

### Achtergrond

In Nederland kunnen kwetsbare volwassenen die niet of niet voldoende in staat zijn hun belangen van vermogensrechtelijke en/of immateriële aard zelf te behartigen worden beschermd. Het gaat om drie verschillende beschermingsmaatregelen: curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Een rechter legt de maatregel op en wijst daarbij een uitvoerder aan. Dit kan een familielid zijn, maar ook een professionele uitvoerder. Curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM) vormen een beperking op de zelfbeschikking van het individu. Mede daarom houdt de rechter toezicht op de uitvoering van beschermingsmaatregelen.

### Aanleiding

De rechterlijke macht houdt in een aanzienlijk aantal zaken jaarlijks toezicht. Om dit systeem ook in de toekomst vitaal te houden, is in de begroting 2017 van het toenmalig ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek aangekondigd naar de vraag of de invoering van een heffing daaraan kan bijdragen. De heffing wordt gevraagd van personen op wie toezicht wordt gehouden in het kader van één van de drie beschermingsmaatregelen. De aanleiding voor het gevraagde onderzoek moet in het licht worden gezien van een aantal bredere ontwikkelingen:

- a. verbreding van de toezichtstaak van de rechter o.a. door uitbreiding van de verantwoordingsplicht voor bewindvoerders, curatoren en mentoren;
- b. sterke toename van het aantal lopende beschermingsmaatregelen, en daarmee

toename van het aantal zaken waar toezicht op gehouden wordt; en

- c. de door de rechtspraak noodzakelijke geachte verbetering van de kwaliteit van het rechterlijk toezicht en daarbij behorende noodzakelijke additionele financiering (door de Raad voor de rechtspraak becijferd op 11,2 miljoen euro in 2017).

Deze ontwikkelingen dragen er in toenemende mate aan bij dat de vitaliteit van het toezicht, d.w.z. de financiering van de toezichtstaak bij beschermingsmaatregelen, onder druk staat. In de begroting waarin dit onderzoek aangekondigd is, staat beschreven dat met de heffing wordt beoogd op jaarbasis 6 miljoen euro op te halen. De heffing dient, samen met een aantal andere maatregelen, ter invulling van een in de begroting opgenomen taakstelling voor de strafrechtketen ter hoogte van 52,5 miljoen euro per jaar.

### Onderzoeksvragen

De volgende drie onderzoeksvragen staan in het onderzoek centraal:

1. Hoe zou een heffing op bewindvoering, curatele en mentorschap vorm gegeven kunnen worden?
2. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een heffing?
3. In hoeverre kan een heffing bij toezichtzaken er aan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst 'vitaal' blijft, in de zin van betaalbaar?

Hieronder geven we een samenvatting weer van de bevindingen per onderzoeksvraag. Voor

de begeleiding van het onderzoek heeft het WODC een begeleidingscommissie ingesteld. De samenstelling van de commissie staat beschreven in bijlage 1.

*Onderzoeksvraag 1: Hoe zou een heffing op bewindvoering, curatele en mentorschap vorm gegeven kunnen worden?*

In de eerste plaats is de vormgeving van de heffing afhankelijk van het financiële doel. Blijft het doel beperkt tot de bijdrage aan de taakstelling van de strafrechtketen (6 miljoen euro) of strekt het doel zich ook uit tot de bekostiging van de kwaliteitsverhoging van het toezicht (6 miljoen + 11,2 miljoen euro)?

Bij de vormgeving van de heffing gaat het er in de tweede plaats om of de heffing *jaarlijks* wordt geïnd op alle lopende CBM-dossiers of dat er *eenmalig* een bijdrage wordt gevraagd voor het rechterlijk toezicht. In het vervolg gaan wij uit van een jaarlijkse bijdrage die betaald wordt gedurende de looptijd van de maatregel.

De eenvoudigste manier om vorm te geven aan de heffing zou een variant zijn waarbij de hoogte van de heffing gelijk is voor alle personen voor wie een beschermingsmaatregel is ingesteld, ook wel 'betrokkenen' genoemd.<sup>1</sup> Afhankelijk van het gekozen financiële doel van de heffing, 6 miljoen euro of 17,2 miljoen euro per jaar, bedraagt de heffing respectievelijk 18,75 euro of 53,75 euro per jaar. Dit bedrag zou dan jaarlijks geïnd worden bij alle lopende CBM-dossiers.<sup>2</sup> We hebben daarbij geen rekening gehouden met de kosten van de invoering van de heffing en de bijkomende inningskosten.

Verfijningen op deze variant kunnen worden aangebracht door de heffing te differentiëren. Een eerste mogelijkheid van differentiatie is door het verschil in capaciteitsbeslag op de rechterlijke macht per maatregel (C, B of M) tot uitdrukking te brengen in de hoogte van het tarief van de heffing. Differentiatie volgens het beginsel van kostenoriëntatie naar maatregel betekent dat voor het mentorschap een lagere heffing in rekening wordt gebracht dan voor bewindvoering en curatele. Het tarief voor bewindvoering zou dan relatief het hoogste zijn vanwege het intensievere toezicht dat is gemoeid met schuldenbewinden (een subcategorie van beschermingsbewind). Een nadere verfijning van differentiatie volgens het beginsel van kostenoriëntatie kan worden aangebracht door te kijken naar de specifieke intensiviteit van de werkzaamheden van de rechter in individuele dossiers. Dit zou betekenen dat er een directere relatie is tussen de handelingen van de rechter en de hoogte van de heffing. De hoogte van de heffing in deze vorm loopt niet alleen uiteen tussen de maatregelen, maar ook binnen de maatregelen.

In de tweede plaats kan via differentiatie rekening worden gehouden met de draagkrachtverschillen tussen betrokkenen. De Raad voor de rechtspraak heeft zelf een scenario doorgerekend waarin betrokkenen worden vrijgesteld van de heffing wanneer de instellingsgrond voor de beschermingsmaatregel verkwisting, of problematische schulden is. Dit is in ongeveer 25% van de lopende beschermingsmaatregelen het geval. Voor de overige betrokkenen geldt in deze situatie dan een tarief van 25 euro (bij een financiële doelstellingen 6 miljoen euro per jaar) of 71,67 euro (bij een doelstelling van 17,2

---

<sup>1</sup> De wet gebruik de term 'rechthebbenden' voor personen voor wie een beschermingsbewind is ingesteld. In dit rapport spreken we echter van 'betrokkenen', waarmee we personen

aanduiden voor wie een bewind, curatele of mentoraat is ingesteld.

<sup>2</sup> In 2016 waren er ongeveer 320.000 lopende beschermingsmaatregelen waarin de rechterlijke macht toezicht hield.

miljoen euro per jaar). Een verdergaande toepassing van het draagkrachtbeginsel sluit de gehele groep betrokkenen uit die aanspraak maken op bijzondere bijstand voor financiering van de kosten voor de beschermingsmaatregel omdat ze deze zelf niet kunnen betalen (uit onderzoek blijkt dat dit om circa 60% van de onderbewindgestelden gaat<sup>3</sup>). In dat laatste geval betaalt een minderheid van de betrokkenen een heffing van 46,88 euro resp. 134,38 euro. Er is ook nog een scenario denkbaar waarbij een heffing slechts wordt opgelegd aan betrokkenen met een hoog inkomen en/of vermogen. Het is op dit moment niet precies te zeggen hoe groot deze groep is en dus hoe hoog de heffing zou zijn.

De twee differentiatiemogelijkheden kunnen leiden tot tegengestelde uitkomsten. Kostenoriëntatie heeft tot gevolg dat degenen met de minste draagkracht het meest worden belast. Voor betrokkenen met een schuldenbewind (beschermingsbewind vanwege verkwisting of problematische schulden) zal namelijk het hoogste heffingsstarief gelden, vanwege de relatief hoge intensiteit van het toezicht op schuldenbewinden. Het draagkrachtbeginsel heeft tot gevolg dat degenen die minder kosten maken het meest worden belast omdat juist de intensieve dossiers (o.a. schuldenbewinden) worden uitgezonderd van de heffingsplicht.

Naar verwachting zijn de inningskosten (incl. investeringen) bij een gedifferentieerde variant hoger vergeleken met de variant waarin de hoogte van de heffing voor alle betrokkenen gelijk is. Aanvullend onderzoek is nodig om de inningskosten (incl. investeringen) (eventueel per variant) vast te stellen. Deze vraag valt buiten het bestek van deze verkenning.

Met betrekking tot de toegang tot beschermingsmaatregelen zijn in de eerste variant de kosten gelijk voor allen voor wie een beschermingsmaatregel geldt. De financiële drempel is beperkt of afwezig, 18,75 euro of 53,75 euro per jaar afhankelijk van de totale omvang van de heffing en of betrokkenen deze kosten door gemeenten vergoed krijgen. Wanneer de heffing kostengeoriënteerd zou zijn, zal de hoogte van de heffing per individueel geval verschillen. De mate waarin de toegang tot een beschermingsmaatregel belemmerd wordt, is afhankelijk van de hoogte van de heffing die bij een kostengeoriënteerde heffing wordt bepaald door de intensiteit van het toezicht. Hoe intensiever, hoe hoger de heffing en dus hoe hoger de drempel. Gesteld kan worden dat juist de mensen voor wie het toezicht het meest intensief is, rechterlijk toezicht ook het meest nut heeft. In de variant waarbij de heffing alleen wordt opgelegd aan de personen met een hoog inkomen en/of vermogen, geldt dat er geen drempel wordt opgeworpen voor hen die hier niet onder vallen. Voor de hoge inkomens/vermogens is de drempel echter (vele malen hoger) dan bij de andere varianten.

### *Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de mogelijke gevolgen van een heffing?*

De gevolgen van de heffing zijn afhankelijk van de gekozen vorm van de heffing en van de beoogde opbrengst. Een heffing die via een niet-gedifferentieerde variant 6 miljoen euro beoogt binnen te halen, zal naar alle waarschijnlijkheid beperkte gevolgen hebben voor personen op wie een beschermingsmaatregel van toepassing is. De financiële drempel is in dit geval beperkt tot 18,75 euro per jaar. De hoogte van dit bedrag

waarvoor gemeenten de kosten voor de beschermingsmaatregel betalen. Voor deze verkenning gaan wij er vanuit dat dit aandeel gelijk is aan het aandeel bij beschermingsbewind.

---

<sup>3</sup> In dit onderzoek is op basis van een steekproef bekeken hoe vaak gemeenten de kosten voor beschermingsbewind betalen, zie: Bureau Bartels (2015). Er is geen onderzoek bekend naar het aandeel curatele- of mentordossier

zal naar verwachting niet ertoe leiden dat de doelgroep afziet van een maatregel of uitwijkt naar andere manieren om de financiële of immateriële belangen te laten behartigen (bijvoorbeeld via een levenstestament of met schuldhulpverlening). Ter vergelijking; op dit moment betalen betrokkenen een beloning voor het werk van de uitvoerder de maatregel (minimaal 599,30 euro, maximaal 2.278,80 euro per jaar) en eventueel griffierecht (ad 79 euro) voor het instellen van een beschermingsmaatregel. Min- of onvermogenen kunnen voor deze kosten aanspraak maken op de bijzondere bijstand van gemeenten.

Min- of onvermogenen die op dit moment aanspraak maken op bijzondere bijstand voor de kosten voor hun maatregel zullen dat ook voor de heffing blijven doen waardoor gemeenten de kosten voor bijzondere bijstand met naar schatting 3,6 miljoen euro zien stijgen (bij een financiële doelstelling van 6 miljoen euro per jaar) of met 10,3 miljoen euro per jaar (bij een financiële doelstelling van 17,2 miljoen euro per jaar). Vanwege deze financiële betrokkenheid van gemeenten bij een heffing op toezicht zal overleg gevoerd moeten worden door het ministerie van Justitie en Veiligheid met de VNG. Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet schrijft voor dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, het Rijk onder andere aangeeft wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen.

Wordt ook de kwaliteitsverhoging in het toezicht uit de heffing bekostigd dan stijgen de kosten voor de bijzondere bijstand bij een niet-gedifferentieerde heffing met 10,3 miljoen euro. Toepassing van het draagkrachtbeginsel kan deze toenemende kosten voor gemeenten

vermindere maar dat leidt er wel toe dat – bij vrijstelling van de groep betrokkenen met bijzondere bijstand – een relatief kleine groep betrokkenen wordt geconfronteerd met een hoog tarief die met name de groep minder vermogenden die net boven de grens voor bijzondere bijstand uitkomen relatief sterk raakt. Alternatieven voor volledige wettelijke vertegenwoordiging met toezicht zijn er echter niet. De meest voor de hand liggende alternatieven (levenstestament, schuldhulpverlening) bieden voor de meeste betrokkenen geen voldoende perspectief. Bovendien geldt voor beide dat toezicht op de uitvoerder of ondersteuner ontbreekt.

Voor de rechtspraak is het van belang dat er voor het uitvoeren van de heffing een incidentele investering gedaan zal moeten worden. De kosten van de investering zullen hoger zijn naarmate er verder gedifferentieerd wordt naar kosten of draagkracht. Daarnaast zijn er hogere inningskosten voor zowel het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) als de gerechten, hier zal een structurele investering gepleegd moeten worden.

Afhankelijk van de keuze om al dan niet de kwaliteitsverbetering in het toezicht uit de heffing te bekostigen, kan de heffing positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het toezicht op beschermingsmaatregelen. In het geval het financiële doel van de heffing beperkt blijft tot de bijdrage aan de taakstelling van de strafrechtketen (6 miljoen euro), draagt een heffing niet bij aan de verbetering van de kwaliteit van het toezicht.

*Onderzoeksvraag 3: In hoeverre kan een heffing bij toezichtzaken er aan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst 'vitaal' blijft, in de zin van betaalbaar?*

Het door het ministerie van (toen nog) Veiligheid en Justitie geformuleerde doel van een heffing bij toezichtstaken is een bijdrage van 6 miljoen euro te leveren aan de

taakstelling in de *strafrechtsketen*.<sup>4</sup> De opbrengst van de heffing wordt in dit scenario dus niet geormerkt om een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid van het toezichtstelsel. Evenmin is het doel de groei van beschermingsmaatregelen te dempen of de verbrede toezichtstaak en de kwaliteitsverbetering van het toezicht te bekostigen. Vanwege de ontbrekende relatie met het toezicht levert de heffing in dit scenario geen bijdrage aan de vitaliteit, d.w.z. de betaalbaarheid en kwaliteit, van het toezichtstelsel.

Indien het doel van de heffing wordt verbreed tot de bekostiging van de door de werkgroep professionele standaarden-CBM bepleite kwaliteitsverhogende maatregelen (ad 11,2 miljoen euro), bestaat er wel een relatie tussen de heffing en de vitaliteit van het stelsel. Er is hier echter sprake van een potentieel positief effect op de vitaliteit omdat, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak en van de gerechten voor de verdeling van de budgetten, er geen garantie bestaat dat de opbrengst van de heffing daadwerkelijk (volledig) wordt aangewend voor de CBM-sector.

Kwaliteit kent zijn prijs. De keerzijde van de medaille is dat de betaalbaarheid van het stelsel op individueel niveau in negatieve zin kan worden beïnvloed wanneer de kwaliteitsverhoging in het toezicht wordt bekostigd uit een hogere heffing die moet worden opgebracht door betrokkenen die voor het grootste deel tot de groep min- of onvermogens behoren, die net boven de grens van de bijzondere bijstand uitkomen. De toegankelijkheid van het stelsel blijft in stand voor de groep betrokkenen met bijzondere bijstand omdat voor hen de gemeente de heffing financiert. Voor de overige betrokkenen, een minderheid die 40% omvat

van de populatie, kan de heffing een financiële belemmering vormen voor de toegankelijkheid, zeker wanneer de groep min- of onvermogens in het geheel wordt vrijgesteld om de gemeenten niet op te laten draaien voor de kosten van de heffing. Voor deze minderheidsgroep is de heffing bij deze variant hoger dan bij de niet-gedifferentieerde variant.

### *Opdrachtgever*

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), op verzoek van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

### *Uitgevoerd door*

APE Public Economics b.v.

Stefan van der Veen (APE) | Peter Wilms (APE) | Suzanne Kluit (APE) | Kees Blankman (VU)

Den Haag, 20 september 2018

© 2018 WODC, Ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden

---

<sup>4</sup> Rijksbegroting 2017, VI Veiligheid en Justitie.