dit niet makkelijker.

Ook betalen zij op dit moment voor bewindvoerders. De initiatiefnemer geeft hen meer inzicht in waar zij voor betalen en of de kwaliteit voldoende is en doen voorstellen om de burger meer in contact te brengen met de gemeente.

Sinds 1 januari 2021 mogen gemeenten de rechter adviseren over oplossingen zoals schuldenbewind of gemeentelijke schuldhulpverlening. Het zogenoemde adviesrecht wordt niet door iedere gemeente evenveel gebruikt. Dit, ondanks dat er soms lichtere oplossingen dan schuldenbewind denkbaar zijn in de ogen van de gemeente, zoals budgetbeheer.

Regierol gemeenten en één regisseur

Door het landelijk convenant Keurmerk bewindvoerder, zoals eerder voorgesteld onder 4.2, breder te trekken, komt de gemeente in de positie om meer aandacht te geven aan gesignaleerde multiproblematiek. Dit past goed bij het wetsvoorstel «Wet aanpak meervoudige problematiek van het sociaal domein». Beschermingsbewindvoerders zouden een rol kunnen spelen in het signaleren van andere problematiek. De bewindvoerder is er bij gebaat dat er voor hulpvragen die niet financieel zijn, voldoende ondersteuning is. Schuldhulpverlening bij toestandsbewinden

¹⁴ <https://www.ad.nl/geld/commerciele-bewindvoerder-vertraagt-aflossen-schulden-ik-maakte-mee-dat-iemand-dakloos-raakte~ac80c3de/>

¹⁵ <https://d66.nl/vanmierlostichting/van-winst-naar-waarde-manifest-voor-maatschappelijk-ondernemen/>

komt soms niet goed tot stand doordat de problemen te groot zijn voor een bewindvoerder. Terwijl deze mensen wel toegang zouden moeten hebben tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Overige sociale maatschappelijke middelen staan soms te ver af van de bewindvoerder of inwoner. Bij het invoeren van één loket voor convenantpartners, wordt de gemeente een centraal aanspreekpunt met één vaste regisseur die kijkt of er bijv. voldoende perspectief ontstaat voor een schuldhulpverlenings-traject.

Wordt er een beschermingsbewindvoerder aangesteld, dan zal er één vaste regisseur aan inwoner en beschermingsbewindvoerder gekoppeld moeten worden. Deze regisseur heeft contact met de bewindvoerder, houdt toezicht op de doorstroom van de onderbewindstelling en de sociale werkafspraken vanuit het convenant en zoekt ondersteuning binnen de gemeente indien er sprake is van multiproblematiek. Dit kan gaan over bijvoorbeeld problemen met werk, wonen, een opleiding, het sociale netwerk of psychosociaal. De gemeente blijft kritisch en een betrouwbare partner voor de persoon onder bewind. Dit houdt ook in dat er gebruik gemaakt wordt van het bestaande adviesrecht¹⁶ en pauzeknoppen.¹⁷ Tevens houdt de regisseur contact met ambulante hulpverlening indien daar sprake van is en evalueert hij/zij het plan van aanpak. Met een uitnodigende en empathische houding in de communicatie over ondersteuning.

Om te borgen dat de bewindvoerder zijn of haar werk doet mag de gemeente als regisseur vragen aanwezig te zijn bij belangrijke gesprekken tussen de persoon onder bewind en de bewindvoerder. Zoals de boedelbeschrijving bespreking, de jaarlijkse rekening en verantwoording. Zo houdt ook de gemeente zicht op de situatie.

De rol van de sociale wijkteams wordt daarmee sterker. Zij zijn cruciale factoren in de vroegsignalering van problemen, maar ook in het in samenhang zien van deze. Deze wijkteams komen namelijk over de vloer van de persoon met multiproblematiek en schulden, zelfs al voor het bewind. Er wordt ingeschat wat er nodig is om schuldhulpverlening te krijgen en bereid dit goed voor. Bijvoorbeeld een stabiele startsituatie, verslavingszorg, ambulante begeleiding of huisvesting. Zo kan iemand sneller (schulden)hulp krijgen.

Ook kan het sociale wijkteam oog hebben op de gezinssituatie, eventuele gevallen van huiselijk geweld of intergenerationale armoede en schulden.

Eén vindbaar en laagdrempelig klachtenloket

Bij de gemeente komt er één klachtenloket waar de persoon onder bewind terecht kan met vragen en klachten. De drempel om vragen te stellen of iets wel gaat zoals het zou moeten gaan, en zo niet, om een klacht in te dienen, moet lager. Het moet toegankelijk en geschikt zijn voor laaggeletterden en digibeten. Hier komt ook een registratie van de hoeveelheid klachten over een bewindvoerder óf een sociaal wijkteam. Signalen van slecht functionerende bewindvoerders en misstanden komen dan eerder aan het licht. Het klachtenloket zorgt dat bewindvoerders daarop kunnen worden aangesproken en daarmee voor de warme overdracht van de klacht bij de bewindvoerder en indien nodig bij de kantonrechter en politie. We vragen te veel van mensen die op dat moment extra kwetsbaar zijn. Er dient gezorgd te worden voor ontzorging.

¹⁶ Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind per 1 januari 2021 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

¹⁷ Zie ook subparagraaf 4.4, onder het kopje «Pauzeknop», van deze nota.

Verbod op doorverkopen van «dossiers»

De initiatiefnemer pleit voor een verbod op verkoop van «dossiers» en voor registratie van overnames van «dossiers» bij de gemeente. Zo is er inzichtelijk welke bewindvoerders te vaak een «dossier» moeten overdragen, via tussenkomst van de kantonrechter.

4.4. Rol van de kantonrechter

In het jaarverslag van de Rechtspraak over 2022 is een zelfreflectie opgenomen over de ongelijke procespositie tussen mensen met schuldenproblemen en professionele partijen in bewind- en mentorschapszaken: «De burger verkeert vaak in een afhankelijke positie ten opzichte van de professionele bewindvoerder en de rechter is in grote mate afhankelijk van de informatie die door die bewindvoerder wordt verstrekt. Voor de burger moet duidelijk zijn dat de rechter oog heeft voor zijn individuele positie en eventuele multiproblematiek waarin hij verzeild kan zijn geraakt. Dit moet tijdens de zitting en in de beslissing van de rechter voldoende aandacht krijgen».

De kantonrechter stelt bewindvoerders aan en ontslaat hen ook. Aanvragen voor bewindvoering lopen ook via de kantonrechter. Een adequaat toezicht door de kantonrechter wordt bemoeilijkt door niet functionerende (malafide) bewindvoerders. Veelvuldig rappelleren, het opschorten van nieuwe benoemingen (om zodoende de gelegenheid te geven de bedrijfsvoering op orde te krijgen), niet op tijd rekening en verantwoording indienen, voeren van (verbeter)gesprekken, gegrondverklaren van klachten, keer op keer kans geven om de zaken op orde te brengen en die die dan vervolgens niet of maar half na te komen. Zonder te veel druk te leggen bij de kantonrechter ziet de initiatiefnemer wel een cruciale rol in het systeem voor de kantonrechter.

Openbaar register bewindvoerders

Er komt een openbaar register van benoembare bewindvoerders. Zo is het scherp welke bewindvoerders er actief zijn in de regio en kan er actueel toezicht gehouden worden door de kantonrechter. In dit register worden ook de overige functies van de bewindvoerder geregistreerd zoals assistent, curator, mentor, et cetera. Het komt namelijk voor dat bewindvoerders als mentor optreden maar niet de benoeming hebben. Mensen hebben recht om te controleren of er sprake is van supervisie van een curator of mentor bij de uitoefening van de werkzaamheden. Ook voor de gemeente, het sociale wijkteam en de persoon onder bewind is het op deze manier te controleren of hun verdenkingen gegrond zijn.

De initiatiefnemer pleit ook voor het opnemen in dit register van waarschuwingen, schorsingen en ontslagen van bewindvoerders. Zo is het inzichtelijk voor mensen welke bewindvoerders al eerder klachten hebben ontvangen en wordt het toezicht op bepaalde praktijken verhoogd. Op dit moment zijn mensen aangewezen op facebook-groepen of andere social media platforms om elkaar te waarschuwen.

Pauzeknop

Bij teveel klachten of bij een schorsing van de bewindvoerder in kwestie krijgt de persoon met schulden een pauzeknop. Dit om, na vaak een intensieve periode van veel onzekerheid en terechte argwaan, op adem te komen. Want als een bewindvoerder uiteindelijk onwettigheden of ondermaatse prestaties heeft geleverd, is het aan de overheid om het vertrouwen terug te winnen en aan de persoon onder bewind om bij te

komen. De initiatiefnemer is tevens voorstander van het instellen van een pauzeknop aan het begin van de onderbewindstelling. Op die manier kunnen zaken op orde worden gebracht en kan er overzicht gecreëerd worden over wat er moet gebeuren.

Rekening- en verantwoording

Rechterlijk toezicht wordt uitgebreid met actueel toezicht waarbij een controle op afwijkende of ongebruikelijke overboekingen steekproefsgewijs mogelijk wordt gemaakt. De rechtbanken dienen te zorgen voor personeel met opleidings- en kwaliteitseisen die in staat is de rekening en verantwoording te controleren. Een jaarlijkse check is namelijk een momentopname. Als er achterstanden zijn ontstaan, kunnen die op het moment van controle ook weer zijn bijgewerkt.

Aansprakelijkheidsprocedures

De initiatiefnemer pleit ervoor het rechterlijk toezicht uit te breiden met de mogelijkheid zelf aansprakelijkheidsprocedures op te starten. Nu controleren concurrerende bewindvoerders elkaar. De kantonrechter draagt dan de nieuw te benoemen bewindvoerder op te onderzoeken of zich tijdens het bewind onregelmatigheden hebben voorgedaan die tot schade hebben geleden voor de «onderbewindgestelde». Bewindvoerders stellen niet altijd een bewindvoerder aansprakelijk ook al is er door een voormalig bewindvoerder schade ontstaan. Het is een tijdrovend proces. De aansprakelijkheid van de bewindvoerder in zijn hoedanigheid dient te worden beoordeeld aan de hand van de (gewone) maatstaven van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Dit betekent dat sprake moet zijn van een onrechtmatige daad – bestaande uit een inbreuk op een recht, of een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm – die aan de bewindvoerder kan worden toegerekend. Daarvoor is vereist dat de onrechtmatige daad te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak die krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. Het ligt voor de hand om bij deze beoordeling aansluiting te zoeken bij de maatstaf voor persoonlijke aansprakelijkheid, zij het dat voor deze laatste vorm van aansprakelijkheid een hogere drempel geldt. Als maatstaf voor de persoonlijke aansprakelijkheid van de bewindvoerder gaat het erom dat de bewindvoerder niet de zorgvuldigheid in acht heeft genomen die in redelijkheid mag worden verlangd van een over voldoende inzicht en ervaring beschikkende bewindvoerder die zijn taak met nauwgezetheid en inzet verricht. Voor deze vorm van aansprakelijkheid is voorts vereist dat de bewindvoerder een persoonlijk verwijt van zijn handelen kan worden gemaakt. Daarvoor is vereist dat de bewindvoerder heeft gehandeld terwijl hij het onjuiste van zijn handelen inzag dan wel redelijkerwijs behoorde in te zien. De persoonlijke aansprakelijkheid van een ingevolge titel 19 van boek 1 BW aangestelde bewindvoerder moet worden getoetst aan artikel 1:444 BW. Door nalaten en handelwijze van de bewindvoerder kan de «onderbewindgestelde» ook immateriële schade lijden.¹⁸ Vaak hanteert de kantonrechter het beoordelingskader dat het ontslag van de bewindvoerder en de benoeming van de opvolgend bewindvoerder niet de keuze is van de «onderbewindgestelde» en daarom de financiële gevolgen niet ten laste van het vermogen mag worden gebracht. De opvolgend bewindvoerder komt dan geen beloning toe voor aanvangswerkzaamheden. Dit zou wel moeten volgens de initiatiefnemer.

¹⁸ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNHO:2023:743>

Ontslag

Een ontslagen bewindvoerder is niet meer benoembaar. Een fout maken is echter menselijk en daarom stelt de initiatiefnemer voor om bij een schorsing een «cliëntenstop» van een jaar in te stellen om te leren en verbeteringen door te voeren. Na verloop van tijd worden dergelijke waarschuwingen, indien bewezen niet meer van toepassing, verwijderd. Wanneer er een terechte klacht over een bewindvoerder wordt ingediend, wordt het kantoor in kwestie onderworpen aan verscherpte controles door de rechtbank waardoor de «dossiers» van dat kantoor worden doorgelicht.

5. Financiële paragraaf

Voorgestelde maatregelen zullen ook financiële gevolgen hebben. Met een andere financieringssysteem voor bewindvoerders zullen de kosten toenemen. Initiatiefnemer verwacht echter dat met de regio's van de gemeenten de kosten op termijn zullen afnemen. Minder maatschappelijke kosten en minder rechterlijke toezichtkosten. De gemeentelijke uitgaven aan bewindvoering was in 2019 geschat op 155 miljoen euro.¹⁹

Indien er geen schuldbewind meer wordt uitgeschreven zijn de maatschappelijke opbrengsten geschat op ongeveer 123,7 miljoen euro per jaar. Dit is berekend door het aantal mensen onder bewind (63.500) maal de kosten voor een jaar bewind (1.949,28 euro per jaar inclusief btw).²⁰

Het afschaffen van de hoge opslag voor bewindvoerders bij saneringskredieten levert ook maatschappelijke opbrengsten op. Tevens zullen er financiële gevolgen zijn van het uitfasen van organisaties meer met een winstoogmerk voor bewindvoering, afhankelijk van de invulling van de maatregel.

6. Conclusie

De voorliggende voorstellen zorgen ervoor dat de ongeveer 273.000 mensen die op dit moment onder bewind staan dit ook in vertrouwen kunnen. Er komt meer inzicht in het functioneren van het bewind, zowel voor de gemeente als ook voor de «onderbewindgestelde». Bovendien is er voor de bewindvoerder zelf meer ruimte voor zorgvuldigheid, maatwerk en aandacht. Perverse prikkels worden uit het systeem gehaald en er komt meer focus op de maatschappelijke en sociale aspecten.

Dit betekent echter, helaas, niet dat er een garantie gegeven kan worden dat excessen nooit meer plaatsvinden. Door de voorstellen van de initiatiefnemer worden signalen over niet functionerende bewindvoerders sneller opgepakt en kan beter worden gehandeld door verschillende partijen.

Door de opleiding van bewindvoerders breder op te zetten met meer aandacht voor zelfredzaamheid van de «onderbewindgestelde» en meer focus op sociale vaardigheden werken we tevens toe naar een duurzame zelfstandigheid en preventie van (te) lange bewindtrajecten.

¹⁹ Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden. Een verkenning van alternatieven. SEO- economisch onderzoek, d.d. november 2022

²⁰ <https://www.nbbl.eu/tarieven-bewindvoering-2022/>

Door de rollen van de bewindvoerder, de gemeente, de brancheorganisatie en de kantonrechter aan te passen komt een menselijke schuldenstelsel weer een stap dichterbij.

7. Beslispunten

De indiener verzoekt de Kamer in te stemmen met de volgende punten:

1. Geen wettelijke grondslag meer voor schuldenbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden.
2. De systematiek rondom «dossiers» bij bewindvoerders wordt herzien, waarbij er specifiek aandacht is voor de werklust, het aantal uren per «dossier» maar ook verbod op het doorverkopen van »dossiers». De regering werkt een maximum uit van 40 à 50 «dossiers» per bewindvoerder. Er dient aandacht te zijn voor meer betaalde tijd voor huisbezoeken (ten minste 6 uur), voor persoonlijk contact en begeleiding naar, waar mogelijk, zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Ook is er betaalde tijd beschikbaar om het (sociale) netwerk en hulpverleners van de betrokkene beter te leren kennen en in gesprek te gaan met hen.
3. Er komt een ijkmoment met halfjaarlijkse evaluatie van het plan van aanpak.
4. Het takenpakket en de manier van beheer van «dossiers» wordt dusdanig aangepast dat de persoon «onderbewindgestelde» weer centraal komt te staan. Hierbij is er nadrukkelijk aandacht voor zelfredzaamheid voor de persoon onder bewind maar ook opleiding in sociale vaardigheden van de bewindvoerder.
5. Strengere en meer ingekaderde scholingseisen, onafhankelijk van de branchevereniging. In samenspraak met de gemeenten wordt de opleiding en bijscholing van bewindvoerders aangepast. Ook hier komt meer aandacht voor andere zaken dan puur financieel.
6. Er komt een Fastlane voor bewindvoerders, waarin zij prioriteit krijgen in het regelen van zaken voor hun «cliënten». Dit wordt ook opgenomen in de Rijksincassovisie.
7. Vanaf 2028 bestaan er geen organisaties meer met een winstoogmerk voor bewindvoering.
8. Er komt een landelijk convenant keurmerk bewindvoerder.
9. Samen met de VNG onderzoekt de Minister hoe zo snel als mogelijk elke gemeente een (klachten)loket met een regisseur heeft, waarbij aandacht is voor zowel vragen en klachten alsmede coördinatie van het plan van aanpak van de «onderbewindgestelde» en de schuldenaanpak.
10. Bij schorsing en/of ontslag van een bewindvoerder ontvangt de «onderbewindgestelde» een pauzeknop.
11. Rechterlijk toezicht wordt uitgebreid met actueel toezicht waarbij een controle op afwijkende of ongebruikelijke overboekingen steekproefsgewijs mogelijk wordt gemaakt.
12. De initiatiefnemer pleit voor rechterlijk toezicht uit te breiden met de mogelijkheid zélf aansprakelijkheidsprocedures op te starten.
13. Er komt een openbaar register waarbij kan ingezien worden wie er aangesteld kan worden als bewindvoerder, welke overige functies een bewindvoerder heeft, welke schorsingen er hebben plaatsgevonden als ook waarschuwingen en wie er ontslagen is.
14. Een ontslagen bewindvoerder is niet meer benoembaar en bij schorsing is sprake van een «cliëntenstop».

Kat