

Vergaderjaar 2022–2023

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 649

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2022

Vandaag heb ik mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de antwoorden op vragen van het lid Kat over een ontslagen bewindvoerder aan uw Kamer toegezonden. Deze Kamervragen en soortelijke vragen over een ander incident met een bewindvoerder dit voorjaar¹ geven ons aanleiding om het beschermingsbewind in breder perspectief te plaatsen en uw Kamer gelijk te informeren over de stand van zaken ter uitwerking van het voornemen in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) om strengere eisen te stellen aan beschermingsbewindvoerders.

Daartoe zet ik in deze brief, die ik u mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen doe toekomen, eerst het huidige stelsel van beschermingsbewind uiteen. Hierbij gaan wij in op de huidige kwaliteitseisen voor professionele beschermingsbewindvoerders en het rechterlijk toezicht daarop en voorts op de positie van de beschermingsbewindvoerder in de keten van schuldhulpverlening.

Vervolgens bespreken wij een aantal maatregelen die wij met de rechtspraak, brancheverenigingen van beschermingsbewindvoerders en gemeenten verder willen verkennen ter uitvoering van het voornemen in het coalitieakkoord om de kwaliteit van beschermingsbewindvoerders te verbeteren. Doel is dat de strengere eisen aan beschermingsbewindvoerders en verscherpt rechterlijk toezicht incidenten met bewindvoerders zo veel als mogelijk voorkomen. Ook al gaat het gezien het aantal volwassenen dat onder beschermingsbewind staat om incidenten, elk incident is er een te veel. Met strengere eisen aan beschermingsbewindvoerders streven wij er daarnaast naar dat burgers die vanwege problematische schulden onder bewind staan, zo snel mogelijk worden doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening voor het

¹ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2557.

oplossen van hun schulden. Ook hierover gaan wij met de praktijk verder in gesprek.

Beschermingsbewind

Beschermingsbewind kan worden ingesteld als een meerderjarige persoon door een lichamelijke of geestelijke toestand of wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden tijdelijk of duurzaam niet in staat is zijn eigen financiële belangen behoorlijk waar te nemen. Beschermingsbewind wegens iemands lichamelijke of geestelijke toestand wordt wel toestandsbewind genoemd; beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden wordt aangeduid als schuldenbewind. Per 1 januari 2022 staan circa 273.000 burgers onder beschermingsbewind, waarvan 209.500 een toestandsbewind betreffen en 63.500 een schuldenbewind.² Schuldenbewind vormt daarmee iets minder dan een kwart van het totaal aantal ingestelde bewinden.

Een schuldenbewind kan sinds 1 januari 2021 alleen voor bepaalde tijd worden ingesteld. De tijdelijkheid van een schuldenbewind draagt eraan bij dat schuldenbewinden niet langer duren dan noodzakelijk is om de schuldsituatie te stabiliseren en de betrokken burger weer financieel voldoende zelfredzaam te maken. Verder hebben gemeenten per 1 januari 2021 een wettelijk adviesrecht bij schuldenbewind. Gemeenten die hiervan gebruik maken, kunnen na de instelling van een schuldenbewind de kantonrechter adviseren over een andere, meer passende voorziening voor de betrokkene dan bewind. Het advies kan ertoe leiden dat het schuldenbewind eerder wordt beëindigd en wordt vervangen door een minder ingrijpende maatregel, zoals budgetcoaching of een andere vorm van middellijke schuldhulpverlening. Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden gemeenten aangemoedigd om van het wettelijk adviesrecht gebruik te maken en zo hun regiefunctie in de schuldverlening te versterken.

Onderdeel van die regiefunctie is dat gemeenten in contact staan en samenwerken met de bewindvoerder om te bevorderen dat de betrokken burger uit zijn problematische schuldsituatie komt. Dit geldt ook als niet van het adviesrecht gebruik wordt gemaakt of een gegeven advies niet door de kantonrechter wordt overgenomen.

Voor het bevorderen van de onderlinge samenwerking is parallel aan de invoering van het adviesrecht van gemeenten het Landelijk Platform Schuldenbewind opgericht. In dit platformoverleg zijn alle ketenpartners bij schuldenbewind – de rechtspraak, brancheverenigingen van beschermingsbewindvoerders en gemeenten – vertegenwoordigd. Het doel van het Landelijk Platform Schuldenbewind is – naast versterking van de onderlinge samenwerking – het delen van kennis tussen de verschillende ketenpartners en het uitwisselen van «best practices», zodat de burger met problematische schulden die onder schuldenbewind staat de meest passende vorm van ondersteuning krijgt.

Gemeenten zijn in de praktijk geregeld betrokken bij de kosten van het bewind. Zij dragen die kosten vanuit de bijzondere bijstand, indien de onder bewind gestelde burger daartoe niet zelf in staat is.

² Deze cijfers zijn verkregen van de Raad voor de rechtspraak.

Beschermingsbewind is voor de burger een ingrijpende maatregel. Vanaf de instelling van het bewind beheert de bewindvoerder de financiële zaken en mag de betrokken burger niet meer zelf over zijn financiën beschikken. Ter bescherming van de burger wordt bewind daarom ingesteld na rechterlijke tussenkomst. Bij het instellen van bewind benoemt de rechter ook de bewindvoerder. De rechter gaat na of de beoogde bewindvoerder bereid en ook geschikt is om als wettelijk vertegenwoordiger van de betrokkene te functioneren. Bij de benoeming van de bewindvoerder volgt de rechter waar mogelijk de voorkeur van de betrokken burger, bijvoorbeeld diens partner of een familielid. De rechter kan ook een professionele bewindvoerder benoemen. Een professionele bewindvoerder is iemand die drie of meer mensen bijstaat.

Professionele bewindvoerders moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen.³ Dit zijn kwaliteitseisen die worden gesteld aan werving, opleiding, scholing en begeleiding, omgang met cliënten, een plan van aanpak, klachtenregeling, dossiervorming, bedrijfsvoering en eisen ter voorkoming van belangenverstremming. De toetsing van deze kwaliteitseisen gebeurt door het daartoe opgerichte Landelijk Kwaliteitsbureau (LKB) van de rechtspraak. Om als professionele bewindvoerder benoemd te kunnen worden, moeten kandidaten bij het LKB een toelatingsverzoek indienen. Eenmaal benoemd moeten bewindvoerders jaarlijks een handhavingsverzoek indienen, waarmee zij moeten aantonen dat zij nog steeds voldoen aan de kwaliteitseisen. Naast het toelatings- en handhavingsverzoek houdt de rechter die de bewindvoerder heeft benoemd, toezicht op het functioneren van de wettelijk vertegenwoordiger. Zo moeten zij jaarlijks en aan het eind van het bewind ten overstaan van de kantonrechter rekening en verantwoording afleggen. De jaarlijkse controle en het rechterlijk toezicht maken het mogelijk om actief op te treden tegen tekortschietende bewindvoerders. Bij signalen van misstanden grijpt de kantonrechter direct in door de betrokken bewindvoerder op zijn functioneren aan te spreken, hem de gelegenheid te bieden tot verbeteringen of hem de mogelijkheid te ontnemen om als bewindvoerder te blijven optreden door hem te ontslaan. Dit is ook gebeurd in de situatie die aanleiding heeft gegeven tot de Kamervragen van het lid Kat van uw Kamer.

Uit de evaluatie van de wet⁴ en het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren is gebleken dat de introductie van de kwaliteitseisen in 2014 breed door de praktijk wordt gesteund en de professionalisering van beroepsvertegenwoordigers heeft bevorderd.⁵ De kwaliteitseisen fungeren daarbij vooral als een eerste filter om bewindvoerders met onvoldoende opleiding, bedrijfsvoering of solvabiliteit te weren. De wetsevaluatie heeft geleid tot enkele wijzigingen in het Besluit kwaliteitseisen. De opleidingseisen zijn verduidelijkt en het plan van aanpak dat de bewindvoerder bij het begin moet opstellen is aangevuld met de eis dat dit tussentijds kan worden aangepast aan de voortgang van het bewind.⁶

³ Neergelegd in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, Stb. 2014, nr. 46.

⁴ Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Stb. 2013, nr. 414.

⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 4 juli 2019, Kamerstuk 33 054, nr. 24, p. 8.

⁶ Deze wijzigingen zijn op 1 januari 2022 in werking getreden, Stb. 2021, nr. 469.

Taak beschermingsbewindvoerder bij schuldbewind

Een schuldbewind is, anders dan schuldhulpverlening, niet gericht op het oplossen van de schulden. Het is een traject dat voorafgaand of gelijktijdig loopt aan een schuldhulpverleningstraject. Een bewind wegens problematische schulden (schuldbewind) levert de betrokken burger dan ook geen schuldenvrije toekomst op. Wel geeft een schuldbewind de betrokken burger financiële rust, omdat het bescherming biedt tegen (nieuwe) schuldeisers. De belangrijkste taak van de bewindvoerder is het stabiliseren van de financiële situatie van de betrokken burger (het beheren van de inkomsten en uitgaven, het uitkeren van leefgeld, aanspraak maken op basisvoorzieningen). Daarnaast moet de bewindvoerder werken aan de financiële zelfredzaamheid van de betrokken burger en hem doorgeleiden naar het minnelijk of wettelijk traject voor zover dat mogelijk is en zijn (lichamelijke of geestelijke) toestand dat toelaat.

In het kader van het toezicht op het functioneren van de bewindvoerder ziet de kantonrechter bij de periodieke rekening en verantwoording aan de hand van het plan van aanpak van de bewindvoerder ook toe op de voortgang in het schuldbewind. Het doorgeleiden voor een schuldhulpverlening vereist een actieve rol van bewindvoerders met goede afstemming en samenwerking met de gemeente van de betrokken burger. Hierin zijn de afgelopen jaren stappen gezet door bewindvoerders en gemeenten, onder meer door het sluiten van convenanten om de burger die onder schuldbewind staat eerder te kunnen laten uitstromen naar het minnelijk traject.

Vervolgtraject

Het voornemen in het coalitieakkoord om strengere eisen te stellen aan beschermingsbewindvoerders heeft tot doel om misstanden bij bewindvoerders zo veel als mogelijk te voorkomen en de uitstroom uit schuldbewind te bevorderen. Het is belangrijk dat burgers die voor hun schuldsituatie hulp en bescherming krijgen van een bewindvoerder blind op deze persoon kunnen vertrouwen. Dat betekent dat incidenten met bewindvoerders die ernstig tekortschieten in hun functioneren zo veel als mogelijk moet worden voorkomen. Daarnaast betekent dit dat de uitstroom uit schuldbewind wordt verbeterd om ervoor te zorgen dat burgers met problematische schulden sneller perspectief krijgen op een schuldenvrije toekomst.

Ter uitvoering van het desbetreffende onderdeel van het coalitieakkoord denken wij aan verschillende maatregelen op de volgende deelterreinen van beschermingsbewind:

1. De kwaliteit van de bewindvoerder;
2. De relatie tussen de bewindvoerder en de onder bewind gestelde burger;
3. Het toezicht op de bewindvoerder;
4. De samenwerking tussen de bewindvoerder en de gemeente.

1. De kwaliteit van de bewindvoerder

Voor het borgen van de kwaliteit is het belangrijk dat bewindvoerders niet alleen beschikken over de juiste scholing en opleidingseisen, maar ook over kennis die up-to-date is en over de juiste vaardigheden om het werk van bewindvoerder in de praktijk goed uit te kunnen voeren. Daarbij is van belang dat de bijscholing niet alleen is gericht op kennis op juridisch gebied, maar ook op sociale vaardigheden, zoals het luisteren naar de wensen en behoeften van de betrokken burger en daarnaar zo veel als

mogelijk handelen. Het uitbreiden van de verplichting tot bijscholing- en trainingsactiviteiten waaraan een minimum aantal opleidingspunten wordt gekoppeld en waarop rechterlijk toezicht wordt uitgeoefend is daarbij een belangrijk aandachtspunt dat wij verder zullen verkennen.

Met de brancheorganisaties van bewindvoerders gaan wij hierover verder in gesprek. Daarbij wordt tevens gezien wat hiervan de financiële implicaties zijn en op welke wijze de financiële gevolgen kunnen worden gedekt.

Hogere of extra opleidingseisen door verplichte bij- of nascholing kunnen voor bewindvoerders een extra kostenpost betekenen. Deze extra kosten komen zonder nadere regeling ten laste van zijn of haar beloning, terwijl de beloning van de bewindvoerder al enige tijd onder druk staat. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar de financiering van beschermingsbewind en de beloning van bewindvoerders. De verwachting is dat dit onderzoek in het najaar wordt opgeleverd. We zullen uw Kamer de kabinetsreactie in het voorjaar van 2023 doen toekomen.

2. De relatie tussen de bewindvoerder en de onder bewind gestelde burger

Verschillende kwaliteitseisen regelen de relatie tussen de bewindvoerder en de onder bewind gestelde burger. Een bewindvoerder houdt bijvoorbeeld rekening met de levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond van de betrokkene. Ook dient een bewindvoerder ten minste vier werkdagen per week telefonisch bereikbaar te zijn voor de onder bewind gestelde burger. In veel gevallen gaat dit tussen bewindvoerder en onder bewind gestelde burger gewoon goed. Dat neemt niet weg dat het in de uitvoering soms kan misgaan of dat de betrokken burger in sommige gevallen ontevreden is over zijn bewindvoerder. Een aanscherping van de regels voor bewindvoerders zal dit probleem niet kunnen oplossen.

Waar wel verder op kan worden ingezet, is het versterken van het zicht op ondermaats presterende bewindvoerders, zodat door de rechter eerder en proactiever kan worden ingegrepen bij bewindvoerders die ernstig tekort schieten in hun taak. Negatieve ervaringen met deze bewindvoerders schaden het vertrouwen in de beroepsgroep als geheel en daarmee ook het vertrouwen in de professionals die zich met hart en ziel inzetten voor mensen die zich in een kwetsbare financiële situatie bevinden.

Daarom willen wij met de rechtspraak en de brancheverenigingen van bewindvoerders verkennen hoe de bestaande klachtenregelingen voor bewindvoerders kunnen worden verbeterd, zodat signalen van misstanden eerder aan het licht komen en bewindvoerders daarop kunnen worden aangesproken.

Daarnaast wordt met brancheverenigingen van bewindvoerders en gemeenten verder onderzocht op welke wijze de uitstroom uit schuldenbewind kan worden bespoedigd. Ten behoeve van de voortgang van schuldenbewinden heeft de Nationale ombudsman de aanbeveling gedaan voor het opleggen van een streefnorm voor de doorgeleiding naar het minnelijke of wettelijke traject.⁷ Bij de gesprekken die wij hierover met brancheverenigingen van bewindvoerders en gemeenten gaan voeren, zullen wij ook deze aanbeveling betrekken en verder uitwerken. Een streefnorm voor bewindvoerders kan bijdragen aan een sneller

⁷ Rapport van de Nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen, juni 2020.

perspectief op een oplossing voor de schuldenproblematiek en de financiële zelfredzaamheid van de betrokken burger.

3. Het toezicht op de bewindvoerder

Het rechterlijk toezicht vindt nu grotendeels achteraf plaats door middel van de jaarlijkse rekening en verantwoording. Met alle betrokken ketenpartijen zullen wij in gesprek gaan of dit kan worden uitgebreid met actueel toezicht, waarbij een controle op afwijkende of ongebruikelijke overboekingen door de bewindvoerder mogelijk wordt. Er is nader onderzoek nodig om te kunnen beoordelen wat dit in de uitvoering voor rechtspraak en bewindvoerders betekent. Daarbij zullen ook de mogelijke financiële gevolgen hiervan voor de rechtspraak onderzocht worden, in samenhang met de vraag of hiervoor financiële dekking bestaat.

Daarnaast wordt gedacht aan de ontwikkeling van een openbare lijst van professionele beschermingsbewindvoerders die op dat moment benoembaar zijn. Hiermee wordt bij alle rechtbanken meteen duidelijk wie benoembaar is als bewindvoerder. Beschermingsbewindvoerders die om welke reden dan ook niet benoembaar zijn, worden niet op deze lijst genoemd. Naast een dergelijke lijst is een belangrijk punt van aandacht de vraag hoe landelijk meer inzicht kan worden verkregen in het aantal waarschuwingen, schorsingen en ontslagen van bewindvoerders.

4. De samenwerking tussen de bewindvoerder en de gemeente

Voor het vertrouwen in de bewindvoerder en de voortgang van een schuldenbewind is voor de onder bewind gestelde burger tot slot van belang dat er een goede onderlinge samenwerking bestaat tussen de rechtspraak, bewindvoerder en gemeente. Hierbij denken wij vooral aan het verder versterken van de informatiepositie van gemeenten.

In dit kader vragen wij bij gemeenten na of voor het gebruik maken van het adviesrecht meer informatie nodig is voor een goed onderbouwd advies aan de kantonrechter. Een sterkere informatiepositie geeft gemeenten ook meer mogelijkheden om ook na afloop van de termijn voor het adviesrecht een verzoek tot opheffing van het bewind te doen of een goed onderbouwd verzoek tot ontslag van een bewindvoerder van wie de gemeente signalen van ondermaats presteren heeft. Een sterkere informatiepositie voor gemeenten tijdens de duur van het schuldenbewind kan er ook aan bijdragen dat de burger de meest passende, op zijn specifieke situatie gerichte vorm van schuldhulpverlening krijgt. Dit geldt ook bij multi-problematiek, waarbij naast de problematische schulden andere problemen spelen. Voor het versterken van de informatiepositie van gemeenten moet nog worden onderzocht of de huidige grondslag die met het wettelijk adviesrecht in het Burgerlijk Wetboek is ingevoerd, toereikend is voor het uitwisselen van gegevens over de burger voor wie beschermingsbewind is ingesteld.

Afsluiting

Hierboven hebben wij verschillende voorgenomen maatregelen besproken ter uitvoering van het onderdeel in het coalitieakkoord dat ziet op de kwaliteit van bewindvoerders. Wij vinden het van belang dat er voldoende draagvlak ontstaat voor de genoemde maatregelen bij alle ketenpartijen. Dat draagt immers bij aan een goede uitvoering ervan. Deze maatregelen zullen daarom de komende tijd verder worden onderzocht en worden verkend in samenspraak met de rechtspraak, brancheverenigingen van beschermingsbewindvoerders en gemeenten. Daarbij wordt tevens de vraag betrokken of en zo ja welke financiële gevolgen deze

maatregelen hebben voor de verschillende partijen in het schuldenbewind en de wijze waarop hiervoor dekking gevonden kan worden.

In dat verband is het eerdergenoemde onderzoek naar de financieringsstructuur van schuldenbewind en de beloningssystematiek van bewindvoerders van belang. Uw Kamer wordt over dit onderzoek in het voorjaar van 2023 nader geïnformeerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind