

Beschermingsbewind is geen schuldhulpverlening

Misvattingen over de rol van de bewindvoerder bij problematische schulden dreigen te worden bevestigd in het nieuwe wetsvoorstel inzake curatele/bewind/mentorschap

Sinds 26 januari 2010 is het wetsvoorstel inzake Curatele, bewind en mentorschap gepubliceerd op het internet.¹ In dit wetsvoorstel zijn weliswaar een aantal noodzakelijke wijzigingen opgenomen, maar niet alle betrokkenen lijken zich te realiseren dat er ook een verontrustende tendens is waar te nemen. Met name in het geval van problematische en complexe schuldsituaties.

Taco Schaafsma

Beschermingsbewind & schulden

Beschermingsbewind is bedoeld voor personen die vanwege hun geestelijke- of lichamelijke toestand niet of onvoldoende in staat zijn om hun eigen vermogensrechtelijke belangen naar behoren te behartigen.

Vanwege de regelmatig tekortschietende schuldhulpverlening in veel Nederlandse gemeenten werken kantonrechters en bewindvoerders al jaren ten onrechte mee aan het uitspreken van beschermingsbewind voor het oplossen van problematische schulden. Hierbij wordt niet meer gelet op de noodzakelijkheid (medische noodzaak of minimaal een sociale indicatie), zoals vereist in artikel 1:431 BW. Deze handelwijze was al gebruikelijk voor 1998, toen de Wet Schuldsanering Natuurlijke personen (WSNP) nog niet was ingevoerd. Veel kredietbanken hielden zich (noodgedwongen) vooral bezig met het wegsturen van mensen wiens schulden niet gesaneerd konden worden, wegens gebrek aan afloscapaciteit. Met de invoering van de WSNP had hier een einde aan moeten komen. Maar nu blijkt dat er altijd een groep mensen blijft die schulden houden, zien we een herleving van dit, in mijn ogen, oneigenlijk gebruik van beschermingsbewind.

Verwarring met de WSNP

Een kantonrechter te Zwolle vertelde mij laatst met gepaste trots dat meer dan de helft van de bewindvoeringen die door haar werden uitgesproken, zogenaamde "schuldbewinden" waren.

Om daaraan toe te voegen dat het eisen van een goede medische verklaring of sociale indicatie hiervoor belemmerend werkte. De term "schuldbewind" is onjuist en het gebruik hiervan versterkt de reeds bestaande verwarring tussen de regelingen van beschermingsbewind en de WSNP. Verwarring bij iedereen die betrokken is bij de uitvoering van beschermingsbewind, maar vooral bij de

rechthebbende die verwacht dat zijn schulden altijd door de bewindvoerder kunnen/zullen worden opgelost. Terwijl dit in veel gevallen helemaal niet mogelijk is.

Het scheppen van onrealistische verwachtingen bij de rechthebbende op het gebied van schulden is vaak de oorzaak van veel problemen. Bij de klachtencommissie van de Branchevereniging van Professionele Bewindvoerders & Inkomensbeheerders (BPBI) staat dit onderwerp met stip bovenaan de lijst van onderwerpen waarover geklaagd wordt. Bewindvoerders en kantonrechters zijn onvoldoende duidelijk richting de klant, waardoor de verwachting wordt gewekt dat men na 3 jaar schuldevrij is. Als vervolgens blijkt dat deze verwachtingen niet uitkomen, dan komen de klachten en de ontevredenheid.

De gemeente is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening

Ook bewindvoerders zelf zouden minder snel moeten meewerken aan beschermingsbewind, als er geen goede medische verklaring of een sociaal verslag van een hulpverleningsinstantie aan ten grondslag ligt. Toch gebeurt dit regelmatig omdat veel gemeenten hun beleid op het gebied van schuldhulpverlening niet goed voor elkaar hebben. Geld dat het Rijk beschikbaar stelt voor schuldhulpverlening komt in de Algemene middelen terecht omdat het niet geoormerkt is. Hierdoor zien doorverwijzers geen andere uitweg, dan beschermingsbewind aan te vragen. Hiermee komt de schuldenproblematiek op het bordje van de bewindvoerder te liggen.

Bewindvoerders zouden dit probleem gewoon bij de gemeente moeten laten liggen in plaats van op hun bewindvoerdersbordje te trekken. Dat dergelijke situaties kunnen leiden tot aansprakelijkheid van de bewindvoerder weten we inmiddels uit de jurisprudentie².



Zembla

Dit probleem kwam mede aan de orde in de televisieuitzendingen van Zembla in oktober 2008, genaamd bewindvoerdersbende, en de recentere uitzendingen van het programma Knelpunt van omroep MAX. Hier komen o.a. gedupeerden aan het woord die helemaal geen psychische- of lichamelijke klachten hebben, maar alleen schulden die moeten worden opgelost. Deze schulden blijven (op papier) oplopen omdat de bewindvoerder, in tegenstelling tot de WSNP bewindvoerder, helemaal geen instrumenten heeft om dit te voorkomen. Was het niet beter geweest als de bewindvoerder duidelijk was geweest over zijn onmogelijkheden betreffende het oplossen van de problematische schulden. Als hij duidelijk zou hebben gemaakt wat er wel van hem verwacht mag worden, namelijk dat er stabiliteit wordt gecreëerd.

Schuldsanering als zaligmakend doel

In juni 2009 schreef ik een artikel in het blad Schuldsanering met de titel: "Bescheringsbewind, schulden en aansprakelijkheid."³

In dat artikel signaleer ik dat bewindvoerders, kantonrechters, hulpverleners, maar vooral ook de rechthebbenden zelf, het oplossen van de schulden als een "heilig" doel zien. Als iemand schulden heeft dan moeten die, koste wat kost, opgelost worden. Als dit niet lukt, dan concludeert men automatisch dat het bewind niet is geslaagd, maar ook dat de bewindvoerder heeft gefaald en aansprakelijk is voor de schade. Maar, is dat ook zo?

De realiteit is dat er altijd situaties blijven waarbij we als maatschappij zullen moeten accepteren dat een oplossing voor de schulden niet mogelijk is.

Denk bijvoorbeeld aan mensen die al een keer in een minnelijke- of wettelijke schuldenregeling (WSNP) hebben gezeten, maar toch opnieuw problematische schulden hebben. Of wanneer er sprake is van fraudevorderingen die recent zijn ontstaan.

De positie van schulden in het nieuwe wetsvoorstel

Natuurlijk ontken ik niet dat beschermingsbewind best een onderdeel kan zijn van een schuldhulpverleningstraject. Maar de bewindvoerder is expliciet geen schuldenregelaar en dat moet vooral zo blijven. Toch ontcom ik niet aan de indruk dat het nieuwe wetsvoorstel verwachtingen schept op het gebied van de schuldhulpverleningstaken van de bewindvoerder die niet realistisch zijn. Zowel richting de onderbewindgestelde, als richting de kantonrechter en derden. Het lijkt er op dat het jarenlange oneigenlijke gebruik van beschermingsbewind, als "schuldbewind" formeel gemaakt wordt.

Door het oplossen van schulden tot "zaligmakend" doel te verheffen kan er zelfs aanzienlijke schade ontstaan voor de rechthebbende. Het kan er toe leiden dat de bewindvoerder (bang om aansprakelijk te worden gesteld voor het oplopen van de schulden) te snel een schuldenregeling aanvraagt. De gevolgen van een tussentijdse beëindiging van een minnelijke- of wettelijke regeling (op verwijtbare gronden), zijn immens⁴. Mensen worden jarenlang uitgesloten van een schuldenregeling en zitten nog veel langer in een uitzichtloze situatie dan voorheen. Soms is het beter om te wachten tot er ook een redelijke verwachting is dat de schuldenregeling tot een goed einde kan worden gebracht. De schulden lopen weliswaar op, maar alleen op papier. Dit is dus alleen relevant als de rechthebbende ooit weer in staat zou zijn om alle schulden 100% af te lossen. Dit komt echter zelden voor. De schuldeisers moeten aan het eind van de rit, bij een uiteindelijk slagen van een schuldenregeling, meer kwijtschelden. Dat is het enige gevolg. Er is dan geen sprake van daadwerkelijke schade voor de rechthebbende. Kijk met deze wetenschap maar eens

de uitzendingen van Zembla en Knelpunt terug. Slachtoffers vertellen dat hun schulden zijn opgelopen gedurende het bewind van € 30.000,- naar € 36.000,-.

Er was al sprake van een problematische schuld en dat alleen maar zo is gebeven. In feite is er dus aan de schuldpositie van deze mensen niet veel gewijzigd! Ik begrijp dat ik met deze zienswijze de schuldeisers wellicht tekort doe, maar als bewindvoerder zit je er nou eenmaal niet voor de belangen van de schuldeisers. Een advocaat gaat de tegenpartij in een rechtszaak toch ook niet aan argumenten helpen?

Lege gereedschapskist

Waarschijnlijk deelt niet iedereen mijn wens voor een strikte scheiding tussen beschermingsbewind en schuldhulpverlening, maar wees dan realistisch en geef de bewindvoerder de gereedschappen die nodig zijn om die taak goed uit te voeren? Publicatie van het bewind in het curateleregister is gewoon onvoldoende.

Als de wetgever echt wil dat de bewindvoerder iets met schulden doet, ontbreken een paar instrumenten die bijvoorbeeld wel bij de WSNP kunnen worden ingezet. Instrumenten die waarschijnlijk meer effect hebben. Ik ontken niet dat publicatie van het bewind in sommige gevallen handig zou zijn, maar is het echt een oplossing. Zou er niet een keuze voor curatele moeten worden gemaakt in de gevallen waarbij er sprake is van verkwisting?

- Waarom wel kiezen voor publicatie in het curateleregister, maar niet voor een verbod om beslag te leggen als mensen onder bewind staan?
- Waarom geen recht op minimaal het Vrij te laten bedrag (Vtlb) bij beschermingsbewind.
- Waarom geen vorm van een moratorium, of rustpauze van 6 maanden bij instelling van een beschermingsbewind?
- Waarom geen verplichting voor schuldeisers om ook bij beschermingsbewind de doorberekening van rente en kosten op schulden te staken, waardoor schulden niet langer kunnen oplopen als het bewind is uitgesproken?
- Waarom geen verbod op beslaglegging op de (beheer) bankrekening die door bewindvoerder gebruikt wordt om de vaste lasten te voldoen?

- Waarom geen gratie voor bepaalde CJIB vorderingen als men meer dan 2 jaar volledige medewerking heeft gegeven aan de bewindvoering. Dit is al mogelijk bij de uitvoering van de zogenaamde ISD maatregel voor veelplegers.⁵
- Waarom zorgverzekeraars niet verplichten mensen die onder bewind staan, ondanks een lopende premieachterstand, alsnog aanvullend te verzekeren als ze gedurende het bewind minimaal 6 maanden in staat zijn geweest om de lopende premie op tijd te voldoen.

Van het huidige wetsvoorstel krijg ik het gevoel dat men probeert oplossingen aan te dragen voor afzonderlijke problemen in de uitvoering van het bewind, zonder eerst een duidelijke visie neer te zetten over het doel van beschermingsbewind en de taken van de bewindvoerder.



Wat kan de bewindvoerder wel doen?

Heeft beschermingsbewind bij problematische schulden dan helemaal geen zin?

Natuurlijk wel. Schulden zijn echter maar een relatief klein onderdeel van de vermogensrechtelijke zaken en alleen maar van het vermogen. Een negatief vermogen welteverstaan. Er wordt echter teveel nadruk gelegd op het oplossen van schulden (als doel op zich) en te weinig op het accepteren en het stabiliseren van de situatie.

Het is een illusie dat we in Nederland alle mensen met schulden zouden kunnen helpen.

Bij problematische schulden zou de taak van de bewindvoerder zich moeten beperken tot het stabiliseren van de financiële situatie. Schulden zijn niet altijd het échte probleem. De instabiliteit van de financiën wel.

De stress die de rechthebbende ondervindt van deurwaarders die telkens aan de deur komen en de onzekerheid of er deze week wél geld is om eten te kopen voor de kinderen, daar worden mensen letterlijk ziek van. Met schulden kun je oud worden, mits de situatie budgettair stabiel is. De echte problemen ontstaan als er beslag gelegd wordt door één of meer deurwaarders en de beslagvrije voet niet correct wordt toegepast. De deurwaarder houdt maandelijks teveel geld in of legt soms ten onrechte ineens beslag op het volledige banksaldo.⁶

Beslaglegging onvermijdelijk

In deze gevallen zou de taak van de bewindvoerder zich moeten concentreren op een correcte berekening van de beslagvrije voet en het zorgen voor een maximale benutting van alle inkomensondersteunende maatregelen die er zijn (Huurtoeslag; Zorgtoeslag; kwijtschelding voor gemeentelijke lasten, voorlopige teruggave van de Belastingdienst en bijzondere bijstand) In dergelijke gevallen is het budget, met de nodige aanpassingen, meestal wel sluitend te krijgen.

Laten we accepteren dat het in voorkomende gevallen al fantastisch is als wordt voorkomen dat mensen op straat komen te staan en afgesloten worden van energie- en watervoorziening. Als we kunnen zorgen dat de premie van de basiszorgverzekering betaald wordt en aanvullende verzekeringen weer aangevraagd worden. Als we zorgen dat kinderen niet vanwege financiële wanorde uit huis geplaatst worden en wekelijks een bedrag aan huishoudgeld wordt ontvangen (hoe beperkt ook).

Stabiliseren vaak lastig

Nu hoor ik u denken: "Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan" En dan heeft u een punt. Door de steeds

ingewikkelder wordende regelgeving wordt het bewindvoerders bijna onmogelijk gemaakt om de bescherming te bieden waar mensen met onoplosbare schulden ook recht op hebben. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de invoering van de bronheffing bij achterstanden in ziektekosten⁷, of de Wet Versterking Fiscale Rechtshandhaving.

Een correcte toepassing van de beslagvrije voet, zoals het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) beschrijft, is in de praktijk lastig. Kon vroeger alleen op je loon of uitkering beslag gelegd worden, nu bestaat het inkomen van een gemiddeld gezin in Nederland vaak uit verschillende componenten. Voor veel van deze componenten gelden aparte regels m.b.t. beslag of verrekening. Deurwaarders maken gebruik (en regelmatig bewust misbruik) van de onduidelijke regelgeving op het gebied van beslaglegging en de onwetendheid op dit gebied van de burger.

Het huidige beslagverbod stamt overigens al uit 1838. Misschien eens tijd om deze regelgeving eens naar het huidige tijdsbeeld aan te passen.

Als je van de beschermingsbewindvoerder een schuldhelpverlener maakt, dan leg je problemen die zijn ontstaan door invoering van allerlei regelingen (zoals hierboven omschreven), op het bordje van de bewindvoerder.

Rijst bij mij nogmaals de vraag of de problemen die bewindvoerders ondervinden bij het oplossen van problematische schulden, worden opgelost met het huidige wetsvoorstel?

Bewindvoering op grond van verkwisting

De nu voorgestelde wetwijziging is er mede op gericht om meer uniformiteit te scheppen in de systematiek van curatele, bewind en mentorschap. In de huidige voorstellen wordt de mogelijkheid geboden tot publicatie van bewind in het curateleregister en worden de mogelijkheden van schuldeisers waarbij sprake is van kwader trouw verder beperkt. Onduidelijk is waarom er niet is gekozen voor het opnemen van de mogelijkheid van beschermingsbewind op grond van verkwisting, net als nu bij curatele het geval is.

Wellicht zou deze grond voor curatele zelfs helemaal kunnen worden overgeheveld naar bewind?

Bij beschermingsbewind op grond van verkwisting, zou een andere toetsing kunnen plaatsvinden. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van een medische of psychosociale indicatie en volgt automatisch publicatie in het curateleregister. Dit legitimeert tevens mogelijkheden voor andere toepassingen van beschermingsbewind. Ik denk hierbij aan toepassing van beschermingsbewind als onderdeel van de voorwaarden van een strafrechtelijk traject als bijvoorbeeld de stelselmatige daderaanpak (ISD), of resocialisatietrajecten van TBS patiënten.

Het voorkomen van financiële problemen voorkomt immers ook in veel gevallen recidive?

Uiteraard moet ook hierbij aanvullende gereedschappen aan de bewindvoerder worden gegeven, zoals eerder in dit artikel beschreven. Alleen publicatie is te weinig.

Meer regels, minder duidelijkheid

Uiteraard valt er nog veel meer te zeggen over het wetsvoorstel dat nu is gepubliceerd. Misschien moeten we daar nog eens goed naar kijken met alle

betrokkenen. Naast de problemen rondom schulden spelen er natuurlijk nog meer zaken.

Het huidige wetsvoorstel zou er op gericht moeten zijn duidelijkheid te geven over de taken en de positie van de bewindvoerder. Ook moeten de kantonrechters meer mogelijkheden krijgen om te kunnen sturen en controleren.

Natuurlijk staan er ook zaken in het wetsvoorstel die gewoon noodzakelijk zijn. Het valt mij echter op dat het vrijwel uitsluitend gaat om instrumenten voor kantonrechters om bewindvoerders aanvullende eisen op te leggen en extra te kunnen controleren. Maar wie gaat dat uitvoeren? De kantonrechters roepen zelf immers het hardst dat ze met de huidige mankracht niet of onvoldoende in staat zijn om goed te kunnen controleren? Ik ben van mening dat de huidige regelgeving genoeg ruimte aan kantonrechters biedt om te controleren. Het ontbreken van kennis en mankracht is immers het werkelijke probleem. Hierbij verwijs ik nog maar eens naar de uitzending van Zembla van oktober 2008: Bewindvoerdersbende.

Iedereen die dus meent dat er met het huidige wetsvoorstel een einde zal komen aan de bewindvoerdersbende, kan wel eens bedrogen uitkomen.

Taco Schaafsma is al 15 jaar werkzaam als bewindvoerder. Momenteel werkt hij als Teamleider van de afdeling beschermingsbewind van de Groningse Kredietbank, is voorzitter van de klachtencommissie van de Branchevereniging BPBI en eigenaar van een advies en opleidingsbureau genaamd Beschermingsbewind.nl.

Dit artikel is een opiniestuk bedoeld om discussie op gang te brengen. De inhoud vertegenwoordigt niet de visie van derden, zoals de BPBI, NVVK of Groningse Kredietbank.

¹ Zie: www.internetconsultatie.nl/curatele_bewind_mentorschap

² Zie: LJN: AV6563, Rechtbank Roermond, 69939 / HA ZA 05-691

³ Zie: www.beschermingsbewind.nl/cms/publicaties/Artikel%20Schuldsanering%20aansprakelijkheid.pdf

⁴ Zie: Publicatie Schuldsanering 2008/5 van Mr. A.J. Moerman

⁵ Zie: www.lexius.nl/richtlijn-voor-strafvordering-bij-meerderjarige-veelplegers-wo-vordering-van-de-maatregel-isd-bij-stelselmatige-daders/artikel2.1.2

⁶ Zie: LJN: BK3544, Rechtbank Amsterdam, 443021 / KG ZA 09-2466

⁷ Zie: www.minvws.nl/dossiers/zorgverzekering/voor-verzekerden/wanbetalers/