

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2562

Vragen van de leden **Jasper van Dijk** en **Van Nispen** (beiden SP) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Rechtsbescherming over *schuldenaars onder schrikbewind* (ingezonden 14 mei 2018).

Antwoord van Minister **Dekker** (Rechtsbescherming) mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 27 juni 2018) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 2351.

#### Vraag 1

Kent u het onderzoek van Investico, De Groene Amsterdammer en Nieuwsuur over het sterk groeiende aantal mensen dat onder bewind geplaatst wordt en het schrikbewind dat sommige bewindvoerders hanteren?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja, ik ken het genoemde onderzoek.

#### Vraag 2

Wat is uw reactie op de uitkomst van het onderzoek dat één op de zeven gemeenten zegt kosten te vergoeden van bewindvoerders waarvan ze sterke aanwijzingen hebben dat ze frauderen? Bent u bereid te onderzoeken of het aantal frauderende en sjoemelende bewindvoerders inderdaad veel hoger is dan de 40 à 50 gevallen die nu jaarlijks aan het licht komen?

#### Vraag 3

Onderschrijft u dat het noodzakelijk is dat malafide bewindvoerders worden aangepakt en dat ook de vele goedwillende bewindvoerders er belang bij hebben dat de rotte appels worden verwijderd?

#### Antwoord 2 en 3

In de eerste plaats hebben degenen wiens vermogen onder bewind is gesteld belang bij goed functionerende bewindvoerders. Ik ben het eens met de leden dat de aanpak van slecht functionerende bewindvoerders noodzakelijk is en dat ook de vele goedwillende bewindvoerders daarbij belang hebben.

<sup>1</sup> <https://www.platform-investico.nl/artikel/kwart-miljoen-nederlanders-levert-pinpas-in-bij-private-bewindvoerder/>  
<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2229917-weinig-zicht-op-kwaliteit-bewindvoering-mensen-in-de-schulden-de-dupe.html>

De ervaringen van gemeenten met slecht functionerende bewindvoerders zijn van belang om te delen, zo meldde ik uw Kamer ook bij brief van 24 april jl. in reactie op vragen van uw Kamer.<sup>2</sup> Daarbij heb ik toegelicht dat gemeenten hun kennis over slecht functionerende bewindvoerders kunnen delen met rechtbanken. Dat kan door een klacht in te dienen en de rechter in individuele zaken te vragen om een bewindvoerder te ontslaan.

Op dit moment wordt de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap<sup>3</sup> geëvalueerd. Hierover informeerde ik uw Kamer onder meer in de eerdergenoemde brief. Met de wetswijziging zijn kwaliteitseisen voor professionele bewindvoerders geïntroduceerd en is geregeld dat gemeenten kunnen verzoeken tot (1) de instelling van bewind wegens problematische schulden (hierna: schuldenbewind), (2) de opheffing van een schuldenbewind en (3) het ontslag van een bewindvoerder in een schuldenbewind.

Onderdeel van de evaluatie zijn de ervaringen van rechters en professionele bewindvoerders met de kwaliteitseisen en de uitbreiding van het aantal (rechts)personen – met onder andere gemeenten – die kunnen verzoeken om bewind in te stellen of op te heffen. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie kan de vraag worden beantwoord of de beoogde doelen van de kwaliteitseisen en bevoegdheden van gemeenten zijn bereikt. Ik wacht de uitkomsten af. Deze zijn rond de zomer te verwachten en worden zoals toegezegd aan uw Kamer toegestuurd.

#### Vraag 4

Onderschrijft u de uitspraak: «bewindvoering voor mensen met schulden is natuurlijk helemaal geen markt»?

#### Antwoord 4

Als bewind wordt ingesteld, mag de betrokkene kort gezegd niet meer zelfstandig beslissen over geldzaken. Professionele bewindvoerders (bewindvoerders met drie of meer cliënten) hebben hun werk gemaakt van het ondersteunen van deze mensen. Er zijn meer beroepen waarin de beroepsbeoefenaren hun inkomen verdienen door kwetsbare mensen te ondersteunen. Ik vind het een taak van de overheid om het wettelijk kader voor bewind te geven. De wet bepaalt dat de rechter bij de benoeming van een bewindvoerder in beginsel de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene volgt. Daar wil ik niet aan tornen. Uitgangspunt is dat eenieder kan worden benoemd tot bewindvoerder. Als een bewindvoerder is benoemd, houdt de rechter toezicht op zijn functioneren. Verder moeten professionele bewindvoerders voldoen aan kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen bevatten onder meer opleidings- en scholingseisen, eisen voor dossiervorming, administratie en bedrijfsvoering, en eisen over de communicatie met en bejegening van de betrokkene. In schuldenbewinden worden doorgaans professionele bewindvoerders benoemd. Zij moeten voldoen aan genoemde kwaliteitseisen. Het wettelijk kader beoogt de rechter in staat te stellen geschikte bewindvoerders te benoemen en toezicht te houden op hun functioneren en de naleving van de kwaliteitseisen.

#### Vraag 5

Wat is uw reactie op de uitkomst van het onderzoek dat bijna de helft van alle gemeenten in antwoord op de enquête zegt dat ze vanwege mededingingswetgeving moeite hebben de regie te nemen over beschermingsbewind? Wat is het beleid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in deze en welke communicatie heeft u met de ACM hierover gehad?

#### Antwoord 5

In de eerste plaats merk ik op dat gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een regierol hebben bij schuldhulpverlening. Bij bewind beslist de rechter of deze beschermingsmaatregel wordt ingesteld. Bewind kan ook worden ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand. Te denken valt aan dementie. Vaak spelen meerdere problemen: uit onderzoek blijkt dat in een meerderheid van de gevallen waarin bewind wordt

<sup>2</sup> Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1926.

<sup>3</sup> *Stb.* 2013, 46.

ingesteld, sprake is van multi-problematiek.<sup>4</sup> De betrokkene heeft dan bijvoorbeeld niet alleen problematische schulden, maar ook een psychische stoornis.

In de wet is een lijst opgenomen met (rechts)personen die in elk geval niet kunnen worden benoemd tot bewindvoerder (art. 1:435, zesde lid, BW). Het gaat bijvoorbeeld om personeelsleden van de instelling waar de betrokkene verblijft. Hiermee wordt beoogd belangenconflicten tegen te gaan.<sup>5</sup> Gemeenten of onderdelen dan wel afdelingen daarvan (hierna samengevat met: gemeenten) kunnen wel worden benoemd als bewindvoerder. De lijst maakt overigens onderdeel uit van genoemde evaluatie.

Indien een gemeente is benoemd tot bewindvoerder mag zij niet ongelijk concurreren met private bewindvoerders. Ter voorkoming van ongelijke concurrentie dienen overheidsorganen zich te houden aan de gedragsregels in de Wet markt en overheid (opgenomen als hst. 4b in de Mededingingswet). Dit betekent onder meer dat gemeenten de integrale kosten van het bewind aan de betrokkene moeten doorberekenen (art. 25i).

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) houdt toezicht op de naleving van de Wet markt en overheid. De ACM heeft de gedragsregels in de Wet markt en overheid in 2017 toegepast op een concrete casus.<sup>6</sup>

Aanleiding hiervoor was een handhavingsverzoek van een private bewindvoerder. De verzoeker stelde kort gezegd dat een gemeente die kosteloos bewind aanbood de Wet markt en overheid schond. De ACM concludeerde dat de gemeente niet voldeed aan de wettelijke verplichting om de integrale kosten van het bewind door te berekenen aan de betrokkene.

In reactie op de vraag welke communicatie hierover met de ACM heeft plaatsgevonden, kan ik uw Kamer melden dat de ACM de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2017 heeft bericht dat zij in bedoelde casus onderzoek uitvoerde.

#### Vraag 6

Bent u bereid gemeenten de vrijheid te geven om bewindvoering in eigen hand te nemen en hiertoe, indien dit nodig blijkt uit een rechterlijke uitspraak, de wet te wijzigen?

#### Antwoord 6

Bij de benoeming van een bewindvoerder volgt de rechter in beginsel de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene, bijvoorbeeld voor de partner, een bepaald familielid of een goede bekende.

Bewind dient ter bescherming van de vermogensrechtelijke belangen van de betrokkene. Voor de betrokkene is het een ingrijpende maatregel, omdat hij niet meer zelfstandig kan beslissen over geldzaken. Daarom hecht ik er veel belang aan dat de voorkeur van de betrokkene voor een bewindvoerder voorop staat. Volledigheidshalve merk ik op dat dit uitgangspunt ook aansluit bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hierin is bepaald dat maatregelen die betrekking hebben op de uitoefening van handelingsbekwaamheid onder meer de wil en voorkeuren van de betrokkene dienen te respecteren (zie art. 12, vierde lid).

#### Vraag 7

Klopt de volgend melding van de gemeente Waddinxveen: «we mogen er als gemeente niet op aansturen dat er alleen gebruik gemaakt wordt van bewindvoerders waar we positieve ervaringen mee hebben»?

#### Vraag 8

Onderschrijft u dat het juist wenselijk is dat door gemeenten doorverwezen wordt naar bewindvoerders waar positieve ervaringen mee zijn?

<sup>4</sup> Zie Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 74.

<sup>5</sup> *Kamerstukken I/2013/14*, 33 054, C, p. 7.

<sup>6</sup> Zie Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Mededingingswet, zaaknummer 17/012021.

#### Vraag 9

Bent u bereid om gemeenten instrumenten in handen te geven om onderscheid te maken tussen bewindvoerders met een goed staat van dienst en een slechte staat van dienst?

#### Vraag 16

Herinnert u zich de antwoorden op eerdere Kamervragen waarin u aangaf dat het van belang is dat gemeenten ervaringen inzake slecht functionerende bewindvoerders met elkaar delen<sup>7</sup>? Wilt u initiatieven ontplooiën om het delen van informatie over ervaringen met bewindvoerders tussen gemeenten te bevorderen?

#### Antwoord 7, 8, 9 en 16

In de beantwoording van eerdere vragen van uw Kamer heb ik aangegeven dat gemeenten hun kennis over slecht functionerende bewindvoerders kunnen delen met rechtbanken, door een klacht in te dienen, en in individuele zaken vragen om een bewindvoerder te ontslaan. Het is aan de praktijk om ideeën over het delen van informatie te onderzoeken en zo nodig te ontwikkelen. Initiatiefnemers dienen zich daarbij in elk geval rekenschap te geven van privacy- en mededingingsaspecten.

Als een gemeente de rechter verzoekt bewind in te stellen kan zij daarbij een kandidaat-bewindvoerder voorstellen. Op deze manier kunnen gemeenten eraan bijdragen dat bewindvoerders worden benoemd die volgens hen goed functioneren. Een gemeente zou zichzelf als kandidaat-bewindvoerder kunnen voorstellen. De gemeente dient zelf af te wegen of dit opportuun is. De rechter beslist uiteindelijk wie hij als bewindvoerder benoemt.

Het contact met rechtbanken vind ik de meest aangewezen route voor gemeenten om ervaringen met bewindvoerders te delen. Een klacht komt dan terecht bij degene die toezicht houdt op het functioneren van de bewindvoerder en die het best in staat is om dat functioneren te beoordelen: de rechter. De rechter beslist vervolgens of er reden is om met de bewindvoerder in gesprek te gaan of zelfs over te gaan tot ontslag.

#### Vraag 10

Wat is uw reactie op de volgende uitspraak van kantonrechter Verjans: «ik geloof dat ik tien minuten naar een zaak mag kijken. Dat is gewoon veel te kort»? Kunt u de werkdruk kwantificeren?

#### Antwoord 10

Er is geen norm voor de tijd die een rechter in een bewindszaak zou mogen steken. De werkdruk verschilt per zaak.

In het kader van het traject «maatschappelijk effectieve rechtspraak» ontwikkelt de rechtspraak ideeën die ervoor moeten zorgen dat het werk van de rechter zoveel mogelijk effect heeft. Het gaat onder meer om de aanpak van schuldenproblematiek. In dit verband heeft de Raad voor de rechtspraak mijn aandacht gevraagd voor de werkdruk in bewindszaken en tevens verzocht extra financiële middelen ter beschikking te stellen. Dit wordt betrokken bij de eerstvolgende driejaarlijkse prijsafspraken tussen de Raad en het ministerie.

#### Vraag 11

Wat zijn de mogelijkheden voor personen zoals Samantha, die gedupeerd zijn door foute bewindvoerders, om deze aansprakelijk te stellen voor schade die zij geleden hebben doordat zij bijvoorbeeld uit hun huis gezet zijn of dieper in de schulden terecht gekomen zijn door foute bewindvoering?

#### Vraag 12

Wat is uw reactie op de volgende uitspraak van dhr Steenbergen: «er gaat echt gigantisch veel mis. Maar de schade verhalen op de bewindvoerder is vaak onbegonnen werk. Mensen onder bewind kunnen de kosten voor een rechtszaak niet van hun leefgeld betalen, dus moet de bewindvoerder de uitgaven goedkeuren. En dat gebeurt vaak niet, omdat de bewindvoerder niet wil dat we een zaak tegen hem beginnen»?

<sup>7</sup> Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1926

#### Vraag 13

Hoe gaat u er voor zorgen dat de gedupeerden die geen geld hebben en onder bewind staan toegang tot recht kunnen krijgen?

#### Antwoord 11, 12 en 13

Degene wiens vermogen onder bewind is gesteld kan de bewindvoerder aansprakelijk stellen als deze tekortschiet in de zorg van een goed bewindvoerder (art. 1:444 BW). Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de bewindvoerder fraudeert. Met een dergelijke aansprakelijkstelling zijn voor de betrokkene in beginsel geen kosten gemoeid.

In zo'n geval kan de betrokkene, maar bijvoorbeeld ook zijn naaste familieleden en – in geval van een schuldenbewind – de gemeente, de rechter verzoeken om de bewindvoerder te ontslaan. De rechter kan de bewindvoerder ook ambtshalve ontslaan, bijvoorbeeld op basis van klachten. Ook kan de rechter beslissen om de bewindvoerder in alle bewinden te ontslaan of een klantenstop instellen gecombineerd met een verbetertraject. Van de Raad voor de rechtspraak begrijp ik dat rechters soms ook signalen over slecht functionerende bewindvoerders ontvangen van hulpverleners van betrokkenen. Deze signalen worden opgepakt en nader onderzocht. Dat is niet altijd zichtbaar in het dossier. Het onderzoek vindt plaats binnen het lopende toezicht op het functioneren van de bewindvoerder. Het verzoek tot ontslag van de bewindvoerder wordt ook binnen het lopende toezicht behandeld. Aan het indienen van een dergelijk verzoek zijn dan ook in beginsel geen kosten verbonden. De betrokkene heeft op deze manier voldoende toegang tot het recht.

Als de bewindvoerder wordt ontslagen moet hij een eindrekening en -verantwoording opmaken. Indien de opvolgend bewindvoerder of de betrokkene bezwaar heeft tegen de eindrekening en -verantwoording, kan de rechter de schade vaststellen die de ontslagen bewindvoerder aan de betrokkene heeft berokkend. Vervolgens kan de rechter de opvolgend bewindvoerder de opdracht geven om de schade te verhalen op de ontslagen bewindvoerder. De grondslag hiervoor is de beschikking waarin de rechter de schade heeft vastgesteld.

#### Vraag 14

Bent u bereid om in uw nieuwe voorstellen, die u deze zomer naar de Kamer verwacht te sturen, het streven naar (maximale) zelfstandigheid van de onder bewind gestelde personen, tot doel te stellen?

#### Antwoord 14

De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap geeft rekenschap van het belang van zelfstandigheid. De wetswijziging gaat ervanuit dat de beschermingsmaatregelen curatele, bewind en mentorschap niet verder ingrijpen dan noodzakelijk is en – waar mogelijk – de zelfredzaamheid van de betrokkene bevorderen.<sup>8</sup> In de lopende evaluatie van de wetswijziging wordt rechters, professionele vertegenwoordigers en schuld-hulpverleners onder meer gevraagd wat hun ervaringen zijn rond de bevordering van zelfredzaamheid. Ik informeer uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten van de evaluatie.

Dat de beschermingsmaatregelen niet verder dienen in te grijpen dan noodzakelijk is, volgt ook uit artikel 12, vierde lid, van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat bepaalt:

«De Staten die Partij zijn waarborgen dat alle maatregelen die betrekking hebben op de uitoefening van handelingsbekwaamheid, voorzien in passende en doeltreffende waarborgen in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten om misbruik te voorkomen. Deze waarborgen dienen te verzekeren dat maatregelen met betrekking tot de uitoefening van handelingsbekwaamheid de rechten, wil en voorkeuren van de desbetreffende persoon respecteren, vrij zijn van conflicterende belangen of onbehoorlijke beïnvloeding, proportioneel zijn en toegesneden op de omstandigheden van de persoon in kwestie, van toepassing zijn gedurende een zo kort mogelijke periode en onderworpen zijn aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke

<sup>8</sup> Kamerstukken II2011/12, 33 054, 3, p. 3.

instantie. De waarborgen dienen evenredig te zijn aan de mate waarin deze maatregelen van invloed zijn op de rechten en belangen van de persoon in kwestie.»

#### Vraag 15

Wat gaat u doen aan de trend dat steeds meer woningcorporaties en energiebedrijven van klanten eisen dat ze bewind aanvragen in geval van betalingsachterstanden?

#### Antwoord 15

Een betalingsachterstand bij een woningcorporatie of energiebedrijf kan een indicatie zijn van veelomvattender financiële problemen. Bij schuldenproblematiek zijn er vrijwel altijd diverse schuldeisers en vorderingen. Het duurt volgens deskundigen vaak lang voordat iemand hulp zoekt. Zij stellen dat het van belang is er vroeg bij te zijn en actie te ondernemen.<sup>9</sup>

Het kan voorkomen dat een woningcorporatie of energiebedrijf iemand vraagt om de rechter te verzoeken bewind in te stellen. Uiteindelijk beslist diegene zelf of hij dat verzoek indient. De rechter weegt bij elk verzoek af of er reden bestaat bewind in te stellen. Daarvoor moet sprake zijn van een lichamelijke of geestelijke toestand, of verkwisting dan wel problematische schulden, waardoor iemand zijn vermogensrechtelijke belangen niet (langer) zelf kan behartigen. Enkel een betalingsachterstand bij een woningcorporatie of energiebedrijf zal doorgaans onvoldoende reden zijn om een ingrijpende maatregel als bewind in te stellen.

Als energiebedrijven constateren dat er betalingsachterstanden voor de energierekening zijn bij klanten, dienen zij hen te wijzen op de mogelijkheden van de gemeentelijke schuldhulpverlening (zie art. 3, tweede lid, onder a en b, Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas). Indien de klant hiervoor toestemming verleent, kan een energiebedrijf diens persoonsgegevens doorgeven aan de gemeentelijke schuldhulpverlening, zodat de gemeente de inwoner kan benaderen met een aanbod voor schuldhulpverlening.

In het kader van vroegsignalering van problematische schulden maken gemeenten in toenemende mate afspraken met onder meer woningcorporaties en energiebedrijven over het doorgeven van betalingsachterstanden van inwoners, zodat inwoners die problematische schulden (dreigen te) krijgen, en niet op eigen initiatief hulp zoeken, zo spoedig mogelijk een hulpaanbod van de gemeente krijgen. Als blijkt dat een inwoner met (dreigende) problematische schulden niet in staat is zelf zijn financiële administratie te beheren, kan de gemeente bijvoorbeeld budgetbeheer aanbieden of een verzoek tot instelling van een schuldenbewind indienen bij de rechter.

#### Vraag 17

Hoe gaat u zo snel mogelijk een einde maken aan wanpraktijken van malafide bewindvoerders?

#### Antwoord 17

Bij de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap is nadrukkelijk aandacht voor de kwaliteitseisen voor en het toezicht op het functioneren van professionele bewindvoerders. Ik wil niet vooruitlopen op de uitkomsten. Zoals toegezegd informeer ik uw Kamer rond de zomer over de uitkomsten van de evaluatie.

---

<sup>9</sup> Zie *WRR-rapport nr. 97: Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017, p. 47.