

Wet Adviesrecht Gemeenten

Het verschil tussen een pleister en genezing

Het wetsvoorstel *Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewinden* ligt ter internetconsultatie voor. Het kabinet wil met dit wetsvoorstel mensen met schulden beter helpen en het aantal mensen met problematische schulden terugdringen. Wordt dit gerealiseerd met het voorliggende wetsvoorstel?

Maatschappelijk bewindvoerders, verenigd in de coöperatie *Zelf, innovatieplatform in de financiële zorgverlening* vinden van niet. Over het 'waarom niet?' en 'op welke wijze wordt een beter resultaat gerealiseerd?' geef ik (Marcel Kooi, directeur Kompas Zuidlaren) in dit document onze visie.

Allereerst wil ik graag op zoek naar de aanleiding van deze aanvulling op art 1:432.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt als reden van deze oplossing genoemd dat gemeenten op grond van de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* verantwoordelijk zijn voor het bieden van passende ondersteuning bij schulden aan hun inwoners. De gemeente is hiermee verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening van haar inwoners.

Juist hierin blijken gemeenten te falen. Uit de rapporten van de rekenkamers van gemeenten – maar ook van de nationale ombudsman – blijkt dat (1) gemeenten selectief zijn in wie ze helpen in de schuldhulpverlening, (2) dat de kwaliteit te wensen over laat en (3) dat de gewenste doorlooptijd niet gehaald wordt. Is het falen van gemeenten in de schuldhulpverlening de reden voor gemeenten om te lobbyen voor het door hen zo gewenste adviesrecht bij het uitspreken van bewindvoering? Dit is niet onze overtuiging.

Wat wel onze overtuiging is: gemeenten ervaren de afwezigheid van zicht op instroom in beschermingsbewind als problematisch. Waarom wordt dit als problematisch ervaren? Uit de cijfers en onderzoeken blijkt dat beschermingsbewind juist erg succesvol is. Onderzoek van Bureau Bartels stelt dat het bij – naar schatting slechts – 4% van alle beschermingsbewinden niet lukt om financiële stabiliteit te realiseren. Het is een erg effectief middel om te voorkomen dat burgers verder in de financiële problemen raken en is daarmee geen reden tot zorg voor gemeenten. Ook is geen reden tot zorg dat de beschermingsbewindvoerder – conform de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* – de rechthebbende leidt naar de door de gemeente gefaciliteerde schuldhulpverlening, zodat er ook weer uitzicht ontstaat op een schuldenvrije situatie voor de rechthebbende en beëindiging van het schuldenbewind. Wat is dan wel de zorg van gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening?

De enige aannemelijke reden voor gemeenten om dankzij de wet *Adviesrecht* in de regiefunctie te komen, is een financieel belang. Een belang overigens dat op gespannen voet staat met de rechten van mensen die onder bewind worden gesteld. De aannemelijkheid van deze reden zal ik onderbouwen.

De afgelopen jaren hebben gemeenten veelvuldig publiciteit gezocht en onderzoek laten doen naar de alsmat toenemende druk op de bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering. Volgens gemeenten wordt de volledige bijzondere bijstand opgesoupeerd door de kosten van bewindvoering, waardoor gemeenten deze gelden niet beschikbaar

kunnen stellen voor andere initiatieven voor armoedebestrijding en overige noodzakelijke kosten die niet tot de algemene kosten van het bestaan behoren.

Het wetsvoorstel zoals deze voorligt, is dus geen oplossing voor het probleem van ineffectieve schuldhulpverlening, maar vooral bedoeld als oplossing voor het budget voor armoedebestrijding van de gemeenten.

Wat is wel een oplossing voor het probleem van haperende schuldhulpverlening? De uitvoering van schuldenbewinden is aanvullend op de reguliere schuldhulpverlening, zoals deze voortvloeit uit de gemeentelijke taak vanuit de *Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening*. Binnen onze praktijken worden schuldhulpverleningstrajecten in combinatie met beschermingsbewind in 82% van de gevallen succesvol afgerond. Vanuit dit perspectief gezien, kan juist gesteld worden dat de combinatie van deze twee diensten verreweg de meest effectieve wijze is van financiële zorgverlening aan de burger.

De wens van gemeenten om grip te krijgen op de kosten van beschermingsbewind is te begrijpen en dient zeker opgepakt te worden. Maar dan wel door de oorzaak aan te pakken (onder meer het functioneren van de gemeentelijke schuldhulpverlening) en niet slechts het gevolg (kosten voor bewindvoering) op te lossen. Dan is er slechts sprake van een korte termijnoplossing middels een verschuiving van het probleem.

Schuldenproblematiek in context

Wil je de schuldenproblematiek oplossen, dan is er zicht op de context nodig. De context van financiële problemen bij natuurlijke personen bestaat uit verschillende aspecten, waaronder inkomensterugval, scheiding (zgn. *life-events*), maar ook vervreemding van geld en verandering van de complexe samenleving waarin 'succesvol lijken' veel belangrijker is geworden. Kortom: veel oorzaken die minder meetbaar en onderzocht zijn.

Het grote aantal mensen dat niet zelf in staat is om de eigen financiën naar behoren te beheren, mag niet onderschat worden. Ongeveer 2,2 miljoen Nederlanders hebben een IQ tussen de 70 en 85. Deze grote groep mensen heeft alle moeite om zowel sociaal als financieel overeind te blijven in onze complexe samenleving. Daarbij is deze groep vaak afhankelijk van zorg en ondersteuning.

De complexiteit van de samenleving leidt ertoe dat niet iedereen meer het overzicht kan behouden over alle regels en voorzieningen die op hem van toepassing zijn. Het rapport *Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden* van Will Tiemeijer voor de *Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)* geeft hierin een duidelijk beeld. Daarnaast heeft Panteia in 2015 becijferd dat circa 650.000 huishoudens problematische schulden hebben en nog eens ongeveer 735.000 huishoudens het risico lopen om in de problematische schulden te geraken.

Kortom: het handelt hier om een maatschappelijk probleem, dat vele malen groter is dan het aantal mensen dat een beroep doet op beschermingsbewind. Inclusief curatele zijn er in 2016 circa 260.000 wettelijke beschermingsmaatregelen opgelegd waarbij de financiële zaken door een derde worden waargenomen.

Onderbouwing van ons advies

De feitelijke reden waarom er nu een wetsvoorstel *Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind* ligt, is op basis van cijfers dan ook niet het beter kunnen helpen van mensen met schulden en (daarmee) het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen. Het is louter gelegen in grip krijgen op de uitgaven voor de kosten van beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand en daarmee het betaalbaar houden van dit maatschappelijk probleem.

Uit onderzoek van Bureau Bartels uit 2015 is gebleken dat 2/3 van de mensen waarvan het vermogen bij beschikking van de kantonrechter onder bewind wordt gesteld, eerst heeft geprobeerd om elders hulp te krijgen. Het grootste deel van deze groep (52%) heeft eerst hulp gevraagd bij de gemeente en 7% vroeg hulp bij een kredietbank. De gemeente had zonder het adviesrecht bij beschermingsbewind dus in veruit de meeste gevallen al de mogelijkheid om de problematiek adequaat op te pakken en hiermee direct invloed uit te oefenen op uitgaven voor de kosten van beschermingsbewind, maar is daartoe niet in staat gebleken. Aangenomen mag worden dat het adviesrecht geen bijdrage zal leveren in het terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden.

De uitgaven uit de bijzondere bijstand zijn als gevolg van het meerjarig karakter van beschermingsbewind stijgend, door de groei van het aantal mensen dat genoodzaakt is een beroep te doen op beschermingsbewind en het aantal mensen waarvan het vermogen al onder bewind is gesteld. Dat de gemeenten – bij handhaving van de huidige situatie – hierin regie wensen te krijgen, valt te begrijpen. De vraag is echter: zorgt dit voor grip op de uitgaven en is het een oplossing voor de burger? Of moeten we misschien de huidige situatie wijzigen, de situatie waarin de burger een hulpvraag heeft, de rechter de beoordelaar van de problematiek is en de gemeenten de financier van deze dienst?

Uit de diverse onderzoeken is inmiddels gebleken dat een beschermingsbewindvoerder in veel situaties een goede bijdrage levert in het financieel welzijn van de klant. Uit onderzoek van Bureau Bartels is gebleken dat bij 96% van de personen waarbij beschermingsbewind is uitgesproken, door toedoen van de bewindvoerder sprake is van een financieel stabiele situatie, waarmee de weg open staat voor verdere oplossing van de financiële problematiek van de hulpvrager.

Tenslotte hebben meerdere onderzoeken aangetoond dat het hebben van schulden een negatieve uitwerking heeft op de gezondheidstoestand van de schuldenaar. Duurzame stress leidt ertoe dat mensen geen toekomstbestendige keuzes maken en slechts gericht zijn op korte termijn overlevering (*Mobility Mentoring, hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*, Jungmann en Wesdorp, 2017).

Ons advies voor de consultatie Wet Adviesrecht Gemeenten

1. Het kabinet streeft ernaar mensen met schulden beter te helpen en het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen. Dit doel moet hoger op de politieke agenda.
2. Gemeenten willen grip krijgen op de uitgaven van bijzondere bijstand.
3. De complexiteit van de samenleving zorgt ervoor dat een deel van de bevolking hiertoe zelf niet in staat is. Zie dit onder ogen en organiseer geen nieuwe bureaucratie om dit probleem schijnbaar op te lossen met een nieuwe wet over adviesrecht.
4. De gemeenten zijn onvoldoende in staat gebleken dit zelfstandig op te lossen. Laat gemeenten hun organisatie van de schuldhulpverlening onder handen nemen.
5. Bewindvoerders slagen er in bijna alle gevallen wel in om een financieel stabiele situatie te creëren voor de burger. Steun en koester deze werksoort: het behoedt heel veel mensen voor grotere financiële problemen.
6. Het aantal mensen dat in de problematische schulden geraakt dan wel een verhoogd risico loopt om in de financiële problemen te komen, is vele malen groter dan het aantal mensen waarvoor beschermingsbewind is uitgesproken. Zorg voor financiële zorgverlening voor deze mensen.
7. Schulden brengen niet alleen financiële problemen met zich mee maar hebben ook psycho-sociale gevolgen.

Is dit advies het Ei van Columbus?

De oplossing van deze problematiek is niet gelegen in een pleister (het wetsvoorstel *Adviesrecht gemeenten bij schuldbewind*) maar veel meer bij een totaalaanpak van de oorzaak. Er zijn in het maatschappelijk middenveld vele partijen actief die allen op individueel niveau en vanuit eigen perspectief zeer waardevol werk verrichten.

De échte oplossing liggen in de ontschotting van de zorg en het integreren van de financiële zorg in de reguliere zorg. Door deze intensieve vorm van samenwerking kan zowel de psychosociale problematiek van de zorgvrager als de problematische schuldenlast aangepakt worden. Deze integrale aanpak maakt dat financiële zorgverlening – waaronder ook beschermingsbewind als product past – erkend worden als zorgverlening.

Ketenintegratie van financiële zorg in de reguliere zorg betekent ook dat het mogelijk is om de financieringswijze voor bewindvoering vanuit de *Wet Maatschappelijk Ondersteuning 2015 (WMO 2015)* te financieren. De WMO 2015 kent een drietal kernelementen, waaronder het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen, zoveel mogelijk in de eigen omgeving. De financieel zorgverlener levert juist in dit onderdeel een zeer waardevolle bijdrage. Dit maakt ook de weg vrij om de financiering van het beschermingsbewind te voldoen vanuit de WMO 2015. Daarbij komt dat de gemeente in de gewenste regiefunctie komt en de mogelijkheid heeft om passende producten aan te bieden aan haar inwoners.

Voorstel

Ons voorstel is dan ook om het wetsvoorstel in te trekken en – juist en vooral – in te zetten op ketenintegratie in de zorg en samenwerking in het maatschappelijk middenveld. Op deze wijze komen we tot een duurzame oplossing in plaats van een tijdelijke uitgavenbeperking van de bijzondere bijstand te realiseren.

Mede namens *Zelf, innovatieplatform in de financiële zorgverlening*,

Marcel Kooi MBA
Directeur Kompas Zuidlaren