

University of Groningen

Wijzigingen beschermingsbewind

Eding, Marije

Published in:
WPNR Weekblad voor Privaatrecht Notariaat en Registratie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Eding, M. (2021). Wijzigingen beschermingsbewind: wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind aangenomen. *WPNR Weekblad voor Privaatrecht Notariaat en Registratie*, 2021(7310), 97-99.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Wijzigingen beschermingsbewind: wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind aangenomen

1. Inleiding

Jaarlijks spreekt de rechter gemiddeld ruim 14.000 schuldenbewinden uit.¹ Het is daarom van belang dat de Eerste Kamer op 29 september 2020 het wetsvoorstel Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind heeft aangenomen.² De invoering van het wetsvoorstel brengt een tweetal interessante wijzigingen aan in de regeling van het beschermingsbewind. Ten eerste heeft het college van burgemeester en wethouders voortaan middels een adviesrecht een formele plaats in de procedure rondom de instelling van een bewind. Ten tweede kan de rechter een schuldenbewind uitsluitend nog voor beperkte duur instellen.

Met de nieuwe wet poogt het kabinet Rutte III de betrokkenheid van gemeenten bij schuldenbewind te vergroten en een bijdrage te leveren aan de oplossing van de schuldenproblematiek in Nederland.³ Dat blijkt hard nodig nu 1,4 miljoen huishoudens met problematische schulden kampen, en een grote groep bovendien het risico loopt om in de toekomst met problematische schulden te maken te krijgen.⁴ Naar verwachting neemt dit aantal door de huidige COVID-19 crisis alleen maar verder toe.⁵

Het beschermingsbewind is niet alleen een veel verzochte, maar ook ingrijpende maatregel. Art. 12 lid 4 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag) vereist derhalve dat het bewind is toegesneden op de omstandigheden van de persoon in kwestie en van toepassing is gedurende een zo kort mogelijke periode. Hierna sta ik stil bij de huidige wijzigingen in de regeling van het beschermingsbewind en zal ik bezien of deze een bijdrage leveren aan het door het VN-verdrag beoogde maatwerk.

2. Adviesrecht voor gemeenten: mosterd na de maaltijd?

Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het bieden van passende ondersteuning aan inwoners met schulden. Om schuldhulpverlening, schuldsanering en schuldenbewindvoering beter op elkaar te laten aansluiten, heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) in 2014 de bevoegdheid gekregen om de instelling van een schuldenbewind te verzoeken. Des-

ondanks geven gemeenten aan weinig grip te hebben op de instroom in bewind. Zij zijn vaak niet op de hoogte van instellingsverzoeken waardoor de rechter volgens hen onvoldoende in staat is lichtere vormen van schuldhulpverlening mee te wegen.⁶

De nieuwe wet moet de gemeente in staat stellen haar regierol bij schuldhulpverlening beter te vervullen en bijdragen aan de samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders.⁷ Op basis van het nieuwe art. 1:432a BW kan het college advies uitbrengen aan de rechter, indien dit kenbaar is gemaakt aan de griffie van de rechtbank. Het college kan er ook voor kiezen geen gebruik te maken van dit recht (het zogenaamde opt-insysteem). Wenst het college advies uit te brengen dan verplicht de rechter de bewindvoerder om binnen drie maanden na instelling van het schuldenbewind, een afschrift van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak naar het college te sturen.

Het college heeft vervolgens vier weken de tijd om advies uit te brengen. In dit advies moet het college zich uitlaten over de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende, en minder verstrekkende voorziening dan met de voortzetting van het ingestelde beschermingsbewind. Indien het college een alternatieve vorm van ondersteuning

1. *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, 3, p. 21.
2. Voluit: Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden.
3. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017, te vinden op: www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 20 november 2020), p. 27.
4. *Kamerstukken II 2017/18*, 24 515, 431, p. 1-2.
5. *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, 6, p. 6.
6. *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, 3, p. 2 en 8.
7. *Kamerstukken II 2019/20*, 35 428, 3, p. 2.

adviseert, beslist de rechter of het bewind moet voortduren of eindigen. De rechter is gehouden het advies mee te wegen en afwijking van het advies te motiveren.⁸

Het adviesrecht kon in de consultatieronde en daarna uit verschillende hoeken op kritiek rekenen.⁹ Een belangrijk punt van kritiek betreft de vraag of de regeling wel iets toevoegt, nu in de praktijk door middel van pilots ook resultaten zijn geboekt. De Raad van State adviseerde daarom de resultaten van verschillende regionale pilots – waarin getracht wordt in onderlinge afstemming het meest passende hulpaanbod te vinden voor financieel kwetsbaren – af te wachten. Een veelgehoord argument is verder dat de omvang van de doelgroep voor wie het adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewinden zou leiden, relatief klein is.¹⁰ Uit onderzoek blijkt namelijk dat voor betrokkenen waarvan de toestand *onveranderbaar* is, financiële zelfredzaamheid en mogelijke uitstroom uit bewind geen reëel perspectief is. Dit zijn personen met een verstandelijke beperking, dementerende ouderen en mensen met psychische problemen.

Bezien vanuit het VN-verdrag verdient het adviesrecht instemming nu de rechter steeds op zoek moet naar de meest passende vorm van ondersteuning. Opmerkelijk is wel dat het college zijn advies pas kan uitbrengen *na* instelling van het bewind. Het voorontwerp bepaalde dat het college de rechter kan adviseren in de procedure voorafgaand aan het instellen van de maatregel, namelijk binnen vier weken na ontvangst van het afschrift van het instellingsverzoek. De memorie van toelichting noemt als reden voor de verandering dat er voor het college op het moment van het instellingsverzoek onvoldoende informatie beschikbaar is om een onderbouwd advies te geven. Daarnaast kunnen betrokkenen een dergelijke processtap als drempel ervaren om bewind aan te vragen. Verder zou een adviesrecht aan de voorkant van het proces substantiele kosten voor rechtspraak en gemeenten meebrengen en mogelijk leiden tot vertraging in de procedure rondom schuldenbewind.¹¹

Een voorafgaand adviesrecht geeft de rechter daarentegen de mogelijkheid om – alvorens tot instelling van een bewind over te gaan – in zijn beoordeling te betrekken of een minder ingrijpende voorziening volstaat. Dit doet mijns inziens meer recht aan het vereiste van subsidiariteit dat zowel aan het VN-verdrag, als de Nederlandse wet ten grondslag ligt.¹² Zeker nu uit evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap blijkt dat de helft van de ondervraagde kantonrechters en schuldhulpverleners het beschermingsbewind in

geval van problematische schulden te zwaar acht.¹³ Bovendien volgt uit een pilot tussen de gemeente Tilburg en de Rechtbank Zeeland-West-Brabant dat in bijna 10% van de gevallen direct een lichtere vorm van ondersteuning dan beschermingsbewind wordt gevonden naar aanleiding van een adviesgesprek, voorafgaand aan een eventueel verzoek tot beschermingsbewind.¹⁴ Door de huidige plaats van het adviesrecht zijn het juist deze gevallen waarin de rechter een bewind over het vermogen van de rechthebbende instelt, alvorens te beoordelen of een minder ingrijpende maatregel wellicht soelaas biedt. In het slechtste geval kan het vermogen van de betrokkene hierdoor vier maanden onder bewind gesteld zijn, terwijl achteraf blijkt dat een minder verstrekkende maatregel gepaster was.

3. Afschaffing schuldenbewinden voor onbepaalde tijd

Ook nieuw is het gewijzigde art. 1:431 lid 1 onder b BW. Hierin staat dat de rechter een schuldenbewind alleen nog voor een bepaalde tijdsduur kan instellen. Volgens de memorie van toelichting is een termijn van maximaal drie jaar denkbaar.¹⁵ Een bewind voor bepaalde tijd behoort reeds tot de mogelijkheden, maar lijkt desalniettemin nauwelijks voor te komen.¹⁶ Uit eerdergenoemde wetsevaluatie blijkt daarnaast dat schuldenbewinden vaak te lang voortduren.¹⁷

8. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 28.

9. Zie voor reacties op het wetsvoorstel: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 24-26.

10. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 4, p. 6 en 15.

11. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 27.

12. Zie art. 12 lid 4 IVRPH en 1:378 lid 1 BW.

13. E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Eindrapport Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, Amersfoort: WODC 2018, p. 14 (hierna: WODC-rapport 2018).

14. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 2 en 3.

15. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 14.

16. Dit volgt indirect uit art. 1:449 lid 1 BW, zie ook: WPNR 2019/7248.

17. WODC-rapport 2018, p. 11-12.

De gedwongen tijdelijkheid van het bewind moet hier verandering in brengen en partijen er voortaan toe aanzetten op korte termijn te beoordelen of voortzetting van het bewind noodzakelijk is.¹⁸

Schuldenbewinden voor bepaalde tijd stroken mijns inziens met het uitgangspunt van proportionaliteit en zijn in lijn met art. 12 lid 4 van het VN-verdrag. Uit deze bepaling volgt onder meer dat een beschermingsmaatregel waar mogelijk niet van onbepaalde duur mag zijn. Door alleen nog tijdelijke schuldenbewinden toe te staan moet de nieuwe wet bijdragen aan het door het VN-verdrag beoogde maatwerk, en ervoor zorgen dat schuldenbewinden niet langer voortduren dan noodzakelijk is.¹⁹

Daar staat tegenover dat bewinden van beperkte duur mogelijk nieuwe moeilijkheden met zich meebrengen. Zo is het voor de kantonrechter waarschijnlijk lastig in te schatten voor welke tijdspanne hij het bewind moet instellen. Daarbij bestaat het gevaar dat tijdelijke bewinden in de praktijk alsnog bij voorbaat voor een (te) lange periode worden ingesteld. Bovendien moet de bewindvoerder voortaan de looptijd van het bewind steeds goed in de gaten houden, en zo nodig vroegtijdig om verlenging verzoeken. Alleen op die manier kan hij voorkomen dat de bescherming van het bewind wegvalt, zonder dat de rechthebbende daar klaar voor is.

4. Conclusie

Het voorgaande laat zien dat de nieuwe wet twee in het licht van het VN-verdrag welkome wijzigingen in de regeling van het beschermingsbewind bevat. Volgens de memorie van toelichting moet het adviesrecht eraan bijdragen dat gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders de meest passende vorm van ondersteuning vinden voor mensen met problematische schulden. Het adviesrecht is een geschikt middel om dat doel te bereiken, maar de plaats van dit adviesrecht is gezien het VN-verdrag minder gelukkig gekozen. Een beschermingsmaatregel zou altijd ultimum remedium moeten zijn.

Door te bepalen dat schuldenbewinden uitsluitend nog tijdelijk van aard kunnen zijn, komt het proportionaliteitsvereiste goed tot zijn recht. Betrokkenen hebben hierdoor niet alleen steeds zicht op het einde van de maatregel, het is voor partijen ook een stok achter de deur om tijdig na te denken over de voortzetting van het bewind. Op zichzelf beschouwd sluit dit goed aan bij de maatwerkgedachte van het VN-verdrag. De vraag is echter wel of deze tijdelijke schuldenbewinden in de praktijk goed uit de verf zullen komen gelet op de nieuwe problemen die zich voor kunnen doen.

Mr. M. Eding*

18. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 14.

19. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 428, 3, p. 2.

* Promovenda aan de Rijksuniversiteit Groningen.
(m.eding@rug.nl)