

Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm

Aanleiding en opzet onderzoek

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn drie beschermingsmaatregelen opgenomen waarmee kwetsbare volwassenen, die onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen goed te behartigen of voor zichzelf te zorgen, beschermd worden door een wettelijke vertegenwoordiger te benoemen. Het gaat hierbij om curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Bij deze maatregelen beslist de kantonrechter over instelling dan wel opheffing.

In de afgelopen periode zijn belangrijke wijzigingen in het wettelijk kader voor deze maatregelen doorgevoerd. Zo is op 1 januari 2014 de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wet cbm) in werking getreden (wet van 16 oktober 2013, Staatsblad 414). Via het Besluit kwaliteitseisen cbm zijn enkele maanden later kwaliteitseisen van kracht geworden voor vertegenwoordigers met drie of meer cliënten. Een bindende beloningssystematiek is geregeld in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren en trad op 1 januari 2015 in werking. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd om de werking van de wijzigingen, die voortvloeien uit de Wet cbm, extern te laten onderzoeken.

Tegen deze achtergrond heeft Bureau Bartels, in opdracht van het WODC, op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, onderzoek gedaan naar de praktijkervaringen van verschillende typen actoren met de wijzigingen als gevolg van de Wet cbm, het Besluit kwaliteitseisen en de Beloningsregeling. Daartoe zijn in de eerste plaats gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, te weten tien individuele kantonrechters, een groeps-gesprek met negen kantonrechters van de Expertgroep CBM van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T) en gesprekken met de voorzitter en enkele medewerkers van het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM. In de tweede plaats zijn (koepelorganisaties van) wettelijke vertegenwoordigers geraadpleegd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de drie typen maatregelen en anderzijds beroeps- versus vrijwillige vertegenwoordigers. In totaal zijn 138 wettelijke vertegenwoordigers, vooral via telefonische interviews, in het onderzoek betrokken. Ten slotte zijn, met het oog op mogelijke veranderingen in de samenwerking bij problematische schulden, ook koepelorganisaties van gemeenten en schuldhulpverleners geconsulteerd en zijn 26 individuele schuldhulpverleners telefonisch geïnterviewd. Bij elke onderzoeksgroep is daarnaast gestreefd om zoveel mogelijk 'ervaren' respondenten te raadplegen, dus respondenten die zowel de situatie voor als na de wetswijziging hebben meegemaakt.

In het onderstaande zijn de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek geordend langs de drie beleidsdoelen die werden nagestreefd. Daarin zijn ook twee andere beleidsdoelen – onder-

steuning van de betrokkenheid van de nabije omgeving van de betrokkene en dat de wet de praktijk reflecteert – vervlochten.

Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften

Doelstelling 1a: de maatregel is passend en bevordert, waar mogelijk, de zelfredzaamheid van betrokkene

Bij de wetswijziging cbm is een aantal wijzigingen doorgevoerd om de beschermingsmaatregelen meer passend te maken en beter aan te laten sluiten bij de ondersteuningsbehoeften van de betrokkenen. Hieraan wordt voldaan als een maatregel niet langer voortduurt dan noodzakelijk. Als eerste zijn daartoe enkele wijzigingen in de rechtsgronden doorgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat deze wijzigingen doorgaans adequaat zijn geweest en de beoogde werking hebben.

De aanscherping van de rechtsgrond en overheveling van verkwisting als grond voor beschermingsbewind hebben ertoe geleid dat curatele minder vaak wordt opgelegd. Als gevolg van de tussentijdse toets zijn veel bestaande curateles omgezet naar minder zware maatregelen. Over het algemeen wordt dit als een positieve ontwikkeling ervaren. Met de gelijkschakeling van drugsmisbruik aan drankmisbruik als grond voor curatele, waarbij de betrokkene nog bepaalde familierechtelijke handelingen mag verrichten, is in de praktijk weinig ervaring opgedaan.

Kantonrechters, beroepsbewindvoerders en schuldhulpverleners oordelen doorgaans positief over problematische schulden als nieuwe rechtsgrond voor beschermingsbewind, omdat hiermee aangesloten wordt op een belangrijk maatschappelijk vraagstuk en bewind een oplossing kan zijn. Bovendien benadrukt deze grond (meer dan 'lichamelijke of geestelijke toestand') de tijdelijkheid van de maatregel. Bij schuldenbewind lijkt meer dynamiek te zijn ontstaan: hoewel nog niet in grote aantallen stromen betrokkenen uit als het schuldenprobleem opgelost of onder controle is. Gemeentelijke vertegenwoordigers zien in deze nieuwe grond een belangrijke verklaring voor de sterke toename van (de kosten van) beschermingsbewindzaken. De Expertgroep ziet risico's van de dominante positie van schuldenbewind. Bovendien komen bij dit type bewind veel klachten van betrokkenen.

De uitbreiding van de verplichte publicatie in het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR) voor beschermingsbewind bij verkwisting of problematische schulden heeft een groot draagvlak. Hiermee is extra bescherming tegen het ontstaan van nieuwe schulden mogelijk. In de praktijk werkt het niet altijd zo, doordat schuldeisers (te) weinig in het register kijken, publicatie betrokkenen toch niet altijd weghoudt om nieuwe schulden te (kunnen) maken en vertegenwoordigers aankopen niet altijd terugdraaien. Verder kunnen betrokkenen toch nog rekeningnummers wijzigen voor het ontvangen van toeslagen, uitkeringen en loon. De 'zoekfunctie' en daarmee de toegankelijkheid van het CCBR is (nog) niet optimaal.

Hoewel nog geen vijf jaar is verstreken sinds de wetwijziging, is al gevolg van de periodieke evaluatie – vertegenwoordigers moeten een maatregel minimaal eens in de vijf jaar evalueren – al de nodige beweging ontstaan. Kantonrechters oordelen positief, omdat deze evaluaties leiden tot opschoning van achterhaalde dossiers en dikwijls tot beëindiging of overheveling naar een lichtere maatregel. Zij krijgen met deze evaluaties vaak niet meer inzicht in de kwaliteit van de vertegenwoordiging, vanwege te summiere informatie en het delegeren van de beoordeling naar ondersteunende medewerkers. Enkele koepelorganisaties spreken wat dit aangaat van een 'papieren aangelegenheid'. Vertegenwoordigers oordelen uiteenlopend over de periodieke evaluatie. Als sterk punt wordt vooral het reflectiemoment op de noodzaak tot voortzetting van de maatregel ervaren, de administratieve belasting het meest als zwakke punt. Weerstanden tegen de periodieke evaluatie bestaan bij onveranderbare situaties en familievertegenwoordiging. Gemeentelijke vertegenwoordigers vinden de termijn van vijf jaar te lang.

Het artikel (in de kwaliteitseisen) dat een vertegenwoordiger waar mogelijk de zelfredzaamheid van betrokkene dient te bevorderen, lijkt enige invloed te hebben gehad op het aantal opheffingsverzoeken bij schuldenbewinden. Bij curatele en mentorschap krijgt dit minder aandacht, omdat zelfredzaamheid bij dit type betrokkenen vaak geen haalbare kaart is. In de praktijk worden nog wel de nodige belemmeringen gesignaleerd om de zelfredzaamheid te bevorderen.

Doelstelling Ib: de betrokkenheid van personen in de nabijheid wordt ondersteund

Met de wijzigingen is maar in beperkte mate bijgedragen aan meer betrokkenheid bij de wettelijke beschermingsmaatregelen van personen in de omgeving van de betrokkenen. Een uitzondering vormt een grotere rol voor zorg- en begeleidingsinstellingen bij de instroom in de maatregelen.

Bij de wetwijziging is de kring van bevoegden die een verzoek tot instelling of opheffing mogen indienen, uitgebreid. Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers oordelen hierover in grote meerderheid positief. Zorg- en begeleidingsinstellingen zijn gebruik gaan maken van hun nieuwe bevoegdheid aan de 'instroomkant'. Dit heeft geleid tot een betere toegang tot de wettelijke maatregelen voor 'zorgmijders' en personen zonder een sociaal vangnet. Schuldhelpverleners zijn verdeeld over deze nieuwe bevoegdheid voor zorg- en begeleidingsinstellingen. Meer steun bestaat er bij hen voor de uitbreiding van bevoegdheden van gemeenten rondom de uitstroom uit bewind. In de praktijk blijken gemeenten nu overigens nog nauwelijks verzoeken tot opheffing in te dienen.

Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers ervaren de 'vermeldingsplicht' waarom familie van de betrokkene het verzoek tot instelling niet heeft gedaan, als een formaliteit die weinig toevoegt. Bovendien kan het betrekken van de familie juist averechts werken als sprake is van een verstoorde relatie met familieleden. De impact van de vermeldingsplicht op een grotere betrokkenheid van familie is dan ook beperkt. Alleen bij mentorschap lijkt iets kritischer gekeken te worden naar (de afwezigheid van) de betrokkenheid van de familie van de betrokkene. Over het algemeen bieden de maatregelen voldoende bescherming aan betrokkenen, tenzij zij zich niet aan afspraken houden of

vertegenwoordigers slecht werk leveren of frauderen. Dit laatste kan zelfs met de kwaliteitseisen niet altijd voorkomen worden.

Borging kwaliteit vertegenwoordigers **Doelstelling II: de kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers wordt gewaarborgd**

Bij de wetwijziging cbm zijn ook wijzigingen doorgevoerd om de kwaliteit van de vertegenwoordiging te bevorderen. Allereerst zijn daartoe enkele nieuwe bepalingen rondom benoeming en ontslag van kracht geworden. Zo zijn bepaalde (rechts)personen vanwege mogelijke belangenverstremming uitgesloten van benoeming als wettelijk vertegenwoordiger. Deze wijziging wordt door veel kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers als adequaat aangemerkt. Volgens een beperkt aantal respondenten zouden nog andere situaties/partijen uitgesloten moeten worden. Nieuw is ook de mogelijkheid om rechtspersonen als curator of mentor te benoemen. Een meerderheid van de kantonrechters, curatoren en mentoren is positief over de bijdrage van deze wijziging aan de beoogde continuïteit en kwaliteit van de vertegenwoordiging. Ruim een derde van de respondenten wijst op het gevaar dat betrokkenen hierdoor juist geen 'vaste' vertegenwoordiger krijgen. Met verzoeken tot ontslag van de vertegenwoordiger door nieuwe bevoegden, is in de praktijk nog weinig ervaring opgedaan.

De kern van de wetwijziging rondom kwaliteitsbevordering bestaat uit kwaliteitseisen voor vertegenwoordigers die drie of meer personen vertegenwoordigen, zoals geregeld in het Besluit kwaliteitseisen. Uit het onderzoek blijkt dat er een groot draagvlak bestaat voor deze kwaliteitseisen. Dit omdat hiervan een zekere 'filterwerking' uitgaat bij de toelating van nieuwe vertegenwoordigers en het signaleren en aanpakken van slecht presterende vertegenwoordigers. Een ruime meerderheid van de respondenten ziet dan ook positieve effecten op de kwaliteit en professionalisering van de wettelijke vertegenwoordiging. Andere respondenten zijn hierover meer terughoudend, omdat de eisen vooral procedureel van aard zijn en niet de inhoud van de vertegenwoordiging betreffen.

Het bovenstaande betekent niet dat kantonrechters altijd voldoende toezicht kunnen uitoefenen en adequaat kunnen ingrijpen. Te algemeen opgestelde plannen van aanpak en periodieke evaluaties, het ontbreken van een verschijningsplicht op zitting en onvoldoende informatie-uitwisseling tussen arrondissementen zijn hier debet aan. Verder staat de toezichhoudende rol onder druk door een tekort aan ondersteunend personeel bij de rechtbanken. Desondanks zijn de meeste rechters positief over de impact van de wetwijziging cbm op de kwaliteit van de vertegenwoordiging. Dit omdat met de eisen het 'kaf van het koren' is gescheiden en er bij vertegenwoordigers meer bewustzijn over het belang van goede dienstverlening ontstaan is. De kwaliteitseisen bieden echter geen volledige garantie dat misstanden uitgesloten worden.

Zoomen we in op de afzonderlijke kwaliteitseisen dan constateren we het volgende:

- Op bepaalde aspecten van de gestelde opleidingseisen is kritiek geuit. Deze kritiek spitst zich toe op de reikwijdte (ook bestuurders, ondersteunend personeel en stagiairs moeten hieraan voldoen) en de inhoud van deze eisen (niet op competenties gericht).
- Vergelijkbare kritiek wordt ook geuit op de reikwijdte van de verplichte jaarlijkse bijscholing (zie hierboven). Bovendien

wordt de invulling van deze verplichting door de Expertgroep en sommige koepelorganisaties als te algemeen en te vrijblijvend beschouwd.

- Met de eisen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld (het accountants-/deskundigenverslag bij toelatingsverzoek en jaarrekening en samenstellings-/controleverklaring bij jaarlijkse handhavingsverzoek) kunnen de meeste vertegenwoordigers uit de voeten. Gezien de grote nadruk op financiële zaken, bestaat bij beroepsmentoren het minste draagvlak voor deze verplichting.
- Het verplichte plan van aanpak bij het verzoek tot instelling heeft weinig invloed op de kwaliteit van de vertegenwoordiging gehad. Voor een deel van de kantonrechters biedt dit plan een goed houvast, een ander deel ontleent er vanwege de gestandaardiseerde inhoud weinig meerwaarde aan. Dat ook veel beroepsvertegenwoordigers hier weinig meerwaarde in zien, heeft met het moment van opstellen van dit plan te maken (als er nog maar weinig contact met de betrokkene is geweest).
- De verplichte klachtenregeling kan op steun rekenen, hoewel sommige kantonrechters graag klachten zoveel mogelijk bij henzelf zien binnenkomen. Dat betrokkenen ondanks de klachtenregeling van de vertegenwoordiger direct de gang naar de kantonrechter kunnen maken, komt op kritiek vanuit een deel van de vertegenwoordigers te staan. Voor een verplichte 'route' – bij klachten eerst naar de vertegenwoordiger en dan naar de kantonrechter – ontbreekt echter een rechtsgrond.
- De beroepsvertegenwoordiger dient bij zijn taakvervulling uit te gaan van de levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond van betrokkene. Het plan van aanpak geeft kantonrechters doorgaans niet de informatie om dit goed te kunnen beoordelen.

Voor het toetsen van de kwaliteit van vertegenwoordigers met drie of meer cliënten hebben de rechtbanken het Landelijk Kwaliteitsbureau opgericht. Dit LKB behandelt de toelatings- en handhavingsverzoeken en beheert het bestand van vertegenwoordigers van wie verzoeken zijn gehonoreerd en die dus benoembaar zijn. De oprichting hiervan heeft tot een meer eenduidige en een efficiëntere uitvoering van de kwaliteitstoets geleid. Daarnaast heeft deze decentralisatie voor de meeste kantonrechters ook bijgedragen aan demping van de werklast.

Over de behandeling van de toelatingsverzoeken en de handhavingsverzoeken door het LKB is het overgrote deel van de vertegenwoordigers positief. De doorlooptijd van de besluitvorming wordt het meest als knelpunt genoemd, op enige afstand gevolgd door onnodige dubbelingen in aan te reiken gegevens en de benodigde tijdsinzet voor het invullen van formulieren. Het ontbreken van bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij LKB-besluiten, als gevolg van het feit dat het LKB niet bij wet geregeld is, vormt een belangrijke omissie.

Storoomlijning wettelijk kader

Het derde type wijzigingen heeft als doel om het wettelijk kader aan te laten sluiten bij de bestaande praktijk en daarnaast te stroomlijnen. Dit om meer eenduidigheid en consistentie te krijgen.

Doelstelling IIIa: de wet reflecteert de bestaande praktijk

Over de wettelijke verruiming van de bevoegdheden van bewindvoerders bij problematische schulden – een bewindvoerder mag alle handelingen verrichten die bijdragen aan een goed bewind – lopen de meningen van de kantonrechters uiteen. De beroepsbewindvoerders zijn wel overwegend positief, omdat zij meer maatwerk en een actieve bijdrage aan oplossing van het schuldenprobleem kunnen leveren. Een deel van hen plaatst wel de kanttekening van te hoge verwachtingen (bij minnelijke trajecten). Dat bewindvoerders zelf ook (tegen betaling) minnelijke trajecten mogen verzorgen, kan niet op draagvlak rekenen bij de koepelorganisatie die (ook) schuldhulpverleners vertegenwoordigt. In de Memorie van Toelichting zijn de taken benoemd die een bewindvoerder kan uitoefenen bij problematische schulden: stabilisatie, toeleiding naar schuldhulpverlening en eventueel zelf minnelijke trajecten regelen. Voor de meeste kantonrechters en bewindvoerders heeft dit niet tot de beoogde verduidelijking van taken geleid. De formulering van taken biedt hiervoor in hun optiek te weinig houvast. Volgens de Expertgroep en de meeste schuldhulpverleners is daarentegen wel meer duidelijkheid over de rol van bewindvoerders bij problematische schulden gekomen. Opvallend is dat schuldhulpverleners veel vaker dan de bewindvoerders een positief effect op de onderlinge samenwerking en rol- en taakverdeling ervaren.

Doelstelling IIIb: de regels voor curatele, bewind en mentorschap worden gestroomlijnd en afgebakend

Verder is de bepaling voor opheffing van curatele en beschermingsbewind gelijkgeschakeld met mentorschap, als de noodzaak vervalt of voortzetting geen zin meer heeft (terwijl voorheen de oorzaak moest zijn vervallen). Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers zijn positief over deze wijziging, omdat opheffing hierdoor sneller kan plaatsvinden als de betrokkene niet meewerkt, bescherming niet meer nodig is of anderszins geregeld kan worden. Dit sluit aan het streven om een maatregel niet langer voort te laten duren dan nodig.

Uit het onderzoek blijkt dat de nieuw geïntroduceerde belonings-systematiek in zijn algemeenheid tot meer eenduidigheid heeft geleid over de beloning van vertegenwoordigers. Voor de meeste kantonrechters biedt deze regeling voldoende houvast voor het bepalen van de vergoeding (ook als deze taak gedelegeerd is naar anderen binnen de rechtbank). De beloning bij grote vermogens lijkt nog niet goed te zijn geregeld. Vertegenwoordigers oordelen uiteenlopend over de beloningsregeling. Enerzijds biedt de regeling duidelijkheid en meer zekerheid over wat vertegenwoordigers in rekening mogen brengen. Anderzijds geven veel vertegenwoordigers aan dat het aantal uren dat vergoed wordt, onvoldoende is. In het geval van vrijwillige vertegenwoordigers wordt de beloningsregeling vaak niet toegepast.

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Uitgevoerd door

Bureau Bartels

Dr. E.J. Davelaar | drs. H.A. Tissing | m.m.v. J. Waal LL.M., MA

Amersfoort, 13 juli 2018

© 2018 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Auteursrechten voorbehouden