

Vergaderjaar 2015–2016

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 320

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2015

Beschermingsbewind is een effectief instrument als het gaat om het financieel stabiliseren van de situatie bij personen die vanwege in de persoon gelegen factoren hiertoe niet in staat zijn. Van slechts een kleine minderheid van de personen waarvan de goederen onderbewind zijn gesteld (de onderbewindgestelden) kan verwacht worden dat zij op termijn weer financieel zelfredzaam worden. Dit komt mede omdat bij onderbewindgestelden meestal een combinatie van problemen speelt, zoals de combinatie van problematische schulden met een verstandelijke beperking of psychische problemen. Dit zijn de uitkomsten van het «Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden» dat ik u hierbij toestuur¹.

Aanleiding

Naar aanleiding van signalen van gemeenten over het toenemende beroep op bijzondere bijstand voor beschermingsbewind heb ik eerder samen met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) onderzoek laten doen naar de ontwikkelingen in het aantal onderbewindstellingen en uitgaven voor gemeenten². Dat onderzoek toonde een landelijke stijging aan van het aantal onderbewindgestelden en de kosten die gemeenten maken in verband met beschermingsbewind. Op grond van de resultaten van dit onderzoek «Beschermingsbewind – kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten»³ heb ik samen met de Staatssecretaris van VenJ, VNG en Divosa actie ondernomen. Zo heb ik op 17 november 2014 een bijeenkomst georganiseerd voor beschermingsbewindvoerders, gemeenten, rechters en hun brancheorganisaties om

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 24 515, nr. 291.

³ <http://www.stimulansz.nl/documenten-1/documenten-over-ons/onderzoekbeschermingsbewindrapportage1meiDEF.pdf>.

kennismaking en samenwerking tussen deze beroepsgroepen te verbeteren. Ook heb ik gemeenten via de Verzamelbrief geïnformeerd over dit onderwerp en verschijnt er met regelmaat een praktijkvoorbeeld van een gemeente over dit onderwerp op www.effectieveschuldhulp.nl.

Het eerste onderzoek gaf nog onvoldoende inzicht in de kenmerken van de onderbewindgestelden en de mogelijke oorzaken van de stijging. Het bijgevoegde onderzoek heeft tot doel hier een beter beeld van te krijgen. Het rapport bied ik u hierbij aan.

In de volgende paragrafen vat ik de uitkomsten van het onderzoek samen en ga ik vervolgens in op de aanbevelingen en vervolgstappen die ik in samenwerking met de VNG, Divosa, de Raad voor de Rechtspraak en zowel de branche- (BPBI) als de beroepsvereniging (NPBP) voor professionele beschermingbewindvoerders zal zetten.

Belangrijkste resultaten onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd onder onderbewindgestelden, bewindvoerders en gemeenten. De resultaten zijn gebaseerd op interviews, dossieranalyse en verdiepende case studies. Dit geeft een duidelijke «foto» van de situatie en kenmerken van onderbewindgestelden vlak na invoering van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap op 1 januari 2014 (Kamerstuk 33 054).

Het doel van het onderzoek is in beeld te brengen wat de achtergronden van de groei van het aantal onderbewindstellingen zijn, waarom beschermingsbewind in de praktijk wordt toegepast en hoe financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden bevorderd kan worden. Voor alle resultaten van het onderzoek verwijs ik u naar het rapport in de bijlage. Hieronder ga ik in op de meest opvallende resultaten.

Kenmerken onderbewindgestelden

Mannen zijn oververtegenwoordigd in de groep onderbewindgestelden. Hun aandeel in de gehele populatie is toegenomen van 56% in 2010 naar 69% in 2014. Ook alleenstaanden zonder kinderen zijn sterk vertegenwoordigd (51% in 2014). Het zijn voor een groot deel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (35% bijstand en 37% arbeidsongeschiktheiduitkering in 2014). Dit laatste verklaart ook de relatief grote groep die de kosten voor beschermingsbewind volledig uit de bijzondere bijstand vergoed krijgt (55% in 2010 tegenover 59% in 2014). Opvallend is verder de stijging van het aandeel jongeren (25 jaar en jonger) dat onderbewind is gesteld, namelijk van 6% in 2010 naar 16% in 2014.

In onderstaande tabel zijn de aangetroffen situaties weergegeven. De aantallen tellen niet op tot 100% omdat een combinatie van toestanden tot de mogelijkheden behoort.

Toestand	2010	2013	2014	Mutatie
Problematische schulden	49%	54%	60%	+ 11%
Verstandelijke beperking	46%	41%	44%	- 2%
Psychische problemen	44%	33%	30%	- 14%
Verkwisting	17%	15%	24%	+ 7%
Lichamelijke beperking	18%	15%	14%	- 4%
Verslaving	11%	13%	11%	0%
Multi-probleemgezin	6%	5%	5%	- 1%
Dementie	3%	7%	3%	0%

Verklaringen stijging aantal onderbewindgestelden

In het onderzoek is gekeken naar de kenmerken van onderbewindgestelden en vervolgens of bepaalde groepen een ontwikkeling laten zien die een verklaring voor de groei van onderbewindstellingen kan geven. Hier kon geen eenduidig antwoord op worden gegeven, maar de volgende verschuivingen zijn volgens de onderzoekers opmerkelijk:

A) *Een stijging van mensen die vanwege problematische schulden onderbewind zijn gesteld.*

Het aandeel problematische schulden is gestegen van 49% in 2010 naar 60% in 2014. De onderzoekers vermoeden dat de groei van deze groep gedeeltelijk is terug te leiden tot het feit dat problematische schulden sinds 2014 een expliciet in de wet⁴ opgenomen grondslag voor bewind vormt. Zij vermoeden dat deze groep vóór 2014 werd geregistreerd onder psychische problemen. De mate waarin psychische problemen als oorzaak voor bewind worden geregistreerd toont namelijk een daling van 44% in 2010 naar 30% in 2014. Dit duidt er volgens de onderzoekers tevens op dat de wetswijziging inderdaad een formalisering van een bestaande praktijk is geweest. Oorzaken van de problematische schulden zijn volgens de bewindvoerders vaak een verstandelijke beperking of psychische problemen.

B) *De groei van het aantal jongeren die onderbewindgesteld worden.*

Eerdere vermoedens dat de stijging wellicht samen zou hangen met de toenemende vergrijzing, het onder druk staan van de toegang tot de schuldhulpverlening of de ontstane (en sinds 2014 ook in wetgeving verankerde) praktijk om bij problematische schulden een onderbewindstelling uit te spreken komen geen van alle als duidelijke veroorzakers uit het onderzoek naar voren. De onderzoekers zien enkel een correlatie met de economische crisis, waardoor juist ook de groep met psychische problemen dan wel verstandelijke beperkingen meer met schulden zou zijn geconfronteerd.

Beschermingsbewind voor de juiste personen

Beschermingsbewind is bedoeld voor diegene die onvoldoende zelf in staat is zijn financiën te beheren. Wanneer dit (op termijn) weer mogelijk is, is het de bedoeling dat mensen uitstromen uit het bewind. Beschermingsbewind is dan een te zwaar middel geworden. Eerder bereikten mij signalen van gemeenten dat een significante groep mensen onterecht onderbewind zou zijn gesteld. Het huidig onderzoek bevestigt deze signalen niet. Het onderzoek laat zien dat problematische schulden zelden alleen als reden voor onderbewindstelling worden opgevoerd (in ongeveer 10% van de gevallen is er uitsluitend sprake van problematische schulden en spelen er geen andere toestanden). Combinaties die relatief vaak voorkomen zijn problematische schulden samen met een verstandelijke beperking (19%) en problematische schulden samen met psychische problemen (18%). De combinatie van grondslagen maakt, zo concluderen de onderzoekers, dat het op termijn weer bereiken van financiële zelfredzaamheid voor een groot deel van de onderbewindgestelden geen haalbare kaart is. Zij schatten dan ook dat 77% van de groep onderbewindgestelden «onveranderbaar» is. Hiermee bedoelen zij dat niet te verwachten valt dat deze groep (op termijn) weer zelfstandig de financiën kan beheren. Van zo'n 7–14% is volgens de onderzoekers de verwachting dat zij op termijn, met ondersteuning, wél weer zelf in staat zijn om de

⁴ Artikel 1:431, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek.

financiën te beheren. Deze groep zou op termijn kunnen uitstromen uit beschermingsbewind.⁵

Voorts blijkt uit het onderzoek dat beschermingsbewind een effectief instrument is. Het levert de onderbewindgestelde op relatief korte termijn financiële stabiliteit en scoort ook een hoge klanttevredenheid.

Toegang en doorverwijzing

Gemeenten zijn in beperkte mate (direct) betrokken bij de toewijzing van beschermingsbewind.⁶ Maatschappelijk werk en zorginstellingen sturen wel vaak mensen door naar beschermingsbewind. In totaal wordt 70% van de onderbewindgestelden doorverwezen door maatschappelijk werk, een zorginstelling of de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Conclusies op basis van het rapport

Uit het onderzoek blijkt dat beschermingsbewind voor het merendeel ingezet wordt voor de groep waarvoor het bedoeld is. Slechts bij 7 tot 14% is de inschatting dat zij op termijn weer volledig financieel zelfredzaam kunnen zijn. Opvallend is daarnaast dat er maar in zeer beperkte mate dwarsverbanden worden gelegd in de uitvoering tussen bewind en gemeentelijke dienstverlening. Dat is zorgwekkend, als bedacht wordt dat ca. 60% van de onderbewindgestelden kampt met problematische schulden en juist de gemeentelijke schuldhulpverlening additionele dienstverlening kan bieden, terwijl anderzijds juist een tijdige (bij voorkeur kortdurende) inzet van bewind escalatie van de schuldenproblematiek in bepaalde situaties kan voorkomen.

Ik trek uit bovenstaande dan ook twee belangrijke conclusies:

1. Beschermingsbewind is een effectief instrument indien betrokkene in een financieel instabiele situatie verkeert. Inzet van het instrument beschermingsbewind voorkomt dat mensen steeds dieper in de schulden komen en/of uit huis worden gezet. De onderbewindgestelde is dan ook gebaat bij een kwalitatief goede bewindvoering. Datzelfde geldt voor de gemeente, die met een goede bewindvoering voorkomt dat (vaak hogere) kosten die samenhangen met een voortdurende financieel instabiele situatie ergens anders neerslaan (schuldhulpverlening/woningstichting).
2. De samenwerking tussen bewind en gemeentelijke dienstverlening is zeer beperkt. Onderbewindgestelden zijn voorafgaand aan de onderbewindstelling nog in beperkte mate, maar daarna bijna niet meer in beeld bij de gemeente.⁷ Hier is nog veel te winnen, zowel bij de toeleiding, als bij de

bevordering van de financiële zelfredzaamheid. Ik wil dan ook samen met de betrokken partijen en in het bijzonder met de VNG en Divosa kijken hoe ik een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen kan faciliteren. Ook omdat – zo laat het onderzoek

⁵ Wie nog niet geheel financieel zelfredzaam is, kan uiteraard ook uitstromen uit het bewind indien en zolang er een waarborg van een lichter middel zoals budgetbeheer aanwezig is en dit ook passend is binnen de situatie van betrokkene. De mate waarin op deze wijze uitstroom uit bewind (waarbij geen sprake is van volledige financiële zelfredzaamheid) kan worden gegeneerd, konden de onderzoekers binnen de onderzoeksopzet niet beoordelen.

⁶ Dit ongeacht het feit dat de wetswijziging van 2014 gemeenten juist meer mogelijkheden heeft gegeven om bij het instellen van bewind betrokken te zijn.

⁷ Bij het onderzoek is gepoogd om in het verdiepende deel een schuldhulpverlener te koppelen aan de in het onderzoek betrokken onderbewindgestelde. Van de 70 benaderde gemeenten konden er slechts 5 een schuldhulpverlener aanwijzen bij wie de onderbewindgestelde in beeld was.

zien – het hier gaat om kwetsbare mensen, vaak met een verstandelijke beperking of psychische problematiek, die zich – zeker wanneer een beroep op de bijzondere bijstand wordt gedaan – aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden. Mensen die vaak ook op andere leefgebieden dan hun financiële redzaamheid een beroep doen op ondersteuning van de gemeente en met de doorgevoerde decentralisaties juist de aandacht van gemeenten dienen te hebben om tot een integrale aanpak te komen.

Inzet bij de bevordering van de samenwerking is dat de kwaliteit van de bewindvoering geborgd blijft, de gemeenten meer grip krijgen op de toestroom en in gezamenlijkheid wordt ingezet op een zo effectief mogelijke en passende – bij voorkeur integrale – dienstverlening.

Concrete vervolgacties

In het rapport doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen. Op basis van deze aanbevelingen en de wens van de VNG, Divosa en afzonderlijke gemeenten om meer sturing te kunnen geven⁸ op de kosten, kondig ik de volgende vervolgacties aan.

Stimuleren preventie en vroegsignalering van schulden

Ik blijf onverminderd doorgaan met het stimuleren van een gemeentelijke aanpak preventie en vroegsignalering. Dit heb ik bijvoorbeeld gedaan met het ontwikkelen van de business cases schuldpreventie⁹ van drie gemeentelijke aanpakken en door het organiseren van de platformbijeenkomst Vroegsignalering en Schuldpreventie op 26 mei jl. Eén van de onderwerpen waar tijdens deze bijeenkomst kennis over is uitgewisseld is preventie van schulden onder jongeren. Ook heb ik twee projecten gesubsidieerd die zich richten op financiële educatie, namelijk Diversion en Stichting Weet Wat Je Besteedt. In de Week van het Geld 2016 zal ik daarnaast weer een activiteit organiseren. Hiermee kom ik tegemoet aan de aanbeveling om preventie en vroegsignalering van schulden te stimuleren, zodat indien mogelijk onderbewindstelling door vroegtijdige inzet van ondersteuning kan worden voorkomen.

Communicatie over alternatief aanbod stimuleren

De onderzoekers doen de aanbeveling om gemeenten te stimuleren om helder aan burgers en aan partijen die burgers doorverwijzen naar beschermingsbewind te communiceren of en zo ja welk alternatieve instrumenten zij hebben voor beschermingsbewind. Ik zie dat een aantal gemeenten doende is met het ontwikkelen van alternatieven. Zo heb ik op de website effectieveschuldhulp.nl de gemeenten Arnhem, Rotterdam, Den Haag en Apeldoorn al aan het woord gelaten over de alternatieve dienstverlening die zij aan het ontwikkelen of verkennen zijn voor klanten die anders rechtstreeks naar beschermingsbewind zouden gaan. In de Verzamelbrief aan gemeenten zal ik de resultaten van dit onderzoek verspreiden en hen oproepen lokaal te communiceren over het aanbod dat zij hebben.

Toekomstige initiatieven richten op «veranderbare» groep

Uit het onderzoek komt naar voren dat van het merendeel van de onderbewindgestelden niet verwacht wordt dat zij (op termijn) weer financieel zelfredzaam worden. Het lijkt dan ook raadzaam om toekom-

⁸ Zie de brief van VNG en Divosa van 17 september 2015 aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.

⁹ <http://businesscases.effectieveschuldhulp.nl/>.

stige initiatieven voor het aanbieden van alternatieve instrumenten in de eerste plaats te richten op mensen van wie verwacht wordt dat zij financieel zelfredzaam kunnen worden of met een lichtere vorm van begeleiding toe kunnen. Ook het reeds bestaande budgetbeheer en de budgetcoaching kunnen hier – al dan niet binnen de kaders van de gemeentelijke schuldhelpverlening – een nuttige rol vervullen. Ik weet dat Stichting Mesis een pilot is gestart met de Kredietbank Limburg om te kijken of het – reeds eerder met geld van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkelde – screeningsinstrument Mesis nuttig ingezet kan worden om te toetsen hoe «leerbaar» iemand is, wat nodig is om financiële zelfredzaamheid te bevorderen en welke dienstverlening (budgetbeheer/bewind) de meest passende dienstverlening voor betrokkene vormt. Ik vind het erg belangrijk dat de persoon die hierbij ondersteuning nodig heeft, ook de ondersteuning krijgt die het beste bij hem past en hem – indien die mogelijkheid aanwezig is – ook zo veel mogelijk ondersteunt om (op termijn) zijn financiën weer zelf op te pakken. Daarom zal ik met de Stichting Mesis, de Hogeschool van Utrecht en de Hogeschool van Amsterdam bezien of aanpassing van het bestaande instrument voor dit aspect noodzakelijk is en hen – indien dit nader onderzoek vraagt – daarbij ondersteunen. Belangrijk vind ik dat het screeningsinstrument voor dit onderdeel zowel moet kunnen worden ingezet door gemeenten zelf, maar ook door bewindvoerders en ketenpartners zoals het maatschappelijk werk. Zodat ook zij een juiste afweging kunnen maken als het gaat om een zo passend mogelijke dienstverlening.

Maatwerk leveren, zwaluwstaarten dienstverlening en betrokkenheid gemeenten

De onderzoekers wijzen erop dat een standaard aanpak om financiële zelfredzaamheid te bevorderen er niet is. Er is maatwerk nodig. Pas wanneer een klant tijdig in beeld is, kan gekeken worden welke dienstverlening geschikt is. Het is hierbij van belang dat beschermingsbewind meer «gezwaluwstaart» wordt met de dienstverlening die gemeenten aanbieden vanuit schuldhelpverlening. Gemeenten willen meer sturing kunnen uitoefenen op de in- en uitstroom van beschermingsbewind. Uit het onderzoek blijkt dat zij vaak niet betrokken zijn bij een aanvraag, maar ketenpartners van gemeenten zoals zorginstellingen en maatschappelijk werk wel. Daarnaast heeft een bewindvoerder doorgaans een goed beeld van een klant en kan diegene in overleg met de gemeente maatwerk bieden.

Ik bevorder de samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders door het project «Samen verder» te ondersteunen van de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoering en Inkomensbeheer.¹⁰ Dit project heeft tot doel het wederzijds begrip tussen gemeenten en bewindvoerders te bevorderen en uiteindelijk te komen tot in convenanten vervatte samenwerkingsafspraken.

Ik zie in dit project goede mogelijkheden om ook op het vlak van aanmelding en doorgeleiding naar bewind in gezamenlijkheid tot afspraken te komen. Ik wil in samenspraak met VNG, Divosa, de Raad voor de Rechtspraak en BPBI ook bezien hoe de resultaten uit dit project verder landelijk kunnen worden uitgerold¹¹.

¹⁰ Dit traject wordt gesubsidieerd vanuit de regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek.

¹¹ Het project loopt tot 20 juli 2017. Getracht wordt om al gedurende de looptijd van het project vergaarde kennis uit te wisselen.

Concrete handvatten voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid

Tot slot laat het onderzoek zien dat bewindvoerders het moeilijk vinden de bevordering van de zelfredzaamheid handen en voeten te geven. De onderzoekers zijn van mening dat handvatten over de manier waarop bewindvoerders financiële zelfredzaamheid kunnen bevorderen kunnen helpen. De pilot en de mogelijke aanvullende informatie die vergaard moet worden om tot een valide screeningsinstrument voor financiële zelfredzaamheid te komen levert informatie op over wat nodig is om financiële zelfredzaamheid te bevorderen en welke dienstverlener wat kan bieden. Ik zal dit te zijner tijd breed verspreiden.

Wat van de eerder aangekondigde vervolgstappen nog rest is een vervolgmeting van de ontwikkelingen van zowel de kosten als het aantal onderbewindgestelden. Om echt een conclusie te kunnen trekken over de ontwikkeling was het nodig om enige tijd tussen de onderzoeken in te bouwen. Voor het eind van het jaar start het vervolgonderzoek. Dit onderzoek moet uitwijzen of de eerder geconstateerde stijging zich in 2014 en 2015 heeft doorgezet, is gestabiliseerd of afgenomen. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de verschillen tussen gemeenten die veel geld uitgeven aan beschermingsbewind en gemeenten die weinig geld uitgeven aan beschermingsbewind. Ik verwacht het onderzoek in het voorjaar van 2016 naar de Tweede Kamer te kunnen sturen.

Ik informeer u in het voorjaar bij het aanbieden van het vervolgonderzoek naar de aantallen onderbewindgestelden over de stand van zaken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma