

Verkenning invoering van een financiële heffing bij het rechterlijk toezicht op beschermingsmaatregelen

rapportnr. 1613
20 september 2018

Onderzoek in opdracht van het WODC




Verkenning invoering van een financiële heffing bij het rechterlijk toezicht op beschermingsmaatregelen

Onderzoek in opdracht van het
WODC

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

Den Haag, 20 september 2018

 rapport nr. 1613

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

Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Managementsamenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	17
1.3 Scope van de verkenning	17
1.4 Aanpak	18
1.5 Leeswijzer	19
2 Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap	20
2.1 Instellen beschermingsmaatregel en kwaliteitseisen	21
2.2 Financiële bijdrage betrokkenen aan beschermingsmaatregel	22
3 Stelsel van toezicht op beschermingsbewind, curatele en mentorschap	25
3.1 Rechterlijke taak inzake bewind, curatele en mentorschap	25
3.1.1 Verzoeken tot instellen of wijziging van een uitvoerder of maatregel	25
3.1.2 Toezicht op een lopende maatregel	28
3.2 Financiering van de rechterlijke taak inzake bewind, curatele en mentorschap	32
3.3 Betrokkenheid van gemeenten	34
4 Achtergrond verkenning financiële heffing	40
4.1 Toezichtstaak vergroot	40
4.2 Toename CBM-dossiers waarop de rechter toezicht houdt	42
4.3 Verbetering van de kwaliteit van het rechterlijk toezicht en daarbij behorende additionele financiering	47
5 Achtergrond en hoogte financiële heffing	50
5.1 Heffing als instrument voor realisatie taakstelling	50
5.2 Kwaliteitsverbetering met de heffing	52
5.3 Modaliteiten van de heffing	53
6 Gevolgen van de heffing	61
6.1 Voor personen voor wie een maatregel is ingesteld	61
6.2 Voor gemeenten	63
6.3 Voor rechterlijke macht	64
6.4 Ministerie van Justitie en Veiligheid	65
6.5 Uitvoerders	65

7	Vitaliteit van het toezicht	66
7.1	Vitaliteit in relatie tot groei	66
7.2	Vitaliteit in relatie tot toegankelijkheid	67
7.3	Vitaliteit in relatie tot kwaliteit van het toezicht	68
7.4	Tot slot	69
8	Beantwoording onderzoeksvragen	70
	Literatuur	84
	Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	86

Managementsamenvatting

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.¹ 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.² 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

¹ 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.

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

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 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 gaat³). 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 heffingstarief gelden, vanwege de relatief hoge intensiteit van het toezicht op schuldenbewinden. Het draagkrachtbeginsel heeft tot gevolg dat degenen die

³ 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 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.

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 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 onvermogens kunnen voor deze kosten aanspraak maken op de bijzondere bijstand van gemeenten.

Min- of onvermogene betrokkenen 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 toenevende kosten voor gemeenten verminderen 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 *strafrecht*keten.⁴ De opbrengst van de heffing wordt in dit scenario dus niet geoormerkt 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 onvermogenden 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 onvermogenden 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.

⁴ Rijksbegroting2017, VI Veiligheid en Justitie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Burgerlijk Wetboek bevat beschermingsmaatregelen waarmee kwetsbare volwassenen die niet of niet voldoende in staat zijn hun belangen van vermogensrechtelijke en/of immateriële aard zelf te behartigen kunnen worden beschermd. Het betreft drie verschillende maatregelen, namelijk curatele, beschermingsbewind en mentorschap, die door de kantonrechter opgelegd worden, al naar gelang de behoefte en de noodzaak van bescherming en belangenbehartiging. Als de kantonrechter een beschermingsmaatregel neemt, wijst hij een uitvoerder aan. Dit kan een familielid zijn, maar ook een professionele uitvoerder.

Curatele, beschermingsbewind en mentorschap vormen een beperking op de zelfbeschikking van het individu. Mede daarom houdt de kantonrechter gedurende de looptijd van de beschermingsmaatregel toezicht op de uitvoering. Ook het Landelijk Kwaliteitsbureau Curatoren, Beschermingsbewindvoerders en Mentoren (LKB) vervult een rol bij het toezicht op de kwaliteit van curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Zij behandelt verzoeken van nieuwe 'toetreders' en ziet toe op naleving van de landelijke kwaliteitsnormen die gelden voor professionele curatoren, bewindvoerders en mentoren.

Verantwoordingsverplichtingen bewindvoerders, curatoren en mentoren uitgebreid en toezichtstaak rechter vergroot

Curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren moeten aan landelijke kwaliteitseisen voldoen en hebben een verantwoordingsplicht richting de kantonrechter. Met het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren zijn per april 2014, de kwaliteitseisen voor met name professionele curatoren en beschermingsbewindvoerders uitgebreid en aangescherpt. Tevens zijn de verantwoordingsverplichtingen richting de kantonrechter uitgebreid waardoor ook de toezichtstaak van de kantonrechter is vergroot.

Meer toezicht vereist door kantonrechter

Bovendien is het aantal lopende beschermingsmaatregelen, en daarmee het aantal zaken waar toezicht op gehouden wordt, toegenomen. In 2009 waren er in totaal ruim 152 duizend lopende beschermingsmaatregelen (beschermingsbewind,

curatele en mentorschap samen). Per december 2017 spreken we over ruim 344 duizend lopende beschermingsmaatregelen.⁵ Dit is een toename van ruim 127%. De toezichtstaak legt zodoende een groter beslag op kantonrechters.

Belang van goed toezicht

Mensen over wie een beschermingsmaatregel wordt uitgesproken zijn in de regel kwetsbaar. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met psychiatrische problemen, verstandelijke beperking, een verslaving, hoge schulden of dementie. De Raad voor de rechtspraak stelt dat het maatschappelijk belang van goed toezicht op uitvoerders van beschermingsmaatregelen groot is.⁶ De Raad signaleert dat de kwaliteit van het rechterlijk toezicht op bewindvoering moet worden verbeterd.⁷ Daartoe heeft de rechtspraak jaarlijks 11,2 miljoen euro aan additionele middelen nodig. Dit bedrag is volgens rechters nodig om met voldoende tijd en capaciteit de toezichtstaak zorgvuldig uit te kunnen voeren. Door de rechtspraak wordt geen relatie gelegd tussen de benodigde middelen voor kwaliteitsverbetering en een heffing op het toezicht.

Onderzoek naar mogelijke heffing op rechterlijk toezicht

Het ministerie van, toen nog, Veiligheid en Justitie heeft in de begroting van 2017 opgenomen dat zij de mogelijkheid van het invoeren van een heffing op het toezicht door de rechter op bewindvoering, curatele en mentorschap wil onderzoeken.⁸ Het ministerie acht het redelijk dat “degene die gebruik maakt van de juridische infrastructuur [...] een zekere bijdrage levert aan de instandhouding hiervan”.⁹

De aanleiding voor het gevraagde onderzoek moet in het licht worden gezien van de hierboven gesignaleerde ontwikkelingen:

- a. uitbreiding van de verantwoordingsplicht voor bewindvoerders, curatoren en mentoren waardoor ook de toezichtstaak van de rechter is vergroot;
- b. sterke toename van het aantal lopende beschermingsmaatregelen, en daarmee toename van het aantal zaken waar toezicht op wordt gehouden; en
- c. de door de rechtspraak noodzakelijke geachte verbetering van de kwaliteit van het rechterlijk toezicht en de daarvoor noodzakelijke additionele financiering.

Het WODC heeft, op verzoek van Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, APE Public Economics bv (APE) opdracht verleend dit onderzoek uit te voeren.

⁵ Schatting 2017 op basis van cijfers van de eerste drie kwartalen van 2017.

⁶ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-derechtspraak/Nieuws/Paginas/Weer-meer-mensen-onder-bewind.aspx>. Geraadpleegd 4 mei 2018.

⁷ Fiche Raad voor de rechtspraak van februari 2017, versie 20170302.

⁸ Rijksbegroting 2017, VI Veiligheid en Justitie, p. 36

⁹ Ibidem, p. 15.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Tegen de hierboven beschreven achtergrond heeft het WODC de volgende onderzoeks- en deelvragen geformuleerd:

1. Hoe zou een heffing op bewindvoering, curatele en mentorschap vorm gegeven kunnen worden?
 - a. Welke verschillende verplichte en mogelijke onderdelen/stappen kan men in het toezicht door de rechter per beschermingsmaatregel onderscheiden?
 - b. Hoe is bij professionele bewindvoering het werk verdeeld tussen de kantonrechter en het LKB?
 - c. Wat kost het toezicht van de rechter de rechtspraak thans in tijd en geld?
 - d. Bij welk aandeel van de beschermingsmaatregelen wordt thans door gemeenten de vergoeding voor de uitvoerder betaald, als personen de uitvoerder niet zelf kunnen betalen?
 - e. Wat is het doel van een heffing bij toezicht door de rechter op bewindvoering, curatele en mentorschap?
 - f. Hoe hoog zou de heffing dienen te zijn zodat deze eraan kan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst 'vitaal' blijft?
2. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een heffing?
 - a. Zouden de kosten voor on-of minvermogende personen bij de gemeenten kunnen worden verhaald, die reeds de beloningen aan de uitvoerders betalen?
 - b. Hoe zou een heffing op het toezicht per beschermingsmaatregel zich verhouden tot de doelen van de wet om personen 'voldoende toegang te bieden' tot de maatregelen en hen 'adequaaf te beschermen'?
 - c. Wat zijn de mogelijke gevolgen van een heffing (voor de burger, voor de rechtspraak etc.)? Welke voor- en nadelen zouden daarbij kunnen optreden?
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?

1.3 Scope van de verkenning

De verkenning richt de focus op de mogelijkheid om een heffing in te voeren en de financiële effecten en maatschappelijke gevolgen daarvan. Het is uitdrukkelijk geen onderzoek naar de kwaliteit van het toezicht op de bewindvoering, curatele of mentorschap. We oordelen dus ook niet of de toezichtstaak wel een eigenlijke taak is van de rechterlijke macht.

Buiten de scope van het onderzoek valt eveneens een berekening van de kostprijs van het toezicht. We kijken wel naar de verhouding tot de budgetten die de gerechten ontvangen t.b.v. het toezicht en de hoogte van de heffing. Gegeven het verkennende karakter van de studie is ook geen onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van beschermingsmaatregelen, c.q. bij welke prijs haken mensen af?

1.4 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij een combinatie van interviews, literatuuronderzoek, analyse van cijfermateriaal en bestudering van beleidsdocumenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak gebruikt. Daarnaast zijn andere relevante onderzoeken en literatuur betrokken in de verkenning.

Ten behoeve van de verkenning is gesproken met de expertgroep-CBM¹⁰, twee gerechten, het Landelijk Kwaliteitsbureau en de programmamanager van KEI Toezicht. Ook hebben wij gesproken met de Raad voor de rechtspraak, het Landelijk Dienstencentrum en een vertegenwoordiger van de werkgroep 'Ontwikkeling visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' binnen de rechtspraak¹¹. Voor het betrekken van andere perspectieven op de probleemstelling hebben wij gesproken met VNG en Divosa voor het gemeenteperspectief, met twee bewindvoerdersorganisaties, VeWeVe en BPBI, en met Raad op Maat en MEE NL voor het perspectief van personen met een maatregel zelf. In totaal zijn 14 (groeps)interviews gehouden.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1.a ('Welke verschillende verplichte en mogelijke onderdelen/stappen kan men in het toezicht door de rechter per beschermingsmaatregel onderscheiden?') is, naast het houden van interviews, de beschikbare literatuur bestudeerd. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1.d en 1.e ('Wat is het doel van een heffing bij toezicht door de rechter op bewindvoering, curatele en mentorschap?' en 'Hoe hoog zou de heffing dienen te zijn zodat deze eraan kan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst 'vitaal' blijft?') hebben wij in aanvulling op de interviews de beschikbare beleidsdocumenten geanalyseerd. In de bijlage is een overzicht te vinden van de bestudeerde literatuur en beleidsdocumenten.

¹⁰ De expertgroep-CBM is een werkgroep bestaande uit kantonrechters werkzaam als CBM-rechter bij de verschillende gerechten, die periodiek bijeenkomen.

¹¹ De werkgroep is ingesteld door het LOVCK van de Raad voor de rechtspraak. Verschillende CBM-rechts participeren in de werkgroep. In de werkgroep wordt nagedacht over hoe de rechtspraak effectief kan zijn voor mensen met schulden.

Tevens is voor beantwoording van een aantal onderzoeksvragen cijfermateriaal opgevraagd bij de Raad voor de rechtspraak. Dit zijn cijfers over het aantal lopende beschermingsmaatregelen per jaar, cijfers over de bekostiging van de rechterlijke taken inzake beschermingsmaatregelen en de kosten van het innen van griffierechten. De cijfers zijn op verzoek van APE verstrekt door de Raad voor de rechtspraak. De verwerking ervan is voor verantwoordelijkheid van APE.

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

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee gaan wij kort in op de verschillende maatregelen van curatele, beschermingsbewind en mentorschap en hoe deze op dit moment zijn vormgegeven. In hoofdstuk drie worden de taken van de kantonrechter in het toezicht houden op deze maatregelen uiteen gezet. In hoofdstuk vier beschrijven wij de ontwikkelingen die gaande zijn op het gebied van het toezicht op de verschillende beschermingsmaatregelen, aan de hand van de drie onder paragraaf 1.1 benoemde thema's. Hoofdstuk vijf is gewijd aan de totstandkoming van het idee voor een financiële heffing en de hoogte die de heffing zou moeten hebben volgens deze beredenering, evenals een alternatieve benadering met het oog op eventuele kwaliteitsverbetering binnen het toezicht. Het hoofdstuk betreft ten slotte eventuele uitvoeringsvormen voor de heffing en inning daarvan. In hoofdstuk 6 gaan wij in op de mogelijke gevolgen van de heffing voor de betrokken partijen, de betrokkenen, de rechtspraak, gemeenten, het ministerie van Justitie van Veiligheid en uitvoerders. In hoofdstuk 7 gaan we in op de vraag in hoeverre een heffing kan bijdragen aan de vitaliteit van het stelsel van toezicht. In hoofdstuk 8 geven we tot slot in samenhang antwoord op de onderzoeksvragen.

2 Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap

Curatele, beschermingsbewind en mentorschap (hierna CBM) zijn maatregelen opgelegd aan meerderjarige personen die door de kantonrechter worden ingesteld naar aanleiding van een verzoekschrift. Personen waaraan een dergelijke maatregel wordt opgelegd zijn (op dat moment) niet in staat hun eigen belangen goed waar te nemen, op het gebied van hun financiën, dan wel de eigen zorgverlening, of beide. Een persoon waaraan een maatregel is opgelegd verliest daarmee een deel van of de volledige bevoegdheid om te beslissen over de eigen zorg of financiële handelingen.

Drie verschillende beschermingsmaatregelen

Curatele is de meest ingrijpende beschermingsmaatregel, waarbij de curandus volledig handelingsonbekwaam wordt, enkele uitzonderingen daargelaten. De gronden voor het instellen van curatele zijn dat iemand zijn eigen belangen van financiële en immateriële aard niet behoorlijk kan waarnemen of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, door ofwel zijn geestelijke of lichamelijke toestand, ofwel een gewoonte van drank- of drugsmisbruik.¹²

Beschermingsbewind is een minder ingrijpende maatregel dan curatele, omdat het uitsluitend is toegespitst op vermogensbeheer en dus de financiële belangen.¹³ Verkwisting en problematische schulden zijn per 2014 gronden voor het instellen van een beschermingsbewind. Deze gronden zijn toegevoegd met de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap.¹⁴

Mentorschap spitst zich toe op immateriële aangelegenheden, zoals verzorging, verpleging, (medische)behandeling en begeleiding. Een mentorschapsmaatregel kan worden opgelegd als de betrokkene niet in staat wordt geacht zijn belangen op niet-vermogensrechtelijk gebied behoorlijk waar te nemen.¹⁵

¹² Blankman, C. (2015a). 'De bescherming van meerderjarigen'. In: *Het hedendaagse personen en familierecht*. Vlaardingerbroek e.a. (ed.). Deventer: Kluwer, pp. 559-621.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Blankman, C. (2015b). 'Meerderjarigenbescherming'. In: *Familierecht, een introductie*. Schrama, W.D. en Antokolskaia, M. (eds.). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁵ Blankman, C. (2015a). 'De bescherming van meerderjarigen'. In: *Het hedendaagse personen en familierecht*. Vlaardingerbroek e.a. (ed.). Deventer: Kluwer, pp. 559-621.

2.1 Instellen beschermingsmaatregel en kwaliteitseisen

De rechter stelt de beschermingsmaatregel in

De kantonrechter behandelt verzoeken tot instelling van een beschermingsmaatregel. Deze worden ingediend door de betrokkene zelf of de familie van de betreffende persoon of zijn of haar verzorgers.¹⁶ De kantonrechter beslist over de instelling van een beschermingsmaatregel. De kantonrechter wijst eveneens de uitvoerder van de maatregel aan. Dit is degene die vanaf dat moment de financiële en/of zorgbelangen van de betrokkene waarneemt. Dit kan een professionele bewindvoerder, curator of mentor zijn, maar ook een familielid of kennis die het bewind, curatele of mentorschap voert.

Professionele uitvoerder moet aan kwaliteitseisen voldoen

Professionele uitvoerders moeten erkend zijn als professioneel bewindvoerder, curator of mentor, voordat zij door de kantonrechter aangewezen kunnen worden als uitvoerder van individuele maatregelen. Per april 2014 is het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewind en mentorschap ingegaan.¹⁷ In dit besluit worden eisen gesteld aan professionele uitvoerders van beschermingsmaatregelen. Benoeming tot professionele uitvoerder kan enkel geschieden wanneer de aspirant bewindvoerder, curator of mentor voldoet aan de geldende kwaliteitseisen conform het Besluit. Professionele bewindvoerders, curatoren en mentoren worden jaarlijks gecontroleerd op het voldoen aan de kwaliteitseisen die in het wettelijk besluit zijn gesteld.

In 2016 is voor het toetsen van deze kwaliteitseisen (zowel de instaptoets, als de jaarlijkse controle) door de rechtspraak het Landelijk Kwaliteitsbureau (LKB) opgericht. Dit LKB is ondergebracht bij de rechtbank Oost-Brabant. Het toetsen van de kwaliteitseisen was van 2014 tot 2016 een taak van de kantonrechter die ook de beschermingsmaatregel oplegde. Met de oprichting van het LKB is de controle van de kwaliteitseisen geen taak meer van de individuele gerechten.

¹⁶ Bevoegd tot indienen van een verzoek voor ene beschermingsmaatregel zijn de betrokkene zelf, zijn partner en naaste familie, als het verzoek tijdens de minderjarigheid wordt ingediend kort voor de betrokkene meerderjarig wordt (dat is een wettelijke mogelijkheid) zijn bevoegd ieder die ouderlijk gezag over voogdij over minderjarige betrokkene uitoefent. Verder zijn bevoegd het openbaar ministerie, de (zorg)instelling waar betrokkene verblijft en de hulpverleningsinstelling die hem ambulante ondersteunt. Ten slotte is de gemeente bevoegd om een schuldbewind te verzoeken.

¹⁷ Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, 29 januari 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/bsluiten/2014/02/03/bsluit-kwaliteitseisen-curatoren-beschermingsbewindvoerders-en-mentoren>. Geraadpleegd 8 mei 2018.

Bij de instaptoets controleert het LKB of voldaan is aan de geldende opleidingseisen en, middels een accountantsverklaring, de eisen die gesteld worden aan de bedrijfsvoering en administratie van de uitvoerder. Wanneer de professionele uitvoerder de goedkeuring van het LKB heeft, wordt dit geregistreerd in een centraal register. Het benoemen van een professionele uitvoerder in individuele maatregelen blijft de taak van de kantonrechter die de maatregel instelt.

Ten behoeve van de jaarlijkse controle ontvangt het LKB van professionele bewindvoerders en curatoren een verklaring omtrent de bedrijfsvoering van een onafhankelijke accountant. Voor professionele mentoren is dit tweejaarlijks en betreft het een samenstellingsverklaring en geen accountantsverklaring.^{18,19} Naast de administratie en bedrijfsvoering wordt ook gekeken of er aan bijscholing wordt gedaan. Indien de uitvoerder niet langer aan de eisen voldoet kan hem door de kantonrechter in zijn standplaats²⁰ verzocht worden additionele stukken aan te leveren of aan bijscholing te doen. Het niet meer voldoen aan de kwaliteitseisen kan in het ergste geval reden zijn tot het ontslaan van de professionele uitvoerder in alle dossiers die hij of zij in beheer heeft.

2.2 Financiële bijdrage betrokkenen aan beschermingsmaatregel

Griffierechten voor het instellen van een beschermingsmaatregel

De kantonrechter stelt op verzoek een beschermingsmaatregel in. Voor de inhoudelijke behandeling van het instellingsverzoek op een zitting, dient de aanvrager griffierecht te betalen. De aanvrager betaalt het griffierecht, ook in geval de betrokkene zelf niet de aanvrager is. Griffierecht is een bijdrage die verlangd wordt voor de behandeling van een zaak door de rechter. Het per 2018 geldende tarief hiervoor is € 79,-.²¹ Ook voor een verzoek tot opheffen van een beschermingsmaatregelen moet griffierecht betaald worden.

Beloning bewindvoerders, curatoren en mentoren

Bij het instellen van de beschermingsmaatregel stelt de kantonrechter eveneens de beloning van de curator, bewindvoerder of mentor vast, mocht deze hierom

¹⁸ Blankman, C. (2014). Kwaliteitseisen voor curatoren, bewindvoerders en mentoren, *Journal Ggz en recht*, 2014, nr. 2: pp. 16-22.

¹⁹ Een samenstellingsverklaring is een 'lichtere vorm' van een accountantsverklaring, omdat de accountant op basis van aangereikte gegevens een financieel-verslag opstelt en niet de juistheid van de gegevens controleert. Uitgangspunt bij de samenstellingsopdracht is dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de juistheid en de volledigheid van de gegevens waaruit het financieel-verslag is samengesteld.

²⁰ Dit betreft de standplaats van het gerecht waar de beschermingsmaatregel is ingesteld.

²¹ <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-kanton.aspx>. Geraadpleegd 8 mei 2018.

vragen. De hoogte van de beloning voor uitvoerders van beschermingsmaatregelen is vastgelegd in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren uit 2014.²² In het geval de uitvoerder een familielid of anderszins niet-professionele bewindvoerder is, start de beloning (inclusief onkostenvergoeding) voor een curator bij € 1.078,70 en voor een bewindvoerder of mentor bij € 599,30 op jaarbasis.²³ Dit bedrag wordt hoger wanneer de maatregel twee personen betreft die een economische eenheid vormen, of wanneer er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.

Wanneer het professionele uitvoerders betreft, is de beloning hoger. De beloningen voor professionele curatoren begint vanaf € 1.986,70 en voor professionele bewindvoerders en mentoren vanaf € 1.103,70 op jaarbasis (exclusief eventuele omzetbelasting). Afhankelijk van de grond voor het instellen van de maatregel, ofwel van de problematiek van de betrokkene, kan dit bedrag hoger zijn. Het hebben van problematische schulden is een voorbeeld van een dergelijke vergoeding-verhogende omstandigheid. Professionele curatoren ontvangen voor een curatele met problematische schulden € 2.278,80 op jaarbasis. Een bewindvoerder in een bewind met problematische schulden ontvangt jaarlijks een bedrag van € 1.428,30.²⁴ Daarnaast kan de kantonrechter aanvullende beloningen toekennen voor aanvangswerkzaamheden, een verhuizing, het beheren van een persoonsgebonden budget en het opmaken van een eindrekening- en verantwoording. De aanvullende beloningen die hiervoor gelden zijn tussen de € 194,80 (voor de eindrekening- en verantwoording) en € 519,40 voor professionele bewindvoerders en mentoren, en € 934,90 voor professionele curatoren (voor aanvangswerkzaamheden).²⁵

De beloning van de (al dan niet professionele) curator, bewindvoerder of mentor wordt betaald door de betrokkene op wie de maatregel van toepassing is. Indien het vermogen van de betrokkene meer dan één miljoen euro omvat, schrijft de Regeling beloning voor dat de kantonrechter de jaarlijkse beloning voor professionele curatoren en bewindvoerders vaststelt op 0,75% van dat vermogen.²⁶ Voor professionele mentoren is dit niet van toepassing. De beloning wordt in maandelijkse termijnen betaald, tenzij de kantonrechter anders bepaalt. In het geval dat de betrokkene de vastgestelde beloning niet zelf kan betalen, kan hij aanspraak maken op bijzondere bijstand, die verstrekt wordt door de gemeente. Dit geldt ook voor de griffierechten die moeten worden betaald bij instelling van de maatregel. Of men

²² Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren, 4 november 2014, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035730/2016-10-01>. Geraadpleegd 8 mei 2018.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

in aanmerking komt voor bijzondere bijstand wordt door de individuele gemeenten berekend, waarbij de manier van berekenen per gemeente kan verschillen.

Vooralsnog geen bijdrage voor het toezicht door de rechter

De kantonrechter stelt op verzoek een beschermingsmaatregel in, waarvoor de verzoeker griffierechten betaalt (zie hierboven). Het is ook aan de kantonrechter om toezicht te houden op degene aan wie de bevoegdheid wordt toebedeeld om de maatregel uit te voeren: de curator, bewindvoerder of mentor. Voor deze rechterlijke taak wordt tot op heden geen financiële bijdrage verwacht van degene op die de maatregel van toepassing is. In het volgende hoofdstuk beschrijven we uitgebreid de rechterlijke taken inzake het toezicht op maatregelen van bewind, curatele en mentorschap. In de daaropvolgende hoofdstukken gaan we in op de mogelijkheden en onmogelijkheden van een financiële bijdrage aan het toezicht door de rechter.

3 Stelsel van toezicht op beschermingsbewind, curatele en mentorschap

3.1 Rechterlijke taak inzake bewind, curatele en mentorschap

Curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM) zijn maatregelen die worden opgelegd aan meerderjarigen door een kantonrechter (hierna: CBM-rechter). Het is aan de CBM-rechter om te oordelen of een beschermingsmaatregel opgelegd wordt en om toezicht te houden op degene aan wie de bevoegdheid wordt toebedeeld, de curator, bewindvoerder of mentor.

Toezicht houden op een lopende maatregel is inhoudelijk ander werk dan het overgrote deel van de andere vormen van rechtspraak. Bij instellen van en toezicht op CBM-maatregelen zijn juridisch en juridisch administratief medewerkers gemandateerd een relatief groot deel van de benodigde handelingen te verrichten. De mate van mandatering verschilt echter sterk per gerecht, evenals de precieze handelingen die het betreft.

De rol van een rechtbank in CBM-maatregelen laat zich grofweg opdelen in de **verzoeken tot instellen of wijziging** van een uitvoerder of maatregel en het **toezicht** op de lopende maatregelen.

3.1.1 Verzoeken tot instellen of wijziging van een uitvoerder of maatregel

Het instellen van een beschermingsmaatregel

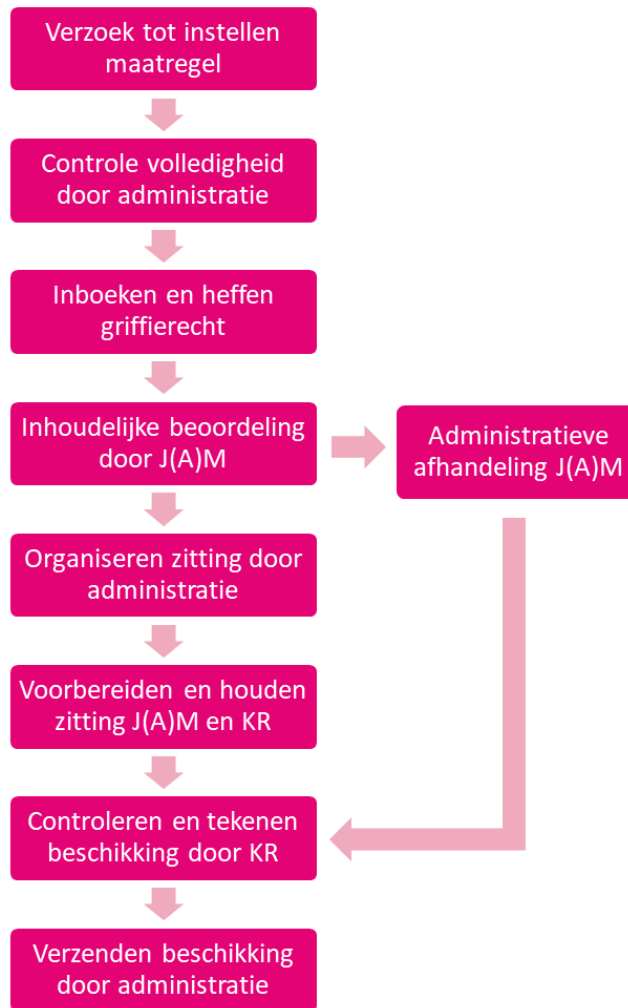
Het verzoek tot instelling van een maatregel wordt ingediend bij de rechtbank. Dit verzoek wordt in het systeem geboekt door de administratieafdeling van de afdeling CBM (vaak ook genoemd de afdeling Toezicht) binnen de rechtbank. De aanvraag wordt daar ook gecontroleerd op volledigheid en vervolgens wordt een zittingsdatum gepland voor het behandeling van het instellingsverzoek. Het werkelijk instellen van een maatregel gebeurt in principe door de CBM-rechter op zitting. De aanvraag wordt eerst inhoudelijk bekeken en de zitting wordt voorbereid door een juridisch (administratief) medewerker (respectievelijk JAM of JM, schaal 7, 8 of 9). Of verzoeken ook door een JAM of alleen op het niveau van een JM worden behandeld verschilt per gerecht. Bij bijzonderheden is ook tijdens de voorbereiding met

de CBM-rechter contact over het dossier. Voorafgaand aan de zitting voor het instellen van een maatregel dient de aanvrager griffierecht te betalen.

In de praktijk worden instellingsverzoeken ook zonder zitting afgehandeld, door een juridisch medewerker en met controle hierop van de CBM-rechter. De JM voert in deze gevallen een gesprek met de betrokkene (en eventueel verzoeker) over het instellen van een maatregel. Hoe vaak en onder welke voorwaarden instellingsverzoeken ook zonder zitting worden afgehandeld verschilt per gerecht. Een aantal rechtbanken handelt bovendien een deel van de verzoeken tot het instellen van schuldenbewind af zonder de betrokkene te horen. Namelijk in die gevallen waarin de betrokkene zelf de aanvraag heeft gedaan of evident is dat het geen zin heeft om betrokkene te horen (omdat er bijvoorbeeld sprake is van een coma of vergaande dementie) en er een professionele bewindvoerder wordt benoemd. In die zaken staat het de aanvrager wel altijd vrij een zitting te verzoeken.

Figuur 3-1 is een schematische weergave van het werkproces bij verzoek tot instellen van CBM-maatregelen.

Figuur 3-1 Proces instellen maatregel



Wijzigen uitvoerder en wijziging of opheffen maatregel

Voor verzoeken tot wijziging van de uitvoerder en wijziging of opheffing van een maatregel wordt grotendeels hetzelfde proces gevolgd als verzoeken tot instellen van een maatregel. De voorbereiding geschiedt op administratief niveau (JAM en/of JM), waarna de rechter het uiteindelijke besluit neemt, al dan niet op zitting. Wel vindt er bij wijzigingen en opheffen hoor-wederhoor plaats. Griffierechten worden ook betaald bij een verzoek om de aard van de maatregel te wijzigen (bijvoorbeeld van curatele naar bewind) of bij een verzoek tot opheffing. Griffierechten worden niet betaald wanneer de wijziging in de maatregel verandering van uitvoerder betreft. Voor het wijzigen van de bedrijfsvorm van de professionele uitvoerder is ook per dossier een beschikking van de rechter nodig. Hier hoeft geen griffierecht voor betaald te worden.

3.1.2 Toezicht op een lopende maatregel

Toezicht op een lopende maatregel door de CBM-rechter (en het toezichtsteam van de gerechten) heeft betrekking op het controleren van de boedelbeschrijving die wordt opgesteld bij aanvang van een maatregel, het controleren van de rekening en verantwoording die uitvoerders jaarlijks opstellen, het afgeven van machtigingen, het behandelen van klachten, het uitvoeren van de vijfjaarlijkse evaluatie en het beëindigen van maatregelen na afloop, of ontslag van de uitvoerder. Hieronder beschrijven we per taak de werkzaamheden.

Controleren boedelbeschrijving en plan van aanpak

Bij aanvang van een curatele of bewind stelt de uitvoerder een boedelbeschrijving op. De boedelbeschrijving wordt gecontroleerd. Professionele curatoren en bewindvoerder stellen ook een plan van aanpak op. De boedelbeschrijving en het plan van aanpak moeten binnen vier maanden na het instellen van de maatregel ingediend zijn bij de rechtbank. De controle van de boedelbeschrijving kan tijdrovend zijn, met name wanneer de uitvoerder van de maatregel bijvoorbeeld een familielid betreft en niet een professionele bewindvoerder. De controle kan gedelegeerd zijn aan de administratie of J(A)M.

Controleren rekening en verantwoording

Wettelijk is bepaald dat een uitvoerder van een maatregel jaarlijks de rekening opmaakt en verantwoording aflegt ten overstaan van de CBM-rechter. Dit geldt niet voor mentoren omdat zij niet over de financiën van betrokkenen beslissen. In de praktijk is het controleren van de rekening en verantwoording grotendeels gemandateerd aan de juridisch en juridisch-administratief medewerkers. De uitvoeringspraktijk verschilt echter per gerecht. Juridisch medewerkers beoordelen veelal de ingediende rekening en verantwoording. Het kan zijn dat zij schriftelijk vragen stellen over onregelmatigheden. Indien de beantwoording niet voldoende duidelijkheid biedt kan het zijn dat de uitvoerder wordt opgeroepen voor een gesprek met een J(A)M, of zich moet verantwoorden aan de CBM-rechter op zitting. In principe geldt voor de meeste controles en beslissingen een vier-ogen principe, waarbij het werk op J(A)M niveau onderling wordt nagekeken. In de praktijk is dit niet altijd en overal gerealiseerd. Wanneer er geen rekening en verantwoording wordt ingediend door de uitvoerder van de beschermingsmaatregel, moet er gerappelleerd worden door de administratieafdeling, wat in de praktijk vaak voor blijkt te komen.

Het proces kan ook ingericht zijn naar verschillende categorieën van dossiers. Dit is bijvoorbeeld de praktijk van het toezichtsteam van de rechtbank Noord-Nederland. Bij het instellen van een maatregel bepaalt de CBM-rechter in principe of de betrokkene in staat is zelf de rekening en verantwoording te controleren. De dossiers waarin dit het geval is worden als zodanig geclassificeerd. De rekening en verantwoording wordt in een dergelijk geval door de uitvoerder en betrokkene

ondertekend en vervolgens na indiening alleen gecontroleerd door een administratief medewerker.²⁷ Dossiers waar de betrokkene niet in staat is zelf de rekening en verantwoording te controleren worden verder onderverdeeld, waarbij de meest complexe dossiers door een JM worden gecontroleerd en de minder complexe op het niveau van een JAM.

Bij onzekerheden in de beoordeling kan de CBM-rechter geraadpleegd worden en als de rekening en verantwoording daar reden toe geeft, kan de uitvoerder van de maatregel opgeroepen worden ter zitting. Sinds het hebben van problematische schulden en verkwisting een instellingsgrond is voor bewindvoering, wordt er in de beoordeling van de rekening en verantwoording ook aandacht besteed aan de voortgang van het terugdringen van de schulden van de betrokkene.

De voor dit onderzoek geconsulteerde CBM-rechters en toezichtsmedewerkers geven aan dat met doorvoering van het voorgenomen programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) in de controle van de rekening en verantwoording efficiency winsten behaald kunnen worden. De controle zal, dankzij de voorgenomen digitalisering van de dossiers, op termijn deels automatisch worden gedaan. De jaarlijkse rekening kan dan automatisch vergeleken worden met die uit het voorgaande jaar, waarmee de controle sneller wordt en er mogelijk op termijn met controle door slechts één medewerker volstaan kan worden.

Machtigingen en klachtenbehandeling

In ieder dossier kunnen in principe machtigingen vereist zijn. Machtigingen worden door de CBM-rechter afgegeven voor handelingen door de bewindvoerder, curandus of mentor. De rechter dient in het geval van een curatele maatregel bijvoorbeeld een machtiging af te geven voor ingrijpende beslissingen over het vermogen van de curandus. Hierbij kan men denken aan het doen van een financiële gift, waarbij er geen sprake is van een schenkingstraditie. De curator dient dan een verzoek tot afgifte van een machtiging in bij de CBM-rechter. In voorkomende gevallen kan de curator uit voorzorg de rechter verzoeken een machtiging af te geven voor het uitvoeren van een handeling. Ook kan de betrokkene de rechter verzoeken een beslissing te nemen als hij of zij het niet eens is met een beslissing van de curator, bewindvoerder of mentor.²⁸

²⁷ In artikel I:445 BW wordt het onderscheid gemaakt tussen het afleggen van rekening en verantwoording “ten overstaan van de kantonrechter” en “aan” de kantonrechter, hetgeen een zorgvuldiger controle door de rechtspraak vereist. Omdat in de meeste zaken de betrokkene niet voor niets een beschermingsmaatregel nodig heeft wordt er in een groot deel van de zaken van uitgegaan dat betrokkene niet in staat is zijn professionele bewindvoerder te controleren. De rekening en verantwoording wordt dan aan de kantonrechter afgelegd, hetgeen een zorgvuldiger controle vraagt door de rechtspraak.

²⁸ Blankman (2015a). ‘De bescherming van meerderjarigen’. In: *Het hedendaagse personen en familierecht*. Vlaardingebroek e.a. (ed.). Deventer: Kluwer, pp. 559-621.

Bij beschermingsbewind is het uitgangspunt samenspraak tussen bewindvoerder en onderbewindgestelde. Indien de betrokkene in staat is de reikwijdte van een beslissing te overzien zou een bewindvoerder kunnen volstaan met het vragen van instemming aan de betrokkene. Als de onderbewindgestelde geen toestemming verleent aan de bewindvoerder of de onderbewindgestelde op dit punt wilsonbekwaam is, moet de rechter een beslissing nemen en een machtiging afgeven. De onderbewindgestelde heeft eveneens een machtiging van de rechter nodig wil hij tegen de wil van zijn bewindvoerder in gaan.²⁹ Bij veel rechtbanken wordt aan bewindvoerders geadviseerd een machtiging van de kantonrechter te vragen als zij er niet zeker van zijn dat de onderbewindgestelde de reikwijdte van de beslissing overziet. In de praktijk betekent dit dat er ook veel machtigingen worden gevraagd, wat voor een toezichtsteam-CBM tijdrovend is.

De manier waarop machtigingsverzoeken behandeld worden verschilt per rechtbank. De beoordeling van machtigingen is bij een aantal rechtbanken gedelegeerd aan de JAM of JM, waarbij alleen de bijzondere gevallen worden voorgelegd aan de CBM-rechter.

Behandelen van klachten

Naast het afgeven van machtigingen in lopende dossiers, kan er sprake zijn van klachten die behandeld moeten worden. Het behandelen van klachten kan op verschillende manieren gebeuren. Klachten kunnen ingediend worden door de betrokkene zelf of door mensen uit zijn of haar directe omgeving. Bij de rechtbank Amsterdam nodigt de CBM-rechter, als in de schriftelijke ronde de klacht niet is opgelost, de betrokkene, de uitvoerder en eventuele derden die de klacht hebben ingediend op zitting uit, ook om problemen op te lossen. Een gesprek naar aanleiding van een klacht kan ook gevoerd worden door een JM. In Amsterdam ziet men het aantal klachten absoluut maar ook relatief aanzienlijk toenemen sinds de invoering van het schuldbewind.

Vijf jaarlijkse evaluatie

Met de Wetswijziging curatele, bewind en mentorschap is per 2014 de vijfjaarlijkse evaluatie ingevoerd. Dit houdt in dat de CBM-rechter na een periode van maximaal vijf jaar verslag ontvangt van de uitvoerder over het verloop van de maatregel, met name over de vraag of een minder ingrijpende maatregel een mogelijkheid zou zijn. In de praktijk vindt deze evaluatie plaats in de vorm van een formulier dat door de curator, bewindvoerder of mentor wordt ingevuld. Als de betrokkene hiertoe bekwam is tekent deze eveneens het formulier. Het formulier wordt nagekeken door

²⁹ Blankman, C. (2015c). 'Toezicht op de bewindvoerder; de rol van de rechter en van de notaris', *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 2015, 7064: pp. 490-493.

de administratie of een J(A)M. Naar aanleiding van de evaluatie kan een gesprek plaatsvinden, of het formulier kan een verzoek tot wijziging of opheffing van de maatregel bevatten. In het laatste geval wordt het formulier als zodanig opgevat en behandeld. Bij de rechtbank Amsterdam wordt bij wijze van proef in schuldenbewinden al na drie jaar het verloop van de maatregel bekeken. Het gaat daarbij met name over de stand van de schulden en of een minder ingrijpende vorm van begeleiding inmiddels zou volstaan om de problematiek op te lossen. Na de drie jaar blijkt dit in lang niet in alle schuldenbewinden het geval te zijn.

Beëindiging maatregel en ontslag uitvoerder

Buiten de kwaliteitseisen die getoetst worden door het Landelijk Kwaliteitsbureau, stelt het Besluit kwaliteitseisen (onderdeel van de Wetswijzing curatele, bewind en mentorschap) ook algemene eisen aan de curator, bewindvoerder en mentor in de uitvoering van de maatregel. Deze eisen hebben met name betrekking op het voeren van goed bewind, waarmee bijvoorbeeld bedoeld wordt het communiceren met de betrokkene en het voeren van het bewind in overeenstemming met de levensovertuiging van de betrokkene, maar ook het voeren van goed financieel bewind. Wanneer de CBM-rechter signaleert dat hier niet aan wordt voldaan kan hij de curator, bewindvoerder of mentor ontslaan. Hier gaan in de praktijk vaak wel eerst schriftelijke vragen, gesprekken of een zitting aan vooraf om te proberen het probleem op te lossen of de situatie te verbeteren.

Bij beëindiging van de taakuitoefening van de uitvoerder vanwege ontslag van de uitvoerder, stelt deze een eindrekening op en legt hierover verantwoording af aan de CBM-rechter.³⁰ De eindrekening wordt gecontroleerd door de administratie of JAM. Sinds 2014 heeft de CBM-rechter de mogelijkheid bij ontslag van de curator of bewindvoerder, zonder beëindiging van de maatregel, te oordelen dat een eindrekening en verantwoording niet noodzakelijk is. Dit is onder andere met het oog op de vertraging die de opvolgende uitvoerder zou kunnen oplopen indien hij afhankelijk is van deze eindrekening voor het opstellen van het nieuwe startdocument.³¹

Een beschermingsmaatregel kan ook opgeheven worden. Dan wordt door de professionele uitvoerder (alleen bij curatele en bewind) een eindafrekening opgesteld en hierover verantwoording afgelegd aan de CBM-rechter. Mentoren dienen schriftelijk een eindverslag in bij de rechtbank. Bij slecht gevoerd bewind kan de curator

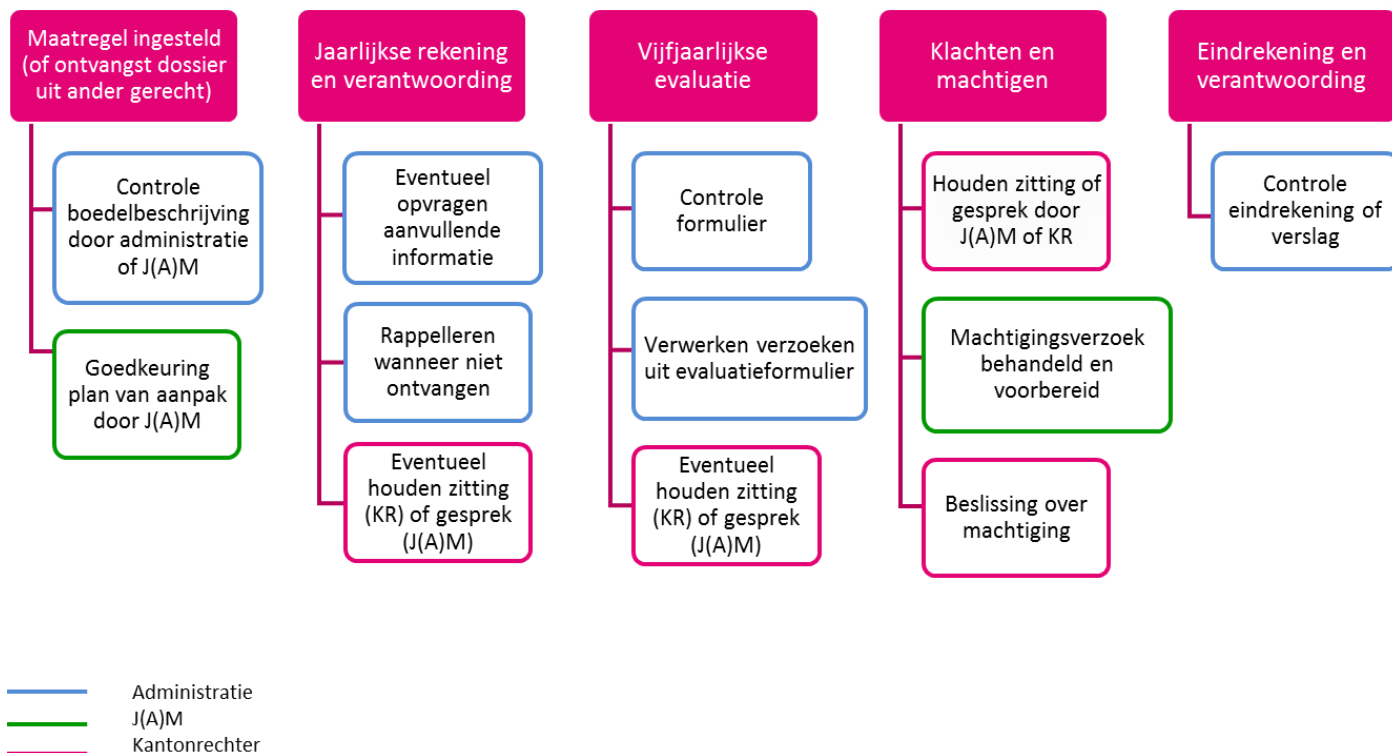
³⁰ Dit geldt niet voor professionele mentoren omdat deze niet over de financiën gaan.

³¹ Blankman (2015a). 'De bescherming van meerderjarigen'. In: *Het hedendaagse personen en familierecht*. Vlaardingerbroek e.a. (ed.). Deventer: Kluwer, pp. 559-621.

of bewindvoerder door de CBM-rechter verantwoordelijk gesteld worden voor de geleden schade.³²

Figuur 3-2 is een schematische weergave van de onderdelen van het rechterlijk toezicht bij curatele, beschermingsbewind en mentorschap.

Figuur 3-2 Onderdelen van het rechterlijk toezicht op dossiers in beheer



3.2 Financiering van de rechterlijke taak inzake bewind, curatele en mentorschap

De rechtspraak, waaronder de taken van de kantonrechter inzake bewind, curatele en mentorschap, wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bijna de gehele financiering is gebaseerd op de 'output' van de rechtspraak. Outputfinanciering is prestatiegerichte bekostiging. Dit houdt in dat de rechtspraak per zaak een vooraf vastgesteld bedrag ontvangt. Zaken zijn

³² Blankman (2015b). 'Meerderjarigenbescherming'. In: *Familierecht, een introductie*. Schrama, W.D. en Antokolskaia, M. (eds.). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.; en Blankman (2015c). 'Toezicht op de bewindvoerder; de rol van de rechter en van de notaris', *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 2015, 7064: pp. 490-493.

verdeeld over verschillende productgroepen. Tussen het ministerie en de Raad voor de rechtspraak worden iedere drie jaar prijsafspraken gemaakt over de prijs per productgroep. De prijzen per productgroep zijn gebaseerd op de in het verleden gehanteerde prijs, veranderingen in de samenstelling van zaken per productgroep, uitkomsten van periodieke werklasmetingen, kosten van nieuwe wetgeving en aanvullende onderzoeken en overwegingen van kwaliteit en overwegingen van doelmatigheid. Bekostiging vindt jaarlijks plaats op basis van een prognose van het aantal te behandelen zaken met jaar, per productgroep.³³

Over de financiering van de gerechten, en de budgetten voor het uitvoeren van de taken van de kantonrechter inzake bewind, curatele en mentorschap, worden afspraken gemaakt tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Wederom worden er binnen productgroepen prognoses gemaakt van het aantal te behandelen zaken, de 'productieafspraken' en de prijzen per productiegroep, de 'productprijzen'. Productieafspraken worden per gerecht gemaakt. De productprijs is voor alle gerechten gelijk. Wanneer een gerecht meer of minder zaken realiseert dan in de begroting gepland, wordt nadien voor het deel dat te veel of te weinig is 70% van de geldende prijs verrekend. De besturen van de rechtbanken zijn vrij het geld te herverdelen over de verschillende afdelingen/rechtsgebieden, afhankelijk van hun lokale prioriteitsstellingen.³⁴

De financiering van de taken van de kantonrechter inzake bewind, curatele en mentorschap is dus in theorie gebaseerd op de 'productie' van de gerechten en de geldende prijsafspraken. Voor de taken van de kantonrechter inzake bewind, curatele en mentorschap zijn twee productprijzen van toepassing:³⁵

- 204: verzoekschriften in familiezaken (productprijs 2017: € 210,07);
- 299: overige afdoeningen familiezaken (productprijs 2017: € 52,87).

Onder productgroep 204 vallen de instellingverzoeken voor een beschermingsmaatregel die de rechter behandelt. Dit betreft verzoeken tot instelling van een CBM-maatregel, maar ook verzoeken tot wijziging of opheffing van een lopende maatregel. Onder productgroep 299 vallen toezichtstaken van de rechter in lopende beschermingsmaatregelen. Dit zijn dus taken zoals het controleren van de jaarrekening en verantwoording, de vijfjaarlijkse evaluatie en het machtigen van uitvoerders om bepaalde handelingen te verrichten.

³³ Frissen, P. et al (2014). Governance in de rechtspraak. Nederlandse school voor openbaarbestuur.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Het cijfermatig materiaal in deze paragraaf hebben wij ontvangen van de Raad voor de rechtspraak t.b.v. van de verkenning. Dit betreft ten dele niet openbare cijfers, die t.b.v. deze verkenning openbaar worden gemaakt.

In 2017 is er door de elf gerechten 79.747 keer een handeling uitgevoerd binnen productgroep 204. Dat wil zeggen dat er bijna 80 duizend keer een handeling is uitgevoerd ten behoeve van een instellingsverzoek CBM of een verzoek tot wijziging of opheffing van een lopende maatregel. In 2017 is er door de elf gerechten 409.052 keer een handeling uitgevoerd binnen productgroep 299. Dat wil zeggen dat er bijna 410 duizend toezichtshandelingen zijn uitgevoerd.

Zoals gezegd worden jaarlijks productie- en prijsafspraken gemaakt tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. In 2017 was de productieafpraak van de elf gerechten samen 79.969 zaken in categorie 204 en 423.724 zaken in categorie 299. Na verrekening van de onderproductie (achteraf vindt verrekening plaats voor 70% van de afgesproken prijs) hebben de elf gerechten samen ten behoeve van de financiering van de instellingsverzoeken (204) 16,766 miljoen euro ontvangen in 2017. Na verrekening hebben de elf gerechten samen ten behoeve van de financiering van de toezichtshandelingen (299) 21,859 miljoen euro ontvangen in 2017.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het budget dat de gerechten ontvangen ten behoeve van de financiering van de behandeling van instellingsverzoeken en de toezichtshandelingen niet gelijk staat aan de gemaakte kosten, c.q. de afgesproken prijs kan in meer of mindere mate toereikend zijn om een verzoek te behandelen of een handeling uit te voeren. Uit interviews gehouden bij de gerechten bleek dat er ook handelingen plaatsvinden in het toezicht op lopende maatregelen waar geen vergoeding tegenover staat, c.q. die niet als 'product' in het financieringsmodel zijn aangemerkt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de gerechten op moeten treden bij kleine 'ruzies' tussen de uitvoerder en de betrokkene, en de 'maatregel weer vlot moeten trekken'.

Ook is het zo dat de budgetten die de gerechten ten behoeve van het behandelen van instellingsverzoeken CBM en het toezicht op lopende beschermingsmaatregelen ontvangen, niet per se worden aangewend voor het uitvoeren deze taken. Binnen de gerechten kunnen deze budgetten ook anders aangewend worden. Dit is aan de gerechten zelf. Het door de Raad voor de rechtspraak beschikbaar gestelde budget is niet geoormerkt.

3.3 Betrokkenheid van gemeenten

Gemeenten kunnen betrokken zijn bij maatregelen van bewindvoering, curatele en mentorschap opgelegd aan haar inwoners. In voorkomende gevallen zijn zij de signalerende of verzoekende partij en verwijzen zij inwoners door naar een bewindvoerder, curator of mentor. Daarnaast kunnen burgers bijzondere bijstand ontvangen voor de kosten van de maatregel. Hierboven is al opgemerkt dat uitvoerders

van beschermingsmaatregelen recht hebben op een vergoeding. Degene op wie de maatregel van toepassing is moet de (professionele) bewindvoerder, curator of mentor betalen. In het geval dat de betrokkene de vastgestelde beloning niet zelf kan betalen, kan hij aanspraak maken op bijzondere bijstand van de gemeente.

Bijzondere bijstand is bedoeld voor mensen met een laag inkomen die door bijzondere omstandigheden kosten maken die zij niet zelf niet kunnen betalen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om speciale kosten in verband met ziekte, scholing of kinderopvang. Met betrekking tot beschermingsmaatregelen gaat het om mensen met een laag inkomen die de beloning van hun bewindvoerder, curator of mentor daarvoor niet kunnen betalen. Een substantieel deel van deze mensen heeft bovendien een bewindvoerder vanwege problematische of verkwisting en kunnen daardoor de vastgestelde beloning niet betalen.

Kosten bijzondere bijstand sterk toegenomen

De kosten vanuit de bijzondere bijstand voor beschermingsbewind zijn aanzienlijk voor gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleert dat het financiële probleem steeds groter is geworden: in 2013 waren gemeenten 55 miljoen euro kwijt aan bijzondere bijstand voor beschermingsbewind, curatele en mentorschap, dit steeg naar 115 miljoen euro in 2015.³⁶ Op basis van CBS-cijfers concludeert Divosa³⁷ bovendien dat de budgetten die gemeenten jaarlijks van het Rijk ontvangen ter bekostiging van de uitgaven aan bijzondere bijstand, structureel te laag zijn.

In onderstaande figuur zijn de budgetten afgezet tegen de feitelijke lasten. Daarbij is het zo dat de figuur gegevens bevat over de budgetten en feitelijke lasten aan de totale bijzondere bijstand en minimabeleid.³⁸ De uitgaven vanuit de bijzondere bijstand aan beschermingsbewind, curatele en mentorschap maken ongeveer 7-13% van de totale lasten uit.³⁹ Het exacte aandeel en de exacte uitgaven zijn niet bekend. Er zijn beperkt cijfers beschikbaar over specifiek de bijzondere bijstandslasten voor beschermingsbewind, curatele en mentorschap.

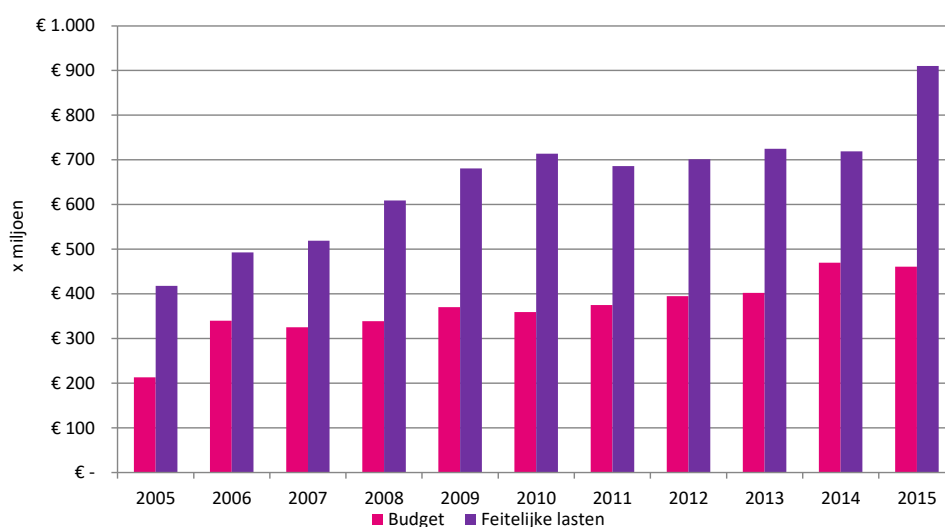
³⁶ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/nu-echt-tijd-voor-maatregelen-beschermingsbewind>. Geraadpleegd, 4 mei 2018.

³⁷ Divosa is de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein.

³⁸ Naast de bijzondere bijstand bieden gemeenten inwoners met een laag inkomen ook voorzieningen aan via het minimabeleid. Het minimabeleid is vooral gericht op maatschappelijke participatie. Denk aan het lidmaatschap van een bibliotheek of sportclub of minimapassen waarmee inwoners korting kunnen krijgen op dit soort activiteiten.

³⁹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebeleid-en-schuldhulpverlening/nieuws/nu-echt-tijd-voor-maatregelen-beschermingsbewind>. Geraadpleegd, 4 mei 2018.

Figuur 3-3 Budget en lasten gemeenten voor bijzondere bijstand en minimabeleid



Bron: Divosa Factsheet 'Basismateriaal fictief budget en lasten gemeentelijk minimabeleid'; bewerking APE.

Gemeenten geven sinds 2005 jaarlijks anderhalf tot twee keer zo veel uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid dan het budget dat zij daarvoor ontvangen. In 2014 bedroeg de overbesteding 210 miljoen euro, in 2015 komt deze uit op 433 miljoen euro.

Divosa heeft onderzoek gedaan naar de sterk stijgende uitgaven bijzonder bijstand. Op basis van CBS-gegevens en enquêtegegevens, stelt Divosa dat de uitgaven aan bijzondere bijstand sinds 2013 vooral stijgen omdat de uitgaven voor bewindvoering, curatele en mentorschap sterk zijn toegenomen.⁴⁰ Het onderzoek wijst op verschillende oorzaken van de toename in de kosten voor beschermingsmaatregelen:

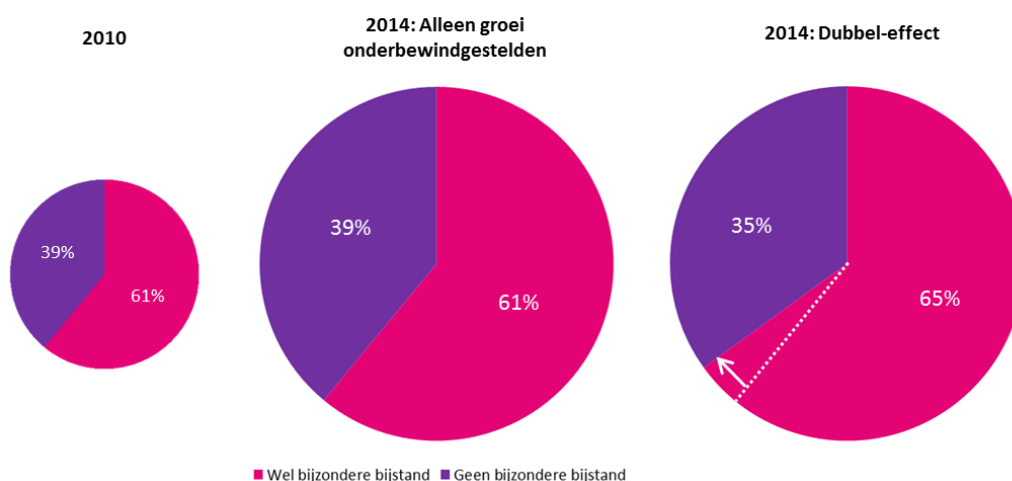
- Er zijn meer mensen met financiële problemen en schulden, o.a. door de crisis, hogere vaste lasten en slecht inzicht in de eigen financiële situatie.
- Er is een toename in rechterlijke toewijzingen voor beschermingsmaatregelen. Sommige gemeenten twijfelen of er bij de rechterlijke toewijzing wel voldoende wordt gekeken naar de noodzaak voor bewindvoering, er zou te snel worden overgegaan op een beschermingsmaatregel.
- Gemeenten signaleren dat het aantal bewindvoerders groeit en zij actief klanten werven.

⁴⁰ https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/20160301-divosa-monitor-factsheet-bijzondere-bijstand.pdf. Geraadpleegd, 4 mei 2018.

Beroep op bijzondere bijstand is groot onder de populatie onderbewindgestelden

Onderzoek uit 2015 laat zien dat het aandeel onderbewindgestelden waarvoor de kosten volledig of deels worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand is toegenomen van 61% in 2010 tot 65% in 2014.⁴¹ Tegelijkertijd is het aantal onderbewindgestelden in dezelfde periode met 75% toegenomen (meer over de toename in paragraaf 4.2). De combinatie van beide bevindingen illustreert dat er sprake is van een ‘dubbel-effect’ in het beroep op de bijzondere bijstand vanwege bewind: een toename van het volume aan onderbewindgestelden én een autonome stijging van het aandeel dat een beroep op deze gemeentelijke voorziening doet.⁴² De toename en dit effect zijn grafisch weergegeven in figuur 3-5.

Figuur 3-4 Uitleg toename onderbewindgestelden en beroep op bijzondere bijstand; middelste diagram fictief



In 2010 liepen er bijna 108 duizend beschermingsbewinden, waarvan in ruim 65 duizend dossiers een beroep werd gedaan op de bijzondere bijstand (61%). In 2014 waren er ruim 188 duizend lopende beschermingsbewinden, waarvan er in 122 duizend een beroep deden op de bijzondere bijstand (65%).⁴³

⁴¹ Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

⁴² Het onderzoek van Bureau Bartels (2015) dat concludeert dat het aandeel onderbewindgestelden waarvoor de kosten worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand is toegenomen van 61% in 2010 tot 65% in 2014, heeft alleen betrekking op bewindvoering. Curatele en mentorschap maakten geen onderdeel uit van deze studie. Er zijn ons geen onderzoeken bekend die kijken naar het aandeel curatelen en mentoraten waarvoor de kosten worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand. We hebben echter geen signalen om aan te nemen dat een dergelijke stijging zich daar niet voor heeft gedaan. De onderliggende problematiek die de stijging voor de bewindvoeringen verklaart, is ook van toepassing op curatele en mentorschap.

⁴³ Aantallen ontvangen van de Raad voor de rechtspraak, percentages beroep op bijzondere bijstand van Bureau Bartels (2015).

Rol voor de gemeente bij schuldenbewinden

Tegen de achtergrond van de financiële betrokkenheid van gemeenten bij rechterlijk toezicht, zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de VNG en Divosa. Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers van VNG en Divosa blijkt dat gemeenten het nut en doel van schuldenbewind onderschrijven. Voor de meeste mensen die het nu toegekend krijgen is het hoogstwaarschijnlijk het meest geschikte instrument. Divosa en de VNG geven echter aan dat gemeenten eerder betrokken willen zijn in het proces, zodat zij een integrale afweging kunnen maken wat de beste ondersteuning in een bepaalde situatie is. Dit kan schuldenbewind zijn, maar zou ook een andere vorm van ondersteuning kunnen zijn. Zij menen dat in voorkomende gevallen mensen ook geholpen zijn met budgetcoaching of andere vormen van gemeentelijke schulphulpverlening. Deze alternatieven zijn niet per se goedkoper dan de kosten voor beschermingsbewind. Wel menen VNG en Divosa dat gemeenten beter in staat zijn om te sturen op het oplossen van de schulden als gemeenten eerder betrokken worden bij het bewind. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat rechters die toezicht houden op de uitvoering van schuldenbewinden vaak alleen bij de vijfjaarsevaluatie de voortgang van het terugdringen van de schulden beoordelen en de afweging maken of de maatregel nog van toepassing is.

Ook de doorlooptijd van de hulpverlening zou, naar hun mening, korter kunnen. Nu hebben gemeenten echter vaak geen inspraakmogelijkheid wanneer een schuldenbewind wordt uitgesproken over een van haar inwoners. De rechter bepaalt of er grond is voor beschermingsbewind. VNG en Divosa zouden willen dat gemeenten meer de regierol voeren voor deze groep mensen en in overleg met zorginstellingen, het maatschappelijk middenveld, gerechten en bewindvoerders tot de meest passende hulpverlening komen en daarbij kunnen adviseren over een bepaalde tijdsduur en toezicht houden op de voortgang. De meest passende hulpverlening hoeft dus niet altijd bewindvoering te zijn. Daarbij tekenen Divosa en VNG wel aan dat de alternatieven voor schuldenbewind die gemeenten aanbieden dan van kwalitatief hoog niveau moeten zijn, willen zij volwaardige alternatieven zijn voor een schuldenbewind.

Ten aanzien van de verbetering van de vitaliteit van het toezichtstelsel zien Divosa en VNG dus alternatieve mogelijkheden om deze te vergroten, waarbij gemeenten een grotere rol spelen. In verschillende gemeenten zijn initiatieven te zien waar gemeenten een grotere rol in de aanpak van problematische schulden en bewindvoering naar zich toe trekken, al dan niet als onderdeel van de pilots van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁴⁴ Doel van de pilots en andere

⁴⁴ Als uitvloeisel van de motie Schouten/Heerma heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd met de Raad voor de rechtspraak in overleg te gaan over mogelijke pilots. Idee is

initiatieven⁴⁵ is de samenwerking tussen de rechtbank, gemeenten en bewindvoerders te verbeteren en ervoor te zorgen dat de gemeenten mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op de instroom in bewindvoering.⁴⁶ Een voorbeeld hiervan is de proef gestart door de gemeente Tilburg en de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, waarin de betrokkene, de bewindvoerder en een medewerker van schuldhulpverlening samen bepalen wat de meest passende vorm van hulpverlening zou zijn. Daarnaast heeft het huidige kabinet in het Regeerakkoord opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind.⁴⁷ Hiervoor is wetgeving vereist. De internetconsultatie van het wetsvoorstel 'Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind' loopt nog tot 17 september 2018.

dat gemeenten tijdens het proces richting onderbewindstelling de mogelijkheid wordt geboden om voor zover binnen de situatie van de betrokkene passend, alternatieve dienstverlening aan te bieden. Het ministerie van SZW zet met de pilots in op het verkrijgen van een beter beeld van de ondersteuningsbehoefte van de financieel beperkt zelfredzame burger, de ontwikkeling van passende ondersteuning voor deze groep door de gemeente en de verbetering van de samenwerking tussen bewindvoerders, gemeente en rechtbank. Platform31 (2017). Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots.

⁴⁵ Bijvoorbeeld de aanpak van de gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland, gericht op een regierol voor de gemeenten bij schuldhulpverlening en bewindvoering. Zie: Costermans, G. (2018). 'Gemeenten in de regierol bij schuldhulpverlening en bewindvoering.' In: *Sociaal Bestek*. Nummer 2, jaargang 80.

⁴⁶ Zie o.a.: Platform31 (2017). Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots.

⁴⁷ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (oktober 2017).

4 Achtergrond verkenning financiële heffing

In dit hoofdstuk beschrijven we nader de achtergrond van de verkenning naar de mogelijkheid van het invoeren van een financiële heffing bij het toezicht door de rechter op curatele, beschermingsbewind en mentorschap. We hebben al genoemd dat het ministerie van (toen nog) Veiligheid en Justitie in de begroting van 2017 heeft opgenomen dat zij de mogelijkheid van het invoeren van een heffing wil onderzoeken.⁴⁸ Het ministerie acht het redelijk dat “degene die gebruik maakt van de juridische infrastructuur [...] een zekere bijdrage levert aan de instandhouding hiervan”.⁴⁹

Het gevraagde onderzoek moet in het licht worden gezien van drie ontwikkelingen:

- a. uitbreiding van de verantwoordingsplicht voor bewindvoerders, curatoren en mentoren waardoor ook de toezichtstaak van de rechter is vergroot;
- b. een sterke toename van het aantal lopende beschermingsmaatregelen en daarmee een toename van het aantal zaken waar toezicht op gehouden wordt; en
- c. de noodzakelijk geachte verbetering van de kwaliteit van het rechterlijk toezicht die de rechtspraak signaleert en daarbij behorende additionele financiering.

We gaan in dit hoofdstuk nader in op deze ontwikkelingen. Naast de bovengenoemde contextuele veranderingen, vindt er ook intern bij de rechtspraak een ontwikkeling plaats door middel van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI). De modernisering en digitalisering die het programma doorvoert op het gebied van CBM is nog sterk in ontwikkeling. De voorgenomen veranderingen die met KEI mogelijk op termijn zullen worden doorgevoerd hebben wij daarom opgenomen in box 4-1.

4.1 Toezichtstaak vergroot

Per 2014 zijn met de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap en het daarop volgende Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren de toezichtstaak van de rechter op een aantal punten

⁴⁸ Rijksbegroting 2017, VI Veiligheid en Justitie, p. 36

⁴⁹ Ibidem, p. 15.

vergroot. We bespreken hieronder die wijzigingen die hebben geleid tot een uitbreiding van de toezichtstaak van de kantonrechter bij beschermingsmaatregelen.

Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap

Ten eerste voerde de wet veranderingen door in de geldende gronden voor de verschillende maatregelen. ‘Verkwisting’ is met de wetwijziging geen grond meer voor oplegging van curatele. Deze grond is per 2014 samengebracht onder één grond met ‘problematische schulden’, dat per de wetwijziging geldt als instellingsgrond voor beschermingsbewind. De ‘nieuwe’ grond ‘verkwisting of problematische schulden’ geldt voor instelling van beschermingsbewind. Met deze wijziging kan in het geval van verkwisting een minder ingrijpend beschermingsmaatregel dan curatele worden opgelegd.⁵⁰

Gevolg van deze wijziging is dat het in de optiek van gemeenten makkelijker is geworden voor (de omgeving van) betrokkenen die problematische schulden hebben om een verzoek tot instelling van bewind te doen en voor kantonrechters om mensen onder bewind te plaatsen.⁵¹ Bovendien blijkt uit onderzoek dat de expertgroep-CBM signaleert dat het aantal schuldenbewinden – beschermingsbewind vanwege ‘verkwisting of problematische schulden’ – dusdanig toeneemt dat dit type bewind (zeer) sterk dominant begint te worden binnen de beschermingsmaatregelen. Dit heeft als gevolg dat de werklast voor kantonrechts toeneemt. Een belangrijk deel van de betrokkenen bij schuldenbewinden is volgens de expertgroep namelijk heel mondig en bezorgen mede daardoor rechters (en vertegenwoordigers) veel werk. Zo komt in de praktijk het overgrote deel van de klachten van betrokkenen die onder schuldenbewind zijn geplaatst.⁵²

Er werden daarnaast met de wet een wijziging doorgevoerd die ertoe leidden dat CBM-rechter meer handelingen moeten uitvoeren bij het toezicht op beschermingsmaatregelen. Met de wetwijziging is de vijfjaarlijkse evaluatie van de noodzakelijkheid van een lopende maatregel ingevoerd (eerder besproken in paragraaf 3.1.2).⁵³

⁵⁰ Memorie van toelichting, Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (2014).

⁵¹ Bureau Bartels (2018). Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm.

⁵² Ibidem.

⁵³ Memorie van toelichting, Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (2014).

Besluit kwaliteitseisen

De wet kondigde ook het Besluit kwaliteitseisen⁵⁴ aan. Hiermee zijn aanvullende eisen gesteld aan professionele uitvoerders. Dit zijn uitvoerders (bewindvoerder, curatoren en mentoren) met drie of meer dossiers in hun beheer. Het besluit stelt dat het in principe aan de CBM-rechter is te controleren of aan de eisen is voldaan. Het besluit stelt eisen voorafgaand aan de benoeming tot professionele uitvoerder en daarna een jaarlijkse controle ter verifiëring dat er nog steeds aan de eisen wordt voldaan. Zo worden er eisen gesteld aan opleiding, inrichting van processen (zoals een klachtenregeling) en de administratie van een professionele uitvoerder. Voor dit laatste dient de uitvoerder een accountantsverklaring te overleggen. Daarnaast dient de uitvoerder ook een plan met het doel van de maatregel en de gemaakte afspraken in te dienen bij aanvang van een maatregel. Het besluit legt vast dat een CBM-rechter bij kans op belangenverstremming ook bepaalde handelingen kan benoemen waarvoor de uitvoerder altijd een machtiging vereist.

Om rechtsgelijkheid op landelijk niveau te bevorderen en tevens de individuele gerechten te ontzien, is voor centrale toetsing van deze kwaliteitseisen in 2016 het LKB opgericht. Zoals al eerder genoemd, toetst het LKB de aspirant uitvoerders en voert ook de jaarlijkse toets uit. Het LKB is ondergebracht bij de rechtbank Oost-Brabant.

De uitbreiding van de verantwoordingsplicht voor bewindvoerders, curatoren en mentoren heeft de toezichtstaak van de rechter is vergroot. Ten dele is de uitvoering hiervan gecentraliseerd bij het LKB. Voor het andere deel zijn de individuele gerechten verantwoordelijk. Na invoering van de wet en het besluit is geen extra financiering beschikbaar gesteld voor de de handelingen die rechters uitvoeren als gevolg van geldende de kwaliteitseisen voor professionele uitvoerders. Het LKB wordt gefinancierd door een bijdrage van de elf gerechten zelf. Voor 2017 bedroegen de totale kosten van het LKB 743 duizend euro.

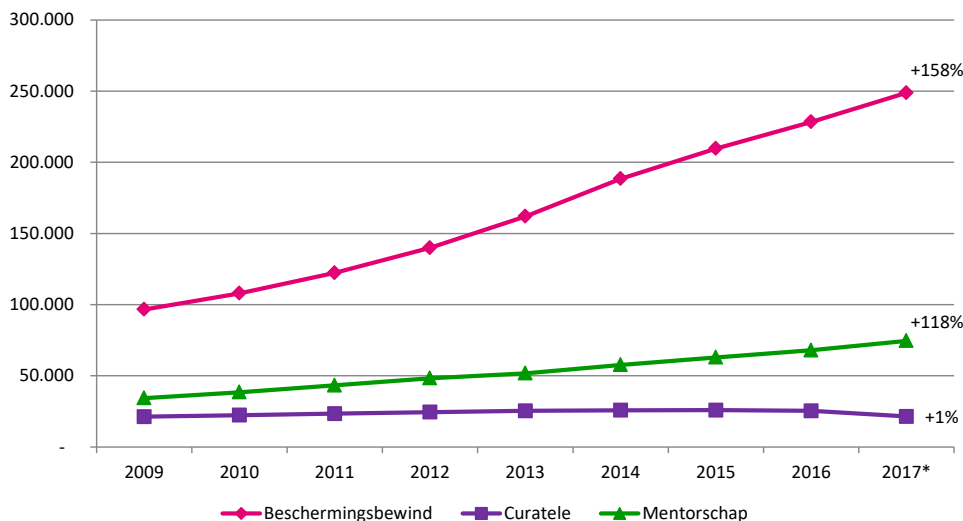
4.2 Toename CBM-dossiers waarop de rechter toezicht houdt

Zoals kort genoemd in de context van de gemeentelijke bijdrage in de bekostiging, is er de afgelopen jaren een stijging in het totaal aantal lopende beschermingsmaatregelen waar te nemen. Het beschermingsbewind is daarbij de snelst stijgende maatregel van de drie. Figuur 4-1 laat zien dat de populatie onderbewindgestelden tussen 2009 en 2017 met 158% is toegenomen. Ook het aantal mentorschappen is toegenomen, met een 118% in dezelfde periode. De populatie betrokkenen die

⁵⁴ Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, 29 januari 2014.

onder curatele is gesteld heeft geen gelijksoortig sterke toename ondergaan. Het aantal lopende curatele-dossiers is tussen 2009 en 2017 met een groei van 1% stabiel te noemen.

*Figuur 4-1 Aantal lopende beschermingsmaatregelen 2009-2017**



* schatting 2017 op basis van cijfers van de eerste drie kwartalen van 2017.

Bron: Registratiecijfers Raad voor de rechtspraak (niet-openbaar); bewerking APE.

Voor de grote toename in met name beschermingsbewind zijn verschillende oorzaken te benoemen. Hieronder gaan we daar op in.

De wetswijziging van 2014

De figuur laat zien dat de toename van het aantal lopende beschermingsbewinden ook voor 2014 en de daarbij behorende wetswijziging, al in gang is gezet. De mogelijkheid vanwege problematische schulden en verkwisting beschermingsbewind in te stellen, speelt desondanks wel een rol. In het huidige discours waarin het opleggen van de meest passende en minst ingrijpende maatregel centraal staat, is het aannemelijk dat rechters terughoudend zijn voor het opleggen van curatele in een situatie waarin financiële problemen centraal staan. Een ondercuratelestelling beslaat immers alle rechtsgebieden van de curandus, waarin hij of zij dan handelingsonbekwaam wordt. Een beschermingsbewind heeft minder ingrijpende gevolgen, omdat het alleen is toegespitst op vermogen. De leden van de landelijke expertgroep-CBM, bestaande uit CBM-rechters, beamen dat de wetswijziging en anticipatie daarop een factor is in de toename van beschermingsbewinden.

Ook in het onderzoek van Bureau Bartels⁵⁵ wordt door respondenten de wetswijziging aangeduid als één van de oorzaken van de stijging in het aantal lopende bewinden. Gemeenten en bewindvoerders menen dat de nieuwe grondslagen voor bewind tot gevolg hebben gehad dat betrokkenen met minder vergaande problematiek ook onder bewind zijn gesteld, waarvoor eerder geen curatele maatregel zou zijn opgelegd. Bureau Bartels vindt echter geen sterke toename in het aantal maatregelen waar alléén problematische schulden of verkwisting een rol spelen. Het aandeel bewinden waar uitsluitend problematische schulden of verkwisting aan ten grondslag lag, steeg over de periode 2013 en 2014 slechts twee procentpunten (van 19 naar 21%). Het is wel zo dat in het eerste jaar dat dit mogelijk werd, 2014, de opgegeven wettelijke grondslag voor opgelegde beschermingsmaatregelen in 40% van de gevallen problematische schulden of verkwisting betrof.⁵⁶

Toename van schuldenproblematiek

Het aantal beschermingsmaatregelen wordt ook beïnvloed door een algehele, landelijke stijging in schuldenproblematiek. In voorkomende gevallen heeft de betrokkene waarop een maatregel van toepassing is een combinatie van schulden- en andersoortige problematiek. De stijging in schuldenproblematiek kan deels worden toegeschreven aan de economische crisis en de daarbij behorende nasleep.⁵⁷ Uit het onderzoek van Bureau Bartels blijkt daarnaast dat gemeenten veel schuldhelpverlening (ook de minder verstrekkende vormen van hulpverlening zoals budgetbeheer) hebben afgestoten. Vaak vanwege bezuinigingen. Daarnaast blijkt dat gemeentelijke schuldhelpverlening niet altijd effectief is. Zo wordt door bewindvoerders gesteld dat de drempel om toegelaten te worden tot deze programma's erg hoog is en dat de hulpverlening snel wordt stopgezet wanneer er niet aan afspraken wordt voldaan. Ook wordt door de bewindvoerders en CBM-rechters benadrukt dat de overheid door complexe wet- en regelgeving en in haar optreden als schuldeiser, een aandeel heeft in het doen stijgen van de schuldenproblematiek.

De grote rol die schulden spelen in beschermingsmaatregelen, maken dat het al gauw evident is dat voor veel onderbewindgestelden het niet mogelijk is een financiële bijdrage te leveren aan het toezicht door de rechter op bewindvoering. Op de samenstelling van de populatie betrokkenen met een beschermingsmaatregel gaan wij in de volgende paragraaf verder in.

⁵⁵ Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

⁵⁶ Ibidem., p. 75.

⁵⁷ Ibidem., p. 14.

Samenstelling doelgroep

In 2017 liepen er ongeveer 21 duizend curatele dossiers, 75 duizend mentorschappen en 250 duizend beschermingsbewinden.⁵⁸ Cijfers over of onderzoek naar de samenstelling van de populaties die onder curatele staan of een mentor hebben zijn niet beschikbaar en hebben wij ook in het kader van de verkenning niet onderzocht. Het eerder genoemde onderzoek van Bureau Bartels uit 2015⁵⁹ biedt wel inzicht in de samenstelling van de populatie onderbewindgestelden.

Door middel van dossieronderzoek heeft Bureau Bartels de instellingsgronden voor beschermingsbewindmaatregelen inzichtelijk kunnen maken. De verhouding tussen de verschillende instellingsgronden is weergegeven in tabel 4-1. De instellingsgronden voor beschermingsbewind zijn vaak een combinatie van problematiek. Daardoor tellen de percentages in tabel 4-1 op tot waarden boven de 100%.

Tabel 4-1 Toestand betrokkene bij aanvang van bewind, 2010, 2013 en 2014⁶⁰

Toestand	2010 (n=195)	2013 (n=224)	2014 (n=209)
Problematische schulden	49%	54%	60%
Verstandelijke beperking	46%	41%	44%
Psychische problemen	44%	33%	30%
Verkwisting	17%	15%	24%
Lichamelijke beperking	18%	15%	14%
Verslaving	11%	13%	11%
Multi-probleemgezin	6%	5%	5%
Dementie	3%	7%	3%

Bron: Bureau Bartels (2015).

De tabel geeft een duidelijke stijging aan in het aandeel dossiers waar problematische schulden een rol spelen tussen 2010 en 2014. In ieder jaar is het de meest voorkomende factor voor de opgelegde beschermingsbewinden. Ook het aantal dossiers waarin verkwisting een rol speelt is, met name in 2014, sterk toegenomen. Het hebben van een verstandelijke beperking is na problematische schulden de grondslag die het meest voorkomt.

⁵⁸ Schatting voor de cijfers uit 2017 op basis van de cijfers van de eerste drie kwartalen van 2017.

⁵⁹ Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

⁶⁰ De informatie is door Bureau Bartels verzameld aan de hand van dossieronderzoek waarbij onder 32 bewindvoerderskantoren dossiers zijn getrokken in een gestratificeerde steekproef. Het betreft dossiers waarin de maatregel is ingesteld in 2010, 2013 of 2014. De betrokken bewindvoerderskantoren bevonden zich verspreid over de provincies Drenthe, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg.

De meest voorkomende combinaties van problematiek zijn in het dossieronderzoek van Bureau Bartels uit 2015 in kaart gebracht en zijn weergegeven in tabel 4-2.

Tabel 4-2 Meest voorkomende combinaties van toestanden bij aanvang van beschermingsbewind in de jaren 2010, 2013 en 2014 samen (N=628⁶¹)

Toestand	Aandeel
Verstandelijke beperking en problematische schulden	19%
Psychische problemen en problematische schulden	18%
Verkwisting en problematische schulden	14%
Verstandelijke beperking en psychische problemen	11%
Verslaving en problematische schulden	8%
Lichamelijke beperking en problematische schulden	7%
Lichamelijke- en verstandelijke beperking	7%

Bron: Bureau Bartels (2015).

Tabel 4-2 laat zien dat er in 66% van de door Bureau Bartels onderzochte dossiers, zij het in combinatie met andere problematiek, sprake is van problematische schulden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het merendeel van de onderbewindgestelden afhankelijk is van een bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering (72% van de dossiers uit 2014), waarbij slechts in ongeveer een vijfde van de door Bureau Bartels bestudeerde dossiers sprake is van inkomen uit werk. Hierbij wordt bovendien de kanttekening gemaakt dat dit vaak geen stabiele bron van inkomsten betreft.⁶² Eerder hebben we al geconstateerd dat in 2014 65% van de onderbewindgestelden de kosten voor de bewindvoerder volledig of deels vergoed kregen vanuit de bijzondere bijstand.

Het beeld dat het merendeel van de onderbewindgestelden min- of onvermogen is, wordt door respondenten van de expertgroep-CBM en bewindvoerders beaamd. Tegenover het grote aantal betrokkenen met weinig tot geen vermogen, staat bovendien geen aanzienlijke groep die beschikt over een bovengemiddeld groot vermogen. Van de totale populatie gesteld onder curatele, bewind of mentorschap schat de expertgroep in dat nog geen 5% over een vermogen van 80 duizend euro (of meer) beschikt. De grens van 80 duizend euro is door de expertgroep zelf ingebracht als vermogensgrens, om aan te geven dat de omvang van de vermogenden beperkt is. Er zijn ons en de expertgroep geen onderzoeken bekend over de omvang

⁶¹ Per jaargang was de spreiding van de dossiers als volgt: 2010 = 195; 2013 = 224; en 2014 = 209.

⁶² Bureau Bartels 2015, pp. 11-12.

van het inkomen van de doelgroep. Het beeld dat het merendeel min- of onvermogen is en slechts een klein aandeel vermogen heeft is echter robuust.

4.3 Verbetering van de kwaliteit van het rechterlijk toezicht en daarbij behorende additionele financiering

De Raad voor de rechtspraak signaleert dat de kwaliteit van het rechterlijk toezicht op bewindvoering moet worden verbeterd.⁶³ In 2016 zijn met het oog op kwaliteitsverbetering van het toezicht door de rechtspraak, de Professionele Standaarden Curatele, bewind en mentorschap (PS-CBM) opgesteld. “Professionele standaarden zijn kwaliteitsnormen die rechters [...] hebben ontwikkeld. Daarmee laten zij zien wat goede rechtspraak is en hoe zij hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het rechterlijk handelen gezamenlijk invullen. Voor een deel gaat het om handhaving van het huidige kwaliteitsniveau, voor een ander deel om verbeteringen op het gebied van deskundigheid, snelheid, bejegening van rechtzoekenden en de aandacht en tijd die aan een zaak worden besteed.”⁶⁴ Deze professionele standaarden zijn bedoeld voor intern gebruik. Ook in andere rechtsgebieden zijn professionele standaarden ontwikkeld.

De projectgroep voor de PS-CBM heeft, op verzoek van de Raad voor de rechtspraak, het werken overeenkomstig de PS-CBM vertaald in extra benodigde tijd ten opzichte van de huidige werkwijze. Met de extra benodigde tijd heeft de Raad voor de rechtspraak vervolgens becijferd dat er in 2017 11,2 miljoen euro aan additionele financiering nodig is om te werken overeenkomstig de PS-CBM.

Deze additionele middelen zijn niet beschikbaar gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zoals gezegd zijn er ook professionele standaarden ontwikkeld op andere rechtsgebieden. Voor verschillende professionele standaarden zijn wel additionele middelen beschikbaar gesteld om te werken overeenkomstig deze standaarden. Door de Raad voor de rechtspraak wordt geen relatie gelegd tussen de benodigde middelen voor kwaliteitsverbetering en een heffing op het toezicht.

Box 4-1 KEI: voorgenomen digitalisering van de werkwijze in toezicht op CBM

Sinds 2014 wordt door de rechtspraak gewerkt aan het verbeteren en digitaliseren van het werk van de rechter als toezichthouder. Allereerst is begonnen met het digitaliseren van de toezichtstaken bij faillissement. Als toezichthouder benoemt de rechtspraak een externe partij, bijvoorbeeld een curator of bewindvoerder, om een bedrijf te

⁶³ Fiche Raad voor de rechtspraak van februari 2017, versie 20170302.

⁶⁴ <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/De-professionele-standaarden-van-de-rechters.aspx>. Geraadpleegd 4 mei 2018.

reorganiseren of burgers met schulden te begeleiden of zwakkere burgers te beschermen. Het betreft een domein met meer dan 400.000 dossiers, die langjarig lopen. Sinds eind 2015 vindt de communicatie met curatoren in faillissementen grotendeels digitaal plaats. Vrijwel alle faillissementscuratoren communiceren digitaal en het percentage digitale dossiers bedraagt inmiddels bijna 75% (ruim 18.000 in absolute zin). Voor curatoren werkt de rechtspraak door de digitalisering uniformer en is de reactietermijn (bijvoorbeeld als een curator om machtiging aan een rechter-commissaris vraagt) merkbaar verkort.

Met deze eerste stap in het digitaal maken van de faillissementen is de deur geopend naar diverse mogelijkheden van data-ontsluiting. De data-ontsluiting is gericht op meer inzicht in de kwaliteit van curatoren, mogelijkheden van fraudedetectie en inzicht in de totale boedelomvang waar de rechtbank verantwoordelijk is voor een goede afhandeling. Daarnaast biedt een landelijk systeem ook mogelijkheden voor meer landelijke samenwerking en sturing omdat er vanuit één digitaal systeem wordt gewerkt. Ook zal door het opstellen van maatschappelijke rapportages beter inzicht gegeven kunnen worden welke baten goed toezicht voor de maatschappij oplevert.

Bij curatele, bewind en mentorschap worden de komende jaren dezelfde stappen gezet. Het betreft hier circa 340.000 dossiers en een combinatie van professionele en niet-professionele curatoren, mentoren en bewindvoerders. Vanaf november 2017 is een systeem voor toezicht op professionele bewindvoerders in gebruik genomen, waarbij deze digitaal kunnen communiceren met de rechtbank vanaf de onderbewindstelling tot en met het indienen van de jaarlijkse verantwoording over het gevoerde bewind. Het is de ambitie dat eind 2018 in alle professionele bewindszaken (160.000 zaken) digitaal wordt gewerkt. Naast de hiervoor genoemde voordelen van digitaal, datagericht werken voor de rechtspraak zelf, zal dit met name voor de bewindvoerders een aanmerkelijke versimpeling in de logistiek betekenen. De kantonrechter is beter in staat de kwaliteit van de bewindvoerders te bewaken en de burger heeft dan meer zekerheid dat goed toezicht wordt gehouden op die bewindvoerder. In 2016 is tenslotte nog het LKB opgericht. Dit bureau voert voor de rechtspraak de toetsing uit of professionele bewindvoerders voldoen aan de opleidings- en kantooreisen die de wet stelt. Deze informatie is momenteel al beschikbaar voor alle kantonrechters en toezichtteams.

Door de digitalisering zal de kwaliteit van de insolventie- en curatele registers verder toenemen en staat de deur open om ontsluiting van die gegevens verder te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld bijdragen aan lagere uitvoeringskosten voor partijen zoals bewindvoerders, de belastingdienst en CJIB en meehelpen aan meer verantwoorde incassotrajecten. Het aantal databevragingen op de registers bedraagt momenteel op jaarbasis 20 à 40 miljoen per jaar en naar verwachting zal dit toenemen tot 40 à 80 miljoen per jaar. Momenteel loopt een onderzoek hoe door een andere manier van dataontsluiting met name de uitvoeringskosten voor partijen zoals de belastingdienst, CJIB, deurwaarders, banken en bewindvoerders aanmerkelijk kunnen afnemen doordat informatie tijdiger voorhanden is en geautomatiseerd te verwerken is. Behalve dat dit efficiënter is, vermindert dit ook het

aantal gevallen waarin een schuldeiser ten onrechte niet op de hoogte is van bijvoorbeeld bewindvoering, zodat incassotrajecten beter zullen gaan lopen.

In de periode 2019-2021 wordt gewerkt aan het digitaal ontsluiten van de schuldsaneringsdossiers, de mentorschappen, curatele en die bewind-dossiers waarin een familielid als bewindvoerder is aangesteld. Dit betreft in totaal nog eens 160.000 dossiers. De hiervoor beschreven voordelen van landelijk digitaal, datagericht werken in faillissementen en bij professionele bewinden zullen dan ook van toepassing op deze dossiers.

Bron: Erik Boerma, portefeuillehouder KEI-toezicht (2018). bewerking door APE.

5

Achtergrond en hoogte financiële heffing

In dit hoofdstuk beschrijven we nader de achtergrond van de wens een financiële heffing bij het toezicht door de rechter op curatele, beschermingsbewind en mentorschap in te voeren en de onderbouwing die daarbij wordt gegeven. We onderscheiden daarbij de situatie dat de heffing wordt gebruikt als instrument om de taakstelling voor de strafrechtketen te realiseren (5.1) en de situatie dat de heffing wordt ingezet om kwaliteitsverbetering te financieren (5.2). In paragraaf 5.3 bespreken we de uitvoeringsmogelijkheden van een heffing.

5.1 Heffing als instrument voor realisatie taakstelling

Het ministerie van, toen nog, Veiligheid en Justitie heeft in de begroting van 2017 opgenomen dat zij de mogelijkheid van een financiële heffing op het toezicht door de rechter op bewindvoering, curatele en mentorschap wil onderzoeken. 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 (zie ook Box 5-1).

Het ministerie acht het daarbij redelijk dat “degene die gebruik maakt van de juridische infrastructuur [...] een zekere bijdrage levert aan de instandhouding hiervan”.⁶⁵ Er ligt geen zogeheten ‘beleidstheorie’ ten grondslag aan het idee van een financiële heffing. Doel van de heffing is daarbij niet om de toestroom of het beroep op de rechterlijke macht wat betreft CBM-maatregelen te temperen, of anderszins de vraag te reguleren.

⁶⁵ Ibidem.

Box 5-1 *Maatregelen ter invulling taakstelling strafrechtketen*

“Om binnen de beschikbare financiële ruimte de vitaliteit van de justitiële ketens te behouden en te kunnen blijven inspelen op de behoeften van een veranderende maatschappij treft VenJ onderstaande maatregelen. De besparing die hierdoor wordt gerealiseerd telt op tot een bedrag van € 52,5 mln. in 2021 en dient ter invulling van de vorige jaar ingeboekte taakstelling strafrechtketen.

- Vermindering druk bestuursrechtelijke keten door een minder bureaucratische bezwaarschriftprocedure (€ 5 mln. besparing uitgaven)
- Houdbaar (administratief) beroep WAHV-zaken (€ 6 mln. extra ontvangsten)
- Bezuiniging Instituut Fysieke veiligheid (€ 1 mln.)
- Verhogen taakstelling bedrijfsvoering (€ 2 mln.)
- Efficiënter werken in de strafrechtketen (€ 5 mln.)
- Slagvaardige moderne civiele rechtspleging (€ 14 mln.)
- Doeltreffender aanpak zeer jeugdige daders (€ 5 mln.)
- Het kind centraal in een efficiëntere en effectievere jeugdbeschermingsketen (€ 3 mln.)
- Effectiever (digitaal) oproepen en betekenen (€ 6 mln.)
- Houdbaar toezicht door de rechterlijke macht (€ 6 mln. ontvangsten)”

Bron: Rijksbegroting 2017, VI Veiligheid en Justitie, p.15.

Gedacht wordt dus aan een financiële heffing waarmee in totaal op jaarbasis 6 miljoen euro wordt opgebracht ten behoeve van de justitiebegroting. Uit correspondentie met de Raad voor de rechtspraak blijkt dat door de Raad voor de rechtspraak is becijferd dat met een heffing van 25 euro op jaarbasis ongeveer 6 miljoen opgebracht kan worden. Daarbij is geen rekening gehouden met de kosten van de invoering en vormgeving van de heffing, of de bijkomende inningskosten. Ook blijkt dat het tarief waarmee is gerekend geen relatie kent met de kosten van het rechterlijk toezicht.

In de berekening van de Raad is het tarief van 25 euro vermenigvuldigd met het aantal lopende beschermingsmaatregelen (anno 2016 in totaal ongeveer 320 duizend), uitgezonderd die gevallen waarvoor men het niet redelijk achtte een heffing op te leggen. Dit waren de gevallen waarbij het bewind is ingesteld wegens verkwisting of problematische schulden. Uit eigen onderzoek van de Raad voor de rechtspraak bleek dat voor ongeveer een kwart van de lopende beschermingsmaatregelen de instellingsgrond verkwisting of schulden was (80 duizend van de 320 duizend). Met de overige 241 duizend gevallen kan op basis van een heffing van 25 euro (exclusief kosten en inning van de heffing) een opbrengst van ongeveer 6 miljoen euro per jaar gerealiseerd worden.

In de berekening van de Raad voor de rechtspraak zijn alleen de mensen uitgezonderd voor wie de instellingsgrond van de beschermingsmaatregel verkwisting of problematische schulden was. Daarmee is een deel van de min- of onvermogen onderbewindgestelden (eerder hebben we geconstateerd dat voor ongeveer 60% van alle lopende CBM-dossiers de kosten voor de uitvoerder worden betaald door gemeenten vanuit de bijzondere bijstand) niet uitgezonderd van betaling van de heffing. Deze mensen krijgen echter alle kosten voor de bewindvoering vergoed vanuit de bijzondere bijstand van gemeenten. Het is aannemelijk dat de heffing die zou gelden voor deze mensen ook betaald zal worden door de gemeenten.

Een andere factor waarmee de Raad voor de rechtspraak in de berekening ogenschijnlijk geen rekening heeft gehouden is de jaarlijkse toename van het aantal lopende CBM-dossiers (zie ook Figuur 5-1). In de periode 2009-2017 is het aantal lopende dossiers 127% toegenomen, van ruim 150 duizend dossiers in 2009 naar ruim 344 duizend lopende dossiers in 2017. Als de hoogte van de heffing, het tarief, niet naar beneden wordt bijgesteld zal, gegeven deze jaarlijkse toename die een trendmatig karakter heeft, de totale heffing na verloop van tijd oplopen tot boven de 6 miljoen euro per jaar.⁶⁶

5.2 Kwaliteitsverbetering met de heffing

In de berekening van de Raad voor de rechtspraak wordt geen rekening gehouden met de additionele financiële middelen die hij noodzakelijk acht voor verbetering van de kwaliteit van het toezicht. De heffing heeft niet als doel dit probleem op te lossen. De inkomsten die gegenereerd zouden worden met de heffing komen ten bate van de justitiebegroting, niet van die voor de Raad voor de rechtspraak.

Wanneer het ministerie van Justitie en Veiligheid met de heffing ook de kwaliteit van het toezicht zou willen verbeteren, kan men de Professionele Standaarden-CBM hiervoor als grondslag nemen die in mei 2016 zijn opgesteld. De PS-CBM zijn een weergave van wat volgens CBM-rechters de norm zou moeten zijn voor het goed kunnen uitvoeren van de rechterlijke taken op het gebied van het toezicht op CBM. Uitvoering van de PS-CBM vereist een extra capaciteit ter grootte van 75 fte, overeenkomend met een bedrag van 11,2 miljoen euro op jaarbasis.

In dit scenario zou de heffing dus 17,2 miljoen euro (11,2 + 6) moeten opleveren waarvan ongeveer twee derde terugvloeit naar CBM en een derde dient als bijdrage aan de taakstelling van de strafrechtketen, c.q. ten bate komt van de justitiebegroting. Dezelfde uitgangspunten hanterend als de betrekking van de Raad voor de

⁶⁶ De gemiddelde jaarlijkse groei, gecorrigeerd voor het 25% aandeel schuldenbewinden, bedraagt tussen 2009 en 2017 bijna 11% per jaar. Als deze groei doorzet kan de heffing elk jaar met 11% naar beneden om dezelfde constante opbrengst te genereren.

rechtspraak, zou het tarief in dat geval 71,67 euro per jaar moeten zijn, exclusief de kosten van de heffing en inning.

5.3 Modaliteiten van de heffing

In deze paragraaf staan we stil bij de uitvoeringsmogelijkheden van een heffing en de eventuele voor- en nadelen. We onderscheiden twee 'scenario's'. In het eerste scenario is het doel van de heffing beperkt tot de bijdrage aan de taakstelling van de strafrechtketen (ad 6 miljoen euro per jaar). In het tweede scenario strekt het doel zich ook uit tot de bekostiging van de kwaliteitsverhoging van het toezicht en bedraagt de opbrengst van de heffing in totaal 17,2 miljoen euro per jaar.

Vormgeving van de heffing

Bij de vormgeving van de heffing gaat het er in de eerste plaats om of de heffing *jaarlijks* wordt geïnd op alle lopende CMB-dossiers of dat er *eenmalig* een bijdrage wordt gevraagd voor het rechterlijk toezicht. In dit laatste geval is de hoogte van de bijdrage afhankelijk van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling. Het ligt voor de hand om de heffing jaarlijks te innen. De gemiddelde duur van CBM-dossiers kan zeer sterk fluctueren. Zo kan in het geval van onderbewindstelling vanwege schulden iemand na een aantal jaren schuldenvrij zijn en kan de bewindvoering opgeheven worden. Het kan ook zo zijn dat iemand vanwege een beperking haar/zijn gehele leven onder curatele staat. In het vervolg gaan wij uit van een jaarlijkse bijdrage die elk jaar betaald wordt gedurende de looptijd van de maatregel. De Raad voor de rechtspraak gaat eveneens uit van een jaarlijkse bijdrage (zie paragraaf 5.1).

Vervolgens moet bepaald worden of de heffing gelijk is voor iedereen of dat de heffing gedifferentieerd wordt en zo ja wat de grondslag van de differentiatie is. In het eerste geval bedraagt afhankelijk van het gekozen financiële doel van de heffing, 6 miljoen euro of 17,2 miljoen euro per jaar, de heffing 18,75 euro respectievelijk 53,75 euro per jaar. Dit bedrag zou dan jaarlijks geïnd worden bij alle lopende CBM-dossiers.⁶⁷

De vormgeving en inningsmodaliteiten worden gecompliceerder wanneer de heffing wordt gedifferentieerd. Differentiatie zou bijvoorbeeld kunnen geschieden op basis van *kosten van het toezicht* of naar *draagkracht*:

⁶⁷ In 2016 waren er ongeveer 320.000 lopende beschermingsmaatregelen waarin de rechterlijke macht toezicht hield.

Differentiatie naar kosten van het toezicht

De hoogte van de heffing kan gedifferentieerd worden naar de kosten van het toezicht. Daarbij onderscheiden wij nog twee niveaus.

Op het eerste niveau wordt de hoogte van de heffing gedifferentieerd naar maatregelniveau, waarbij de gemiddelde toezichtskosten per maatregel de grondslag zijn voor de hoogte van de heffing.

Over het algemeen is mentorschap minder intensief qua rechterlijk toezicht dan curatele en beschermingsbewind. Beide laatstgenoemde maatregelen zijn tijdsintensiever, vanwege het financiële aspect met name waar het schuldbewinden betreft. Dit ziet men ook terug in de beloning die curatoren en bewindvoerders voor dit type maatregel ontvangen. De in het kader van dit onderzoek geconsulteerde bewindvoerders en de CBM-rechters geven aan dat financieel beheer niet alleen vaker machtigingen behoeft, maar ook dat het vaker kan leiden tot conflict tussen de betrokkene en de bewindvoerder of curator. Kostenoriëntatie als maatstaf voor de heffing op het niveau van de maatregel, zal er dus toe leiden dat voor maatregelen op het gebied van mentorschap een lagere heffing geldt dan voor maatregelen op het terrein van bewindvoering en curatele.

Op het tweede niveau zou differentiatie kunnen plaatsvinden 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. In deze uitvoeringsvariant zouden de kosten per rechterlijke handeling bepaald moeten worden. De kosten per rechterlijke handeling zijn op dit moment niet bekend, daarvoor is aanvullend kostprijsonderzoek nodig. De hoogte van de heffing is bij deze variant afhankelijk van het aantal en de intensiviteit van de handelingen die de rechter in het dossier jaarlijks uitvoert. De hoogte van de heffing in deze vorm loopt niet alleen uiteen tussen de maatregelen, maar ook binnen de maatregelen.

Kostenoriëntatie op basis van de intensiviteit van de werkzaamheden zou er evenzeer toe leiden dat de heffing voor schuldbewinden en curatele-dossiers met schulden relatief hoog zijn, omdat de werkzaamheden samenhangend met dit type maatregel het meest tijdsintensief en daarmee het duurst zijn.

Differentiatie naar draagkracht

Een andere mogelijke maatstaf voor differentiatie van de heffing is draagkracht. Gegeven differentiatie naar het draagkrachtprincipe zijn er een aantal niveaus van differentiatie denkbaar.

Op eerste niveau worden mensen uitgezonderd van de heffingsverplichting wanneer de instellingsgrond van de maatregel verkwisting is of het hebben van

problematische schulden, analoog aan het uitgangspunt van de Raad voor de rechtspraak. Dit is het geval in ongeveer een kwart van de dossiers. De hoogte van de heffing bedraagt dan 25 euro (bij een financiële doelstelling van 6 miljoen euro per jaar) of 71,67 euro (bij een financiële doelstelling van 17,2 miljoen euro per jaar).

Op een tweede niveau kunnen mensen uitgezonderd worden van de heffingsverplichting wanneer zij een laag inkomen/vermogen hebben. Geconstateerd is dat een substantieel deel van de betrokkenen een laag inkomen/vermogen heeft. Daardoor doet ongeveer 60% van de onderbewindgestelden een beroep op de bijzondere bijstand voor de vergoeding van de bewindvoerder. Ervan uitgaande dat dit ook geldt voor de betrokkenen die onder curatele staan of een mentor hebben, kan 60% van de lopende dossiers uitgezonderd worden van de heffingsverplichting vanwege een laag inkomen/vermogen. De nagestreefde opbrengst wordt in dat geval opgebracht door de 40% die vanwege een hoger inkomen/vermogen geen aanspraak maakt op de bijzondere bijstand. De hoogte van de heffing bedraagt dan 46,88 euro (bij een financiële doelstelling van 6 miljoen euro per jaar) of 134,38 euro (bij een financiële doelstelling van 17,2 miljoen per jaar).

In de laatste plaats zou men kunnen overwegen alle lagere inkomens/vermogens vrij te stellen van de heffing, ook zij die net boven de grens voor de bijzondere bijstand vallen. De nagestreefde opbrengst wordt in dat geval geheel opgebracht door de hogere inkomens/vermogens. De vraag naar de inkomens- en vermogensverdeling van de betrokkenen valt buiten het bestek van dit onderzoek, we weten daarom niet hoe groot de groep is die net boven de grens van de bijzondere bijstand valt. Vanuit de expertgroep-CBM is er op gewezen dat naar grove schatting minder dan 5% van de CBM populatie tot de doelgroep vermogenden behoort. Als de heffing uitsluitend door deze groep op gebracht moet worden zal de hoogte van heffing minimaal 375 euro per jaar bedragen (bij een financiële doelstelling van 6 miljoen euro per jaar) en maximaal 1.075 euro per jaar (bij een financiële doelstelling van 17,2 miljoen euro per jaar). Daarbij moeten we bedenken dat de toezichtskosten die voor deze groep worden gemaakt in termen van tijd van de rechter relatief gering zijn in vergelijking tot schuldenbewinden en curatele-dossiers met schulden, die in deze variant uitgezonderd zijn van de heffingsverplichting.

Op dit moment is er weinig bekend over de inkomens- en vermogenspositie van betrokkenen. Aanvullend onderzoek is nodig om de omvang van de groep hoge inkomens/vermogens te bepalen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat het kostenbeginsel en het draagkrachtbeginsel kunnen schuren en kunnen leiden tot tegengestelde uitkomsten. Kostenoriëntatie heeft tot gevolg dat degenen met de minste draagkracht het meest worden belast. Het draagkrachtbeginsel heeft tot gevolg dat degenen die minder kosten maken het meest worden belast.

Inning

Het ligt voor de hand een financiële heffing op het toezicht door de rechter op CBM te laten innen door het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR). De bedrijfsvoeringstaken van alle gerechten en andere instanties van de rechtspraak zijn ondergebracht in één landelijk dienstencentrum: het LDCR. Taken van het LDCR zijn onder ander de financiële administratie, inkoop, HRM-advies en recruitment-ondersteuning. Daarnaast int het LDCR de griffierechten en proceskostenveroordelingen. Inning van de financiële heffing zou daarom goed ingepast kunnen worden in de incassostromen van het LDCR.

Hoewel inning van de heffing op het rechterlijk toezicht in technische zin sterk lijkt op de inning van de griffierechten, is er een groot wezenlijk verschil tussen beide. Bij de griffierechten komt een zaak in principe pas voor na betaling. Bij de heffing op CBM-toezicht is het de vraag of dit uitgangspunt juridisch houdbaar is. Is het bijvoorbeeld mogelijk en wenselijk een maatregel niet te verlengen wanneer de heffing niet wordt betaald? Wordt deze vraag bevestigend beantwoord dan ziet het LDCR twee complicaties. In de eerste plaats betreft dat de uitvoerbaarheid van sancties bij niet betaling. Het LDCR ziet juridisch weinig mogelijkheden. Hoewel in geval van bewindvoering en curatele de bewindvoerder of curator verantwoordelijk is voor de betaling, is het de ervaring van het LDCR dat juridische kosten niet altijd (tijdig) worden betaald. In de tweede plaats wijst het LDCR erop dat het niet de bedoeling kan zijn de financiële problematiek, die karakteristiek is voor het merendeel van de doelgroep, te vergroten via aanmaningen en bijkomende kosten. De mogelijkheden voor adequate inning zijn daarmee beperkt stelt het LDCR.

Modaliteit van inning en kosten gemoeid met inning

Bovenstaand zijn een aantal mogelijke varianten van een heffing beschreven. Daar waar dat op dit moment zonder aanvullend onderzoek mogelijk is, hebben we de omvang van de heffing aangegeven. We hebben daarbij geen rekening gehouden met de kosten van de invoering van de heffing en de bijkomende inningskosten. In deze paragraaf beschrijven we de inningsmogelijkheden en geven een indicatie van de orde van grootte van de kosten gemoeid met inning. Aanvullend onderzoek zal nodig zijn om de inningskosten (incl. investeringen) (eventueel per variant) meer precies vast te stellen.

De kosten gemoeid met inning vallen uiteen in twee soorten kosten: investeringskosten en perceptiekosten. Investeringskosten zijn de eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om een bepaalde uitvoeringsvariant te implementeren bij het LDCR en de gerechten. Perceptiekosten zijn de terugkerende kosten die moeten worden gemaakt om de heffing geïnd te krijgen. Daaronder vallen bijvoorbeeld de portokosten van het verzenden van een nota, maar ook de kosten die intern (door

het LDCR en de gerechten) gemaakt worden. Denk bijvoorbeeld aan administratiekosten.

In de variant waarbij de heffing in absolute omvang gelijk is voor iedereen is uitvoering relatief eenvoudig. De jaarlijkse inning lijkt dan op het inningsproces van de griffierechten. Het inningsproces bij het LDCR zou opgestart kunnen worden op het moment dat de rechtbank de jaarlijkse rekening en verantwoording ontvangt. Er zou dan vanuit de rechtbank een signaal afgegeven moeten worden naar het LDCR dat de heffing geïnd kan worden. Het LDCR kan dan een nota opstellen en verzending verzorgen. Wanneer de heffing is geïnd kan de rechtbank vervolgens de rekening en verantwoording in behandeling nemen.

Uit gesprekken die in het kader van deze verkenning zijn gevoerd met het LDCR, blijkt dat de investeringskosten om een dergelijk heffing in te voeren gering zijn. Aanpassing van de reeds bestaande systemen en interfaces waarmee de gerechten en het LDCR communiceren behoeven niet veel aanpassing. De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat de kosten die met inning van de *griffierechten* gemoeid zijn, de perceptiekosten, 6,75 euro per vordering bedragen, 3,75 euro voor het LDCR en 3,00 euro voor de gerechten. Wanneer hetzelfde inningsproces gevolgd wordt voor de heffing zullen de perceptiekosten ongeveer gelijk zijn aan die van de inning van de griffierechten.

Uit gesprekken die in het kader van deze verkenning zijn gevoerd met het LDCR blijkt dat differentiatie naar maatregel (de tweede uitvoeringsvariant die we hierboven bespraken) eenvoudig is en zonder hoge investeringen in te programmeren is in de uitvoering. Dit omdat de onderhavige maatregel een reeds geadministreerd gegeven is. De investeringskosten zouden dan niet hoger zijn dan bij de heffingsvariant waarbij de hoogte voor iedereen gelijk is. De perceptiekosten zouden ook ongeveer even hoog zijn.

De derde uitvoeringsvariant die we onderscheiden is een kosten georiënteerde heffing, waarbij het aantal en de intensiviteit van de rechterlijke handelingen de hoogte van de te betalen heffing bepalen. De uitvoering van deze variant is gecompliceerder dan de twee hierboven besproken varianten. Dit komt doordat, zoals gezegd, de kostprijs van de verschillende handelingen dan moet worden bepaald en doordat dan per handeling een nota (of deel nota) aangemaakt moet worden. Een dergelijk systeem waarbij de heffing wordt gekoppeld aan specifieke stappen in het toezichtsproces kent het LDCR momenteel nog niet. De handelingen zouden daarom moeten worden opgenomen in het systeem, waarvoor een investering nodig is. De investeringskosten van deze variant zijn daardoor hoger vergeleken met de eerste besproken varianten. De perceptiekosten zullen ook hoger uitvallen doordat er intensievere communicatie nodig is tussen de gerechten en het LDCR en er aanvullende administratieve handelingen vereist zijn.

In de overige uitvoeringsvarianten wordt de hoogte van de heffing gedifferentieerd naar draagkracht. Differentiatie naar inkomens/vermogenspositie is op dit moment niet mogelijk. De gerechten zouden dit moeten administreren en toetsen en de mensen met hogere inkomens en vermogens doorzetten naar het LDCR voor inning van de heffing. Dit vergt investeringskosten. Bovendien is het zo dat hoe smaller de basis is voor de heffing (hoe minder mensen heffingsplichtig zijn), hoe hoger de heffing moet zijn om het beoogde financiële doel te halen. Hoe hoger de heffing zal zijn, hoe hoger de perceptiekosten zullen zijn. Dit komt doordat het LDCR dan vaker te maken krijgt met niet betalen en dus aanmaningen moet versturen.

Toegang tot beschermingsmaatregelen

Een ander criterium op basis waarvan de merites van de verschillende varianten getoetst kan worden is de mate waarin elke variant de toegang tot een beschermingsmaatregel belemmert. Voldoende, toegankelijke bescherming is het doel van de wet. Voorop staat dat een financiële heffing de toegang tot beschermingsmaatregelen tot op zekere hoogte belemmert. Er wordt een drempel opgeworpen. In deze verkenning is geen onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van de financiële heffing, c.q. wat is bij welk tarief het gevolg en wanneer kiezen mensen voor een 'alternatief'? Daardoor is niet vast te stellen of de toegang tot beschermingsmaatregelen door een heffing, bij welke hoogte en in welke mate, belemmerd of beperkt wordt. De hoogte van de heffing per variant, gerelateerd aan de andere varianten, kan wel een indicatie geven van de financiële drempel die opgeworpen wordt. Onderstaand geven we hier een eerste indicatie van.

In de variant waarbij de hoogte van de heffing voor iedereen gelijk is, is de mate waarin de hoogte van de heffing de toegang belemmert afhankelijk van de inkomens- en vermogenspositie van de betrokkenen. Hoe hoger het inkomen/vermogen, hoe lager de drempel. In absolute termen is de financiële drempel in deze variant beperkt: 18,75 euro of respectievelijk 53,75 euro per jaar.

Wanneer de heffing kosten georiënteerd zou zijn, zal de hoogte van de heffing per individueel geval verschillen. De mate waarin de toegang belemmerd wordt is afhankelijk van de opgelegde maatregel/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 bepaald inkomen en/of vermogen, geldt dat er geen drempel wordt opgeworpen voor hen die hier niet onder vallen. Voor degene met inkomen/vermogen boven een bepaald niveau, is er een financiële drempel. In de variant waar de heffing enkel

opgebracht wordt door de 5% hoge inkomens/vermogende is deze drempel substantieel: afhankelijk van het financiële doel van de heffing 375 euro of 1.075 euro. Dit kan het gevolg hebben dat deze mensen afzien van een beschermingsmaatregel. Als dit het geval is, wordt de basis voor de heffing steeds smaller, waardoor de hoogte van de heffing toe zal moeten nemen.

Samenvattend overzicht modaliteiten van de heffing

In Figuur 5-2 is een samenvattende weergave van de hierboven beschreven heffingsvarianten. We onderscheiden een basisvariant (flat rate, een tarief gelijk voor alle betrokkenen), en twee gedifferentieerde varianten, één naar kosten en de ander naar draagkracht. Elk van de gedifferentieerde varianten kent subvarianten. In totaal onderscheiden we zes heffingsvarianten.

In de figuur geven we per heffingsvariant het aantal heffingsplichtigen per variant aan, het tarief en de financiële gevolgen voor gemeenten. Daarbij is het zo dat we bij elke variant een a- en b-versie onderscheiden, waarbij de a-versie uitgaat van een financiële doelstelling van 6 miljoen euro per jaar en de b-versie van een financiële doelstelling van 17,2 miljoen euro per jaar.

Figuur 5-2 Samenvattend overzicht heffingsmodaliteiten

		Financiële doel	Aantal heffingsplichtigen	Tarief	Financiële gevolgen gemeenten
Basis variant	1 Een gelijk tarief voor alle betrokkenen	€ 6 mln.	320.000	€ 18,75	€ 3.600.000
		€ 17,2 mln.	320.000	€ 53,75	€ 10.320.000
Differentiatie naar kosten	2 Maatregelniveau als grondslag	€ 6 mln.	320.000	Gemiddeld tarief 18,75, waarbij het tarief voor mentorschap lager uitvalt en voor curatele en bewind hoger tarief	60% van de heffingsplichtigen maakt aanspraak op de bijzondere bijstand voor de kosten van de heffing. We kunnen geen inschatting geven van de totale financiële gevolgen voor gemeenten omdat deze afhankelijk zijn van het geldende tarief per beschermingsmaatregel.
		€ 17,2 mln.	320.000	Gemiddeld tarief 53,75, waarbij het tarief voor mentorschap lager uitvalt en voor curatele en bewind hoger tarief	
	3 Intensiteit van rechterlijk toezicht op de individuele maatregel als grondslag	€ 6 mln.	320.000	Gemiddeld tarief 18,75, waarbij het individuele tarief afhankelijk is van intensiteit van werkzaamheden van rechter in individueel dossier. Het tarief zal gemiddeld hoger uitvallen bij (schulden)bewinden en curatele t.o.v. mentorschap	60% van de heffingsplichtigen maakt aanspraak op de bijzondere bijstand voor de kosten van de heffing. We kunnen geen inschatting geven van de totale financiële gevolgen voor gemeenten omdat deze afhankelijk zijn van het geldende tarief per beschermingsmaatregel.
		€ 17,2 mln.	320.000	Gemiddeld tarief 53,75, waarbij het individuele tarief afhankelijk is van intensiteit van werkzaamheden van rechter in individueel dossier. Het tarief zal gemiddeld hoger uitvallen bij (schulden)bewinden en curatele t.o.v. mentorschap	
Differentiatie naar draagkracht	4 Instellingsgrond problematische schulden of verkwisting als uitzonderingscategorie (25%); voor de overige 75% is het tarief gelijk	€ 6 mln.	240.000	€ 25	€ 2.800.000
		€ 17,2 mln.	240.000	€ 71,67	€ 8.027.040
	5 60% wordt uitgezonderd vanwege laag inkomen/vermogen; voor de overige 40% is het tarief gelijk	€ 6 mln.	128.000	€ 46,88	Geen kosten gemeenten
	€ 17,2 mln.	128.000	€ 134,38		
6 95% wordt uitgezonderd vanwege laag inkomen/vermogen; voor de overige 5% is het tarief gelijk	€ 6 mln.	16.000	€ 375	Geen kosten gemeenten	
	€ 17,2 mln.	16.000	€ 1.075		

6

Gevolgen van de heffing

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële effecten en maatschappelijke gevolgen van de heffing, waarbij de omvang van de totale heffing in een eerste scenario 6 miljoen euro per jaar bedraagt en in een tweede scenario 17,2 miljoen euro per jaar. We onderscheiden daarbij de volgende partijen die (mogelijk) gevolgen ervaren: personen voor wie een maatregel is ingesteld, gemeenten, de rechterlijke macht, het ministerie van Justitie en Veiligheid en uitvoerders van beschermingsmaatregelen.

6.1 Voor personen voor wie een maatregel is ingesteld

Evident gevolg van een heffing is dat van personen waarvoor een beschermingsmaatregel is ingesteld, betrokkenen, een financiële bijdrage wordt verlangd. Op dit moment is het zo dat betrokkenen de vergoeding voor de uitvoerder betalen en eventueel griffierechten voor het instellen van een beschermingsmaatregel (zie ook paragraaf 2.2). Voor een meerderheid van de betrokkenen worden de griffierechten en kosten voor de uitvoerder op dit moment al door gemeenten vergoed vanuit de bijzondere bijstand. Afhankelijk van de vorm van de heffing (zie paragraaf 5.3) kan voor een deel van deze groep gelden dat ook de heffing zal worden bekostigd vanuit de bijzondere bijstand, omdat zij de heffing niet zelf kunnen betalen. Voor deze groep zou een heffing weinig gevolgen hebben.

Voor betrokkenen die zelf verantwoordelijk zouden zijn voor het betalen van de heffing nemen de kosten van een beschermingsmaatregel toe. Gevolg hiervan is, zoals al eerder opgemerkt, dat de financiële drempel voor een beschermingsmaatregel hoger wordt, waardoor de toegankelijkheid kan afnemen. Als de financiële drempel te hoog wordt, kunnen mensen er voor kiezen af te zien van een beschermingsmaatregel⁶⁸ en kunnen kiezen voor een alternatief. Hieronder beschrijven we welke alternatieven er zijn, en in hoeverre deze vergelijkbare vervangingen kunnen zijn van beschermingsmaatregelen. Overigens is het niet altijd zo dat mensen zelf kunnen beslissen af te zien van een verzoek tot instellingen van een beschermingsmaatregel. Veelal is niet de betrokkene, maar een andere partij de verzoeker van een beschermingsmaatregel.

⁶⁸ Betrokkenen kunnen niet zelf beslissen een maatregel te beëindigen. Dit is aan de kantonrechter.

Alternatieven voor beschermingsmaatregelen

Mochten personen afgeschrikt worden door de heffing, dan hebben zij een beperkt aantal alternatieven tot hun beschikking. Voor een deel van de doelgroep is gemeentelijke schuldhulpverlening, budget- of inkomensbeheer of een budgetcoach een mogelijk alternatief voor een beschermingsmaatregel. Dit ziet (met name) op bewindvoering omdat het hier gaat om vermogensbeheer en financiële belangen. Echter is het zo dat de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten beperkt is. Een voor toegang is namelijk dat iemand zijn/haar eigen financiën kan overzien. Voor een substantieel deel van de mensen die in aanmerking komen voor een beschermingsmaatregel is dit te veel gevraagd. Zo is voor mensen met een mentale beperking of psychische problemen, en problematische schulden (respectievelijk 19% en 18% van de onderbewindgestelden⁶⁹), schuldhulpverlening vaak geen optie. Een cliëntorganisatie waarmee in het kader van deze verkenning is gesproken, geeft aan dat het bij schuldhulpverlening door gemeenten vaak ontbreekt aan de vereiste kennis voor het effectief werken met deze doelgroep. Hetzelfde wordt geconcludeerd in recent onderzoek van de Hogescholen Utrecht en Leiden.⁷⁰ Vooral bij het werken met mensen met een licht verstandelijke beperking komt het voor dat schuldhulpverleners niet doorhebben dat er geen sprake is van onwil, maar van onbegrip, bijvoorbeeld omdat iemand niet (goed) kan lezen of gemaakte afspraken niet (goed) heeft begrepen. De cliëntenorganisatie, bewindvoerders en CBM-rechters waarschuwen bovendien voor het feit dat er op deze vormen van ondersteuning weinig tot geen toezicht gehouden wordt. De persoon in kwestie loopt dan meer risico stellen zij. Gemeentelijke schuldhulpverlening, budget- of inkomensbeheer of een budgetcoach zijn daarmee slechts ten dele, voor een beperkt deel van de doelgroep onderbewindgestelden een alternatief voor beschermingsbewind.

Niet alle personen waarvoor een beschermingsmaatregel is ingesteld hebben te kampen met schuldenproblematiek. Bovenstaande alternatieven zijn voor hen dan ook geen optie. Mensen die niet te maken hebben met schuldenproblematiek, maar een fysieke of mentale toestand hebben die verslechtert, zouden ervoor kunnen kiezen een levenstestament op te stellen, in plaats van een beschermingsmaatregel. Het levenstestament is een notariële akte waarin men wensen kan vastleggen ten aanzien van bijvoorbeeld (dagelijkse) financiën en medische- of verzorgingsvraagstukken, waarbij een persoon gemachtigd wordt deze uit te voeren of beslissingen te nemen. Dit kan voor een deel van de doelgroep betrokkenen een alternatief zijn voor een beschermingsmaatregel. Echter wijzen de geconsulteerde bewindvoerders en rechters wederom op het feit dat dit geen volwaardig alternatief is voor (volledige) wettelijke vertegenwoordiging. In levenstestamenten

⁶⁹ Bureau Bartels 2015.

⁷⁰ Jungmann et al. 2018. LVB, schulden en werk.

zou ook juist vaak vastgelegd worden dat wanneer uiteindelijk noodzakelijk, er een beschermingsmaatregel verzocht zal worden en wie daarbij de uitvoerder dient te zijn.

Vanuit het kenniscentrum en steunpunt Raad op Maat⁷¹, dat in het kader van deze verkenning is geraadpleegd, klinken ook zorgen over het toezicht op levenstestamenten. Ook wanneer deze overeenkomsten afgesloten worden bij de notaris, moeten controles op de uitvoering van het document expliciet worden ingebouwd, volgens het kenniscentrum. Raad op Maat stelt dat de dit slechts beperkt wordt gedaan. Daardoor is adequate bescherming via een levenstestament niet gegarandeerd. Bovendien is de beslissing over de wilsbekwaamheid van de betrokkene in dergelijke gevallen volledig ter beoordeling van de notaris. Het is de vraag in hoeverre deze beroepsgroep geëquipeerd is hierover te oordelen. Een levenstestament is daarmee ook slechts ten dele, voor een beperkt deel van de doelgroep een alternatief voor een beschermingsmaatregel.

6.2 Voor gemeenten

Een tweede partij voor wie een heffing gevolgen heeft zijn gemeenten. Gemeenten zullen bij een heffing een extra beroep op bijzondere bijstand kunnen verwachten als onvermogens niet worden uitgezonderd van de heffingsplicht. Gemeenten dragen daarmee zorg voor een deel van de financiering, maar hebben slechts beperkt regie of sturing op de instroom. In de variant waarbij alle betrokkenen heffingsplichtig zijn, en allemaal een gelijke heffing moeten betalen nemen de kosten van de bijzondere bijstand voor gemeenten toe met minimaal 3,6 miljoen euro per jaar wanneer het financiële doel van de heffing is jaarlijks 6 miljoen euro op te halen en tot 10,3 miljoen euro per jaar wanneer het financiële doel 17,2 miljoen euro is.⁷² Momenteel bedragen de uitgaven van gemeenten vanwege beschermingsmaatregelen ongeveer 115 miljoen. Als gevolg van de heffing nemen de uitgaven tussen de 3% en 9% toe. Daarmee wordt voor gemeenten de kloof tussen het budget voor bijzondere bijstand en de uitgaven aan bijzondere bijstand verder vergroot. Gemeenten geven al jaren anderhalf tot twee keer zo veel uit aan bijzondere bijstand

⁷¹ Raad op Maat is een stichting die zich sterk maakt voor cliëntvertegenwoordiging en zeggenschap en rechten van mensen met een beperking.

⁷² Daarbij gaan we ervan uit dat 60% van de CBM groep een beroep doet op de bijzondere bijstand (in lijn met de bevindingen van Bureau Bartels). Uiteraard nemen de kosten voor gemeenten toe als dit percentage bij actualisering hoger ligt. Onder de aanname dat bij actualisatie blijkt dat het percentage 70% is, nemen de kosten bijzondere bijstand extra toe met zes ton per jaar in het eerste scenario (totaal per jaar 6 miljoen euro) tot 1,7 miljoen euro per jaar extra jaar bij het tweede scenario (totaal per jaar 17,2 miljoen euro).

en minimabeleid dan dat zij daarvoor van het Rijk ontvangen. Gemeenten wijzen voor deze structurele ontwikkeling onder andere naar de kosten voor bewindvoering (zie paragraaf 3.3).⁷³

Afhankelijk van de keuze voor de vorm van de heffing (gelijk voor iedereen, kosten georiënteerde of op basis van draagkracht) nemen de financiële gevolgen voor gemeenten toe of blijven ongewijzigd (ten opzichte van de huidige situatie). Als onvermogen heffingsplichtig worden, nemen de kosten voor gemeenten navenant toe. Wanneer (een deel van de) onvermogenen vanwege hun situatie uitgezonderd worden van de heffingsplicht slaan deze heffingskosten niet neer bij gemeenten.

Vanwege de 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.

6.3 Voor rechterlijke macht

Een derde partij voor wie een heffing gevolg heeft is de rechterlijke macht. In eerste plaats zal er een investering gepleegd moet worden om een adequaat systeem van inning te implementeren. De omvang van de investering is afhankelijk van de heffingsvariant. Daarnaast zal de heffing tot gevolg hebben dat de gerechten additionele administratieve werkzaamheden moeten plegen voor de inning van de heffing (de perceptiekosten). De investerings- en perceptiekosten zijn afhankelijk van de vorm en de basis van de heffing. In paragraaf 5.3 zijn we hier reeds op ingegaan.

Bij uitvoering van het eerste scenario (een heffing ter financiering van de taakstelling van het ministerie van Justitie en Veiligheid) zijn er aan de inkomstenkant voor de rechterlijke macht geen directe gevolgen. De heffing is niet geoormerkt voor CBM en dient ter leniging van de budgettaire problematiek van de strafrechtketen. Mogelijk zijn er in de kosten (beperkte) gevolgen (afhankelijk van de vormgeving van de heffing) omdat een deel van de CBM doelgroep uitwijkt naar alternatieven (bijvoorbeeld het levenstestament, zie 6.1).

Bij de uitvoering van het tweede scenario is de heffing hoger (ad 17,2 miljoen euro per jaar) omdat deze ook tot doel heeft de professionele standaarden-CBM te

⁷³ Divosa-monitor Financiën Bijzondere bijstand, Factsheet, 1 maart 2016

bekostigen en de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Als de opbrengst van de heffing voor de kwaliteitsversterking wordt gebruikt zou dat leiden tot extra capaciteit bij CBM. Er is echter geen garantie dat de opbrengst van de heffing daadwerkelijk neerslaat bij CBM, omdat de beslissing omtrent de allocatie van middelen berust bij de gerechten.

Zowel bij het eerste als bij het tweede scenario bestaat de mogelijkheid dat er een prikkel ontstaat voor betrokkenen zelf om de duur van de beschermingsmaatregelen zo beperkt mogelijk te houden. Indirect kan een gevolg van de heffing zijn dat het beroep op de rechterlijke macht wat betreft CBM-maatregelen wordt getemperd. Het effect van een heffing van 18 of 53 euro is echter verwaarloosbaar vergeleken met de vergoeding voor de uitvoerder. Bovendien geldt voor een aanzienlijk deel van de betrokkenen dat de situatie onveranderbaar is en dat de duur dus minimaal beïnvloedbaar is.

6.4 Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evident gevolg van de invoering van de heffing voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is leniging van de budgettaire problematiek van de strafrechtketen, ter hoogte van 6 miljoen euro per jaar. Verder heeft de heffing geen gevolgen voor het ministerie omdat de heffing geen of slechts een beperkt regulerend effect zal hebben en dus niet of beperkt zal leiden tot een dalend beroep op de rechterlijke macht en daarmee op de bekostiging door het ministerie.

6.5 Uitvoerders

Zoals gezegd zijn mogelijke gevolgen van de heffing dat mensen afzien van een beschermingsmaatregel of een alternatief kiezen. In het geval mensen afzien, of sturen op minimale duur, zal het beroep op beschermingsmaatregelen en daarmee ook professionele uitvoerders afnemen. Dit geldt ook wanneer mensen kiezen voor alternatieven, bijvoorbeeld voor gemeentelijke ondersteuning bij financiële problematiek of voor het opstellen van een levenstestament. Gemeenten en notariaat zien dan het beroep toenemen. Echter is het de verwachting dat het effect van de heffing op het beroep op beschermingsmaatregelen bij een omvang 18 euro of 53 euro per jaar verwaarloosbaar is.

7 Vitaliteit van het toezicht

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal: in hoeverre kan een heffing bij toezichtszaken er aan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst ‘vitaal’ blijft, in de zin van betaalbaar?

Het begrip ‘vitaal’ wordt in de onderzoeksvraag gekoppeld aan betaalbaarheid van het stelsel van toezicht. In de begroting van het ministerie van 2017 wordt onderzoeksvraag 3 reeds beantwoord: de heffing dient ter invulling van een in de begroting opgenomen taakstelling voor de strafrechtketen. De heffing moet worden gezien als een van de maatregelen waardoor binnen de beschikbare financiële ruimte de vitaliteit van de justitiële ketens kan worden behouden en kan worden ingespeeld op een veranderende maatschappij (zie Box 5.1). In die zin heeft de heffing dus geen relatie met de vitaliteit of betaalbaarheid van het stelsel van toezicht en draagt het er dus ook niet aan bij dat het stelsel in de toekomst betaalbaar blijft.

Hoewel het dus niet expliciet de intentie is van het ministerie is om een bijdrage te leveren aan de vitaliteit van het stelsel van toezicht heeft het onderzoek wel aanknopingspunten opgeleverd om antwoord te geven op onderzoeksvraag 3. Wij onderscheiden bij het begrip vitaliteit van het stelsel een drietal dimensies:

- vitaliteit in relatie tot de groei van het beroep op beschermingsmaatregelen;
- vitaliteit in relatie tot toegankelijkheid; en
- vitaliteit in relatie tot de kwaliteit van het toezicht.

7.1 Vitaliteit in relatie tot groei

Wij hebben geconstateerd dat het aantal beschermingsmaatregelen tussen 2009 en 2017 per saldo fors is gegroeid, met name het beschermingsbewind. Indien deze groei van gemiddeld 11% per jaar zich in de komende jaren voortzet zal dit ongetwijfeld – bij ongewijzigd beleid – doorwerken in de kosten van het toezicht. Om tot een uitspraak te komen over de orde van grootte van deze kostenstijging is nader onderzoek nodig naar met name de kosten van het toezicht in het beschermingsbewind. Een analyse van de kosten samenhangend met het toenemend beroep valt buiten de scope van dit onderzoek.

Wij hebben evenzeer vastgesteld dat de opbrengst van de heffing in het eerste scenario (6 miljoen euro per jaar) niet geoormerkt is om de groei van het aantal toezichtstaken (deels) te bekostigen, maar dient ter dekking van de taakstelling in de *strafrechtsketen*. De heffing draagt dan ook –in eerste instantie – niet bij aan de vitaliteit en betaalbaarheid van het toezichtstelsel. Die bijdrage zou wel kunnen worden geleverd indien de extra opbrengsten uit de heffing (boven de 6 miljoen euro) als gevolg van de groei terugvloeien naar het CBM-toezicht. In deze gedachtestelling veronderstellen we dat de nominale heffing constant blijft evenals de taakstellende opbrengst.

Ook de voorgestelde, maar nog niet doorgevoerde maatregelen van de CBM-werkgroep Professionele Standaarden met een financieel beslag van 11,2 miljoen Euro per jaar zijn gebaseerd op de huidige omvang van de populatie. Verwacht mag worden dat met een voortgaande toename van het aantal beschermingsmaatregelen ook deze kosten zullen stijgen. Bij de bekostiging van de professionele standaarden via een heffing moet dan ook rekening worden gehouden met een stijgend tarief. Ook hier past de kanttekening dat voor een meer precieze indicatie van de kosten- en tariefstijging nader onderzoek nodig is.

7.2 Vitaliteit in relatie tot toegankelijkheid

Een tweede dimensie van vitaliteit is de toegankelijkheid van het stelsel. In hoeverre heeft een heffing een effect op de toegankelijkheid van het stelsel? De relatie tussen heffing en toegankelijkheid is afhankelijk van een aantal samenhangende factoren: de vormgeving en hoogte van de heffing, de beschikbaarheid van alternatieven en de financiering van de heffing.

De vormgeving en hoogte van de heffing

Onder deze factor rekenen we in de eerste plaats de hoogte van de heffing: wordt met de heffing de taakstelling strafrechtsketen ad 6 miljoen euro bekostigd of strekt de reikwijdte van de heffing zich ook uit tot de bekostiging van de kwaliteitsverhogende maatregelen van de werkgroep CBM-PS (ad 11,2 miljoen euro)?

In de tweede plaats is de vormgeving een relevante factor. De toegankelijkheid van het stelsel kan onder druk komen wanneer mindervermogens geconfronteerd worden met een in hun perceptie prohibitieve heffing. Differentiatie in de heffingshoogte kan helpen de toegankelijkheid van het stelsel zoveel mogelijk in stand te houden waarbij ervoor moet worden gewaakt dat de last van de heffing niet wordt verplaatst naar de groep betrokkenen met een laag inkomen die niet in aanmerking komen voor een lagere heffing of vergoeding via de bijzonder bijstand. Ook moet ervoor gewaakt worden dat de totale last van de heffing niet wordt verplaatst naar de kleine groep betrokkenen met hoge inkomens en vermogens. De heffing zou dan hoog uitvallen.

Naast de absolute hoogte van de heffing (afhankelijkheid van de reikwijdte van de heffing en de vormgeving) is ook de relatieve hoogte van de heffing relevant. We bedoelen daarmee dat de betrokkenen naast de financiële heffing ook nu al kosten moeten maken (griffierechten, kosten uitvoerder). De relatieve omvang van de heffing is, zeker in relatie tot de kosten van de uitvoerder bescheiden.

De beschikbaarheid van alternatieven

Er zijn mogelijke alternatieven voor beschermingsmaatregelen voorhanden. Deze zijn echter geen perfecte substituten (bv. omdat het toezicht niet of anders is vormgegeven), maar voor een deel van de doelgroep mogelijk voldoende passend. Voor een beperkte groep bestaat de mogelijkheid om niets te doen en geen beschermingsmaatregel aan te vragen. Voor een deel van de groep, die eveneens beperkt in omvang is bestaat het alternatief van het levenstestament, waarin overigens de bepaling kan zijn opgenomen dat onder bepaalde omstandigheden bewindvoering wordt aangevraagd. Voor weer een ander deel zou gemeentelijke ondersteuning bij financiële administratie of schuldhulpverlening een mogelijkheid kunnen zijn. De genoemde alternatieven hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij het rechterlijktoezicht niet belasten. Afhankelijk van de prijselasticiteit van de heffing kan de omvang van de groep betrokkenen voor wie een alternatief beschikbaar en aantrekkelijk is toenemen, als gevolg waarvan – in ieder geval op de korte termijn – de druk op het stelsel wordt verlicht en de toegankelijkheid van het stelsel wordt vergroot. Op de langere termijn bestaat het risico dat vanwege uitstelgedrag en/of tekortschietend toezicht het beroep op de beschermingsmaatregelen toeneemt.

De financiering van de heffing

Voor een groot deel van de betrokkenen geldt dat zij uiteindelijk niet de last van de heffing dragen. Betrokkenen die bijzondere bijstand ontvangen worden voor de kosten van de heffing gecompenseerd door de gemeenten. Voor deze groep die omvangrijk is zal de toegankelijkheid van het stelsel als gevolg van de financiële heffing niet veranderen.

7.3 Vitaliteit in relatie tot kwaliteit van het toezicht

Hierboven hebben we vastgesteld dat de heffing van 6 miljoen euro moet worden gezien als onderdeel van de taakstelling voor de strafrechtketen en niet als doelstelling heeft de kwaliteit van het toezicht te verhogen. Hoogstens zou er sprake kunnen zijn van een indirect effect dat optreedt wanneer betrokkenen als gevolg van de heffing geen beschermingsmaatregel aanvragen, de volumegroei afneemt en de druk op het stelsel vermindert. Daar staat tegenover dat we hebben geconstateerd dat bij het uitwijken naar substituten de kwaliteit van het toezicht niet of minder goed is vormgegeven.

Wordt met de heffing beoogd ook de financiering van de kwaliteitsverhogende maatregelen van de werkgroep CBM-PS mee te nemen, dan is er een directere relatie tussen de heffing en de kwaliteit van het stelsel, waarbij overigens gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten geen garantie bestaat dat de opbrengst van de heffing aangewend wordt voor de CBM-sector. Overigens zal in dit geval de heffing hoger uitvallen waardoor het neerwaartse effect op de vraag naar beschermingsmaatregelen sterker zal zijn als ook de risico's van tekortschietende kwaliteit van het toezicht bij de alternatieven waarnaar wordt uitgeweken.

7.4 Tot slot

Het initiële doel van een heffing bij toezichtstaken is een bijdrage van 6 miljoen euro te leveren aan de taakstelling in de *strafrecht*keten. De opbrengst van de heffing wordt in dit scenario dus niet geoormerkt om een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid van het toezichtsstelsel. 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 directe bijdrage aan de vitaliteit en betaalbaarheid van het toezichtsstelsel.

De relatie tussen de heffing en de vitaliteit en betaalbaarheid van het stelsel wordt directer indien het doel van de heffing wordt verbreed tot de bekostiging van de kwaliteitsverhogende maatregelen (ad 11,2 miljoen euro) zoals voorgesteld door de werkgroep professionele standaarden-CBM. 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. De toegankelijkheid van het stelsel blijft in stand voor de groep betrokkenen met bijzondere bijstand omdat voor hun 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 hoger dan bij de niet-gedifferentieerde variant.

8

Beantwoording onderzoeksvragen

Het WODC heeft drie onderzoeksvragen geformuleerd waar de verkenning antwoord op moet geven:

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?

Per onderzoeksvraag zijn bovendien een aantal deelvragen gesteld. In dit slot-hoofdstuk presenteren wij in kort bestek de antwoorden op de deelvragen en de onderzoeksvragen. We presenteren eerst de antwoorden op de deelvragen die horen bij een onderzoeksvraag, om vervolgens in samenhang antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

Deelvraag 1a: Welke verschillende verplichte en mogelijke onderdelen/stappen kunnen in het toezicht door de rechter per beschermingsmaatregel onderscheiden?

Curatele, beschermingsbewind en mentorschap (CBM) zijn maatregelen die worden opgelegd aan meerderjarigen door een kantonrechter (hierna: CBM-rechter). Een persoon waaraan een maatregel is opgelegd verliest daarmee een deel van of de volledige bevoegdheid om te beslissen over de eigen zorg of financiële handelingen. Het is aan de CBM-rechter om te oordelen of een beschermingsmaatregel opgelegd wordt en om toezicht te houden op degene aan wie de bevoegdheid om te beslissen over de zorg of financiën wordt toebedeeld, de uitvoerder. Dit kan een familielid zijn, maar ook een professionele uitvoerder.

De rol van een rechtbank in CBM-maatregelen laat zich grofweg opdelen in (1) het behandelen van verzoeken tot instellen of wijziging van een maatregel; en (2) het toezicht houden op de lopende maatregelen.

Voor het **instellen van een maatregel** dient door de betrokkene zelf of daartoe bevoegde personen uit diens omgeving een verzoek te worden ingediend bij de rechtbank. Het instellen van de maatregel gebeurt in principe ter zitting en door de CBM-rechter. Het verzoek wordt voorbereid door ondersteunende medewerkers en bij evidente gevallen kan het voorkomen dat verzoeken administratief worden

afgedaan. Juridisch en juridisch administratief medewerkers (JM of JAM) zijn binnen het CBM-domein gemandateerd een relatief groot deel van de benodigde handelingen te verrichten. De mate van mandatering verschilt echter sterk per gerecht, evenals de precieze handelingen die het betreft. Het proces tot instellen van een maatregel is in detail weergegeven in Figuur 8-1.

Voor verzoeken tot wijziging of opheffing van een maatregel wordt grotendeels hetzelfde proces gevolgd als verzoeken tot instellen van een maatregel. De voorbereiding geschiedt op administratief niveau (JAM en/of JM), waarna de rechter het uiteindelijke besluit neemt, al dan niet op zitting. Voor zowel verzoeken tot instelling van een maatregel als voor wijziging ervan betaalt de aanvrager griffierecht.

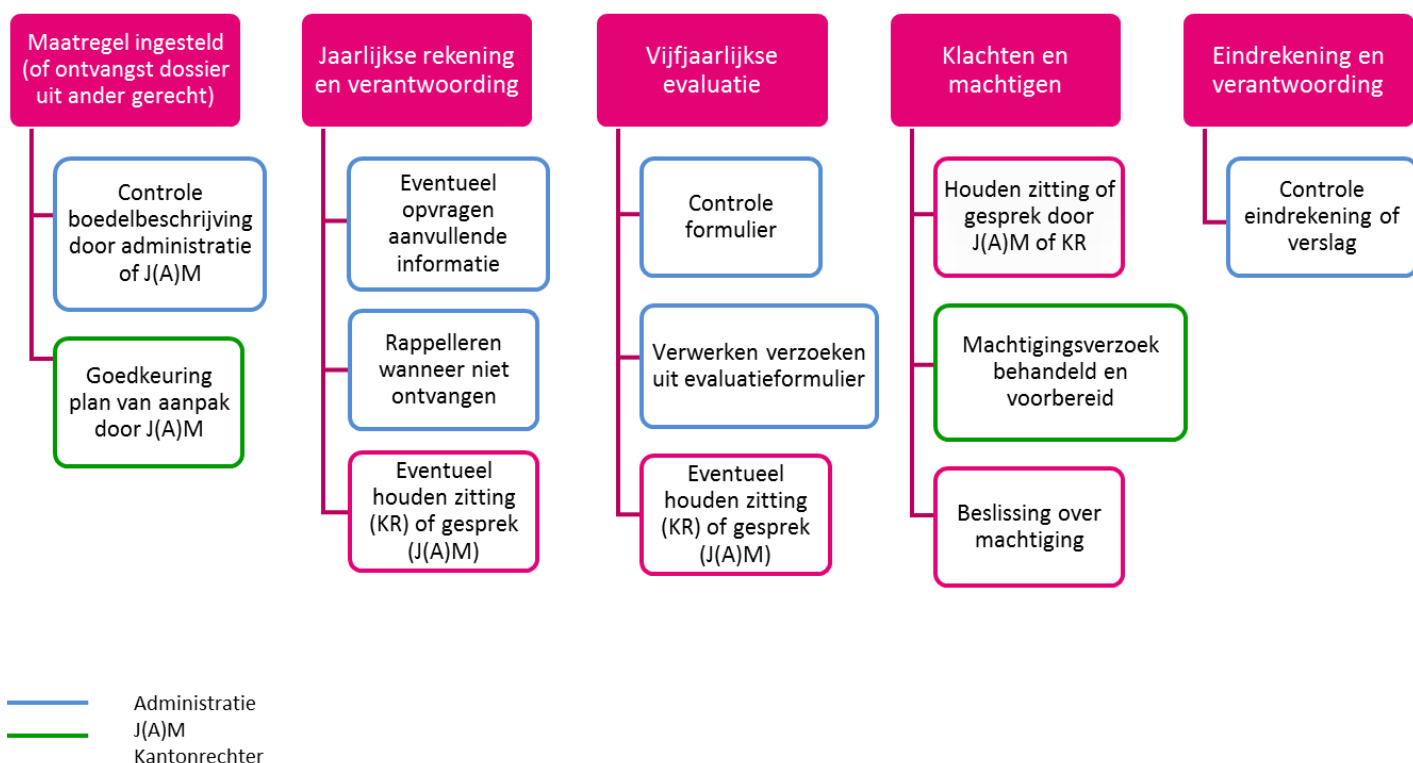
Figuur 8-1 *Proces instellen maatregel*



Het **toezicht op lopende maatregelen** heeft betrekking op het controleren van de boedelbeschrijving die wordt opgesteld bij aanvang van een maatregel, het

controleren van de rekening en verantwoording die uitvoerders jaarlijks opstellen, het afgeven van machtigingen, het behandelen van klachten, het uitvoeren van de vijfjaarlijkse evaluatie en het beëindigen van maatregelen na afloop ervan of ontslag van de uitvoerder. Figuur 8-2 geeft een overzicht van de onderdelen van het rechterlijk toezicht op dossiers in beheer en op welk niveau de bijbehorende handelingen over het algemeen worden uitgevoerd.

Figuur 8-2 Onderdelen van het rechterlijk toezicht op dossiers in beheer



Deelvraag 1b: Hoe is bij professionele bewindvoering het werk verdeeld tussen de kantonrechter en het LKB?

De verantwoordelijkheden van de CBM-rechter zijn hierboven toegelicht. In aanvulling daarop is het de taak van de rechter om professionele uitvoerders van beschermingsmaatregelen te benoemen. Dit is het gevolg van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewind en mentorschap⁷⁴ dat per april 2014 is het ingegaan. In dit besluit worden eisen gesteld aan professionele uitvoerders van beschermingsmaatregelen. Benoeming tot professionele uitvoerder kan enkel

⁷⁴ Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, 29 januari 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2014/02/03/besluit-kwaliteitseisen-curatoren-beschermingsbewindvoerders-en-mentoren>. Geraadpleegd 8 mei 2018.

geschieden wanneer de aspirant bewindvoerder, curator of mentor voldoet aan de geldende kwaliteitseisen conform het Besluit. Professionele uitvoerders worden daarnaast jaarlijks gecontroleerd op het voldoen aan de kwaliteitseisen.

In 2016 is voor het toetsen van deze kwaliteitseisen (zowel de instaptoets, als de jaarlijkse controle) het Landelijk Kwaliteitsbureau (LKB) opgericht. Met de oprichting van het LKB is de controle van de kwaliteitseisen geen taak meer van de individuele gerechten. Na invoering van de wet en het besluit is geen extra financiering voor de uitvoering beschikbaar gesteld. Het LKB wordt gefinancierd door een bijdrage van de elf gerechten zelf. Voor 2017 bedroegen de totale kosten van het LKB 743 duizend euro.

Deelvraag 1c: Wat kost het toezicht van de rechter de rechtspraak thans in tijd en geld?

De rechtspraak, en daarmee ook de taken van de CBM-rechter, wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De middelen worden ter beschikking gesteld aan de Raad voor de rechtspraak. Over de financiering van de gerechten, en de budgetten voor het uitvoeren van de taken van de kantonrechter inzake bewind, curatele en mentorschap, worden afspraken gemaakt tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. De Raad en de gerechten maken jaarlijks 'productieafspraken' en afspraken over de prijs per product. Een product is vaak een bepaald soort zaak of proces handeling. Het budget voor de gerechten is dan het aantal zaken vermenigvuldigd met de prijs.

De financiering van de taken van de gerechten inzake bewind, curatele en mentorschap worden bekostigd vanuit het budget dat ontstaat op de hierboven beschreven manier. In 2017 hebben de elf gerechten samen ten behoeve van de financiering van de instellingsverzoeken 16,766 miljoen euro ontvangen. Voor de financiering van de toezichtshandelingen hebben de gerechten in 2017 samen 21,859 miljoen euro ontvangen.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het budget dat de gerechten ontvangen ten behoeve van de financiering van de behandeling van instellingsverzoeken en de toezichtshandelingen niet gelijk staat aan de gemaakte kosten, c.q. de afgesproken prijs kan in meer of mindere mate toereikend zijn om een verzoek te behandelen of een handeling uit te voeren. Uit interviews gehouden bij de gerechten bleek dat er ook handelingen plaatsvinden in het toezicht op lopende maatregelen die niet als zodanig zijn aan te merken in het financieringsmodel. Ook is het zo dat de budgetten die de gerechten ontvangen ten behoeve van het behandelen van instellingsverzoeken CBM en het toezicht op lopende beschermingsmaatregelen niet per se worden aangewend voor het uitvoeren deze taken. Binnen de gerechten kunnen

dit budgetten ook anders aangewend worden. Dit is aan de gerechten zelf. Het door de Raad voor de rechtspraak beschikbaar gestelde budget is niet geormerkt.

Wij hebben geen berekening uitgevoerd van de kostprijs van het toezicht. Het ontbreekt aan voldoende informatie om, gegeven het verkennende karakter van deze studie, dit op adequate wijze te doen. Hiervoor zou uitgebreid tijdmetingsonderzoek moeten worden gedaan naar de gerechtelijke taken inzake toezicht op beschermingsmaatregelen.

Deelvraag 1d: Bij welk aandeel van de beschermingsmaatregelen wordt thans door gemeenten de vergoeding voor de uitvoerder betaald, als personen de uitvoerder niet zelf kunnen betalen?

Uitvoerders van beschermingsmaatregelen hebben recht op een vergoeding voor hun werk. De hoogte van de beloning voor uitvoerders van beschermingsmaatregelen is vastgelegd in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren uit 2014.⁷⁵ De beloning van de curator, bewindvoerder of mentor wordt in principe betaald door degene op wie de maatregel van toepassing is. In het geval de vastgestelde beloning voor de uitvoerder niet door de persoon zelf betaald kan worden, kan hij of zij aanspraak maken op bijzondere bijstand van de gemeente.

Onderzoek uit 2015 laat zien dat het aandeel onderbewindgestelden waarvoor de vergoeding voor de bewindvoerder volledig of deels worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand is toegenomen van 61% in 2010 tot 65% in 2014.^{76,77} Tegelijkertijd is het aantal onderbewindgestelden in dezelfde periode met 75% toegenomen, van bijna 110 duizend onderbewindgestelden in 2010 naar ruim 188 duizend in 2014. De combinatie van beide bevindingen illustreert dat er sprake is van een 'dubbel-effect' in het beroep op de bijzondere bijstand vanwege bewind: een toename van het volume aan onderbewindgestelden én een autonome stijging van het aandeel onderbewindgestelden dat een beroep op deze gemeentelijke voorziening doet.

⁷⁵ Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren, 4 november 2014, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035730/2016-10-01>. Geraadpleegd 8 mei 2018.

⁷⁶ Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

⁷⁷ Het onderzoek van Bureau Bartels (2015) heeft alleen betrekking op bewindvoering. Curatele en mentorschap maakten geen onderdeel uit van deze studie. Er zijn ons geen onderzoeken bekend die kijken naar het aandeel curatelen en mentoraten waarvoor de kosten worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand. We hebben echter geen signalen om aan te nemen dat een dergelijke stijging zich daar niet voor heeft gedaan. De onderliggende problematiek die de stijging voor de bewindvoeringen verklaart, is ook van toepassing op curatele en mentorschap.

Deelvraag 1e: Wat is het doel van een heffing bij toezicht door de rechter op bewindvoering, curatele en mentorschap?

Het ministerie van Justitie en Veiligheid beoogt met de heffing 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. Het ministerie acht het daarbij redelijk dat “degene die gebruik maakt van de juridische infrastructuur [...] een zekere bijdrage levert aan de instandhouding hiervan”.⁷⁸ Er ligt geen zogeheten ‘beleids-theorie’ ten grondslag aan het idee van een financiële heffing. Doel van de heffing is daarbij niet om de toestroom of het beroep op de rechterlijke macht wat betreft CBM-maatregelen te temperen, of anderszins de vraag te reguleren.

Deelvraag 1f: Hoe hoog zou de heffing dienen te zijn zodat deze eraan kan bijdragen dat het stelsel van toezicht ook in de toekomst ‘vitaal’ blijft?

Door de Raad voor de rechtspraak is becijferd dat met de bestaande populatie van personen met een maatregel een heffing van 25 euro op jaarbasis ongeveer 6 miljoen opgebracht kan worden. Uitgezonderd zijn gevallen waarvoor de Raad het niet redelijk achtte een heffing op te leggen. Dit waren de gevallen waarbij het bewind is ingesteld wegens verkwisting of problematische schulden. Uit eigen onderzoek van de Raad bleek dat voor ongeveer een kwart van de lopende beschermingsmaatregelen de instellingsgrond verkwisting of schulden was. Bij het vaststellen van de hoogte van de heffing is geen rekening gehouden met de kosten van de invoering en vormgeving van de heffing, of de bijkomende inningskosten. Het tarief waarmee is gerekend kent bovendien geen relatie met de kosten van het rechterlijk toezicht.

De inkomsten die gegeneerd zouden worden met de heffing komen ten bate van de justitiebegroting en dienen, zoals eerder opgemerkt, ter dekking van een taakstelling voor de strafrechtketen. In die zin draagt een heffing van 25 euro dus niet bij aan de vitaliteit, dat wil zeggen betaalbaarheid of kwaliteit, van het toezicht in de toekomst. De Raad voor de rechtspraak signaleert dat de kwaliteit van het rechterlijk toezicht op bewindvoering moet worden verbeterd.⁷⁹ De rechtspraak zou hiervoor jaarlijks additionele middelen nodig hebben. Voor 2017 is door de Raad becijferd dat ten behoeve van de kwaliteitsverbetering, de rechtspraak in 2017 11,2 miljoen euro aan additionele middelen nodig heeft. Dit bedrag is volgens de rechters nodig om met voldoende tijd en capaciteit de toezichtstaak zorgvuldig uit te kunnen voeren.

Met de heffing zou naast de 6 miljoen euro per jaar voor de justitiebegroting ook de 11,2 miljoen euro per jaar kunnen worden opgehaald om daarmee de kwaliteit

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Fiche Raad voor de rechtspraak van februari 2017, versie 20170302.

van het toezicht te verbeteren. In dit geval zou er jaarlijks 17,2 miljoen euro opgebracht moeten worden waarvan ongeveer twee derde terugvloeit naar CBM en een derde dient als bijdrage aan de taakstelling van de strafrechtketen. Dezelfde uitgangspunten hanterend als de berekening van de Raad voor de rechtspraak, zou het tarief in dat geval 71,67 euro per jaar moeten zijn, exclusief de kosten van de heffing en inning.

Op basis van de antwoorden op deelvragen 1a-1f kunnen we het antwoord formuleren op onderzoeksvraag 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.⁸⁰ 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.⁸¹ 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

⁸⁰ 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.

⁸¹ In 2016 waren er ongeveer 320.000 lopende beschermingsmaatregelen waarin de rechterlijke macht toezicht hield.

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 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 gaat⁸²). 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 heffingstarief 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.

⁸² 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 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.

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 richt zich op de mogelijke gevolgen van de heffing. Bij deze onderzoeksvraag heeft het WODC drie deelvragen geformuleerd. We geven eerst antwoord op de deelvragen om in samenhang antwoord te geven op onderzoeksvraag 2.

Deelvraag 2a: Zouden de kosten voor on- of minvermogende personen bij de gemeenten kunnen worden verhaald, die reeds de beloningen aan de uitvoerders betalen?

Bij een niet gedifferentieerde heffing nemen de kosten bijzondere bijstand toe met 3,6 miljoen euro toe bij een heffing van 18,75 euro en met 10,3 miljoen euro bij een heffing van 53,75 euro. Momenteel bedragen de uitgaven van gemeenten vanwege beschermingsmaatregelen ongeveer 115 miljoen. Als gevolg van de heffing nemen de uitgaven tussen de 3% en 9% toe. Daarmee wordt voor gemeenten de kloof tussen het budget voor bijzondere bijstand en de uitgaven aan bijzondere bijstand verder vergroot. Gemeenten geven al jaren anderhalf tot twee keer zo veel uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid dan dat zij daarvoor van het Rijk ontvangen. Gemeenten wijzen voor deze structurele ontwikkeling onder andere naar de kosten voor bewindvoering.⁸³

⁸³ Zie Divosa-monitor Financiën Bijzondere bijstand, Factsheet, 1 maart 2016

Deelvraag 2b: Hoe zou een heffing op het toezicht per beschermingsmaatregel zich verhouden tot de doelen van de wet om personen 'voldoende toegang te bieden' tot de maatregelen en hen 'adequaat te beschermen'?

Evident gevolg van een heffing is dat van personen voor wie een beschermingsmaatregel is ingesteld, betrokkenen, een financiële bijdrage wordt verlangd. Op dit moment is het zo dat betrokkenen de vergoeding voor de uitvoerder betalen en eventueel griffierechten betalen voor het instellen van een beschermingsmaatregel. Voor een meerderheid van de betrokkenen worden de griffierechten en kosten voor de uitvoerder op dit moment al door gemeenten vergoed vanuit de bijzondere bijstand. Afhankelijk van de hoogte van de heffing zal voor een deel van deze groep gelden dat ook de heffing moet worden bekostigd vanuit de bijzondere bijstand omdat zij de heffing niet zelf kunnen betalen. Voor deze groep zou de heffing weinig gevolgen hebben.

Voor betrokkenen die zelf verantwoordelijk zullen zijn voor het betalen van de heffing zijn de gevolgen en de beperking van de toegang afhankelijk van de financiële doelstelling en de uitvoeringsvariant, c.q. de hoogte van de heffing. Bij beperkte toegang zijn mogelijke gevolgen dat mensen afzien van een beschermingsmaatregel of een alternatief kiezen. Voor een deel van de doelgroep is gemeentelijke schuldhulpverlening een mogelijk alternatief. Voor een ander deel van de doelgroep is een levenstestament een alternatief. Het levenstestament is een notariële akte waarin men wensen kan vastleggen ten aanzien van bijvoorbeeld (dagelijkse) financiën en medische- of verzorgingsvraagstukken, waarbij een persoon gemachtigd wordt deze uit te voeren of beslissingen te nemen. Voor beide alternatieven geldt dat het geen volledige substituten zijn van een beschermingsmaatregel, ze slechts voor een klein deel van de doelgroep een mogelijk alternatief bieden en dat er geen rechterlijk toezicht is. Bovendien is het zo dat mensen niet altijd zelf kunnen kiezen om af te zien van een verzoek tot het instellingen van een beschermingsmaatregel.

Bij de niet-gedifferentieerde variant zal de omvang van de heffing 18,75 euro of respectievelijk 53,75 euro per jaar bedragen. Bij een dergelijke omvang van de heffing, is het aannemelijk dat de gevolgen en de prikkel om af te zien van een maatregel of een alternatief te kiezen beperkt zijn. Het is aannemelijk dat wanneer de heffing hoger wordt, de gevolgen groter zullen zijn.

Deelvraag 2c: Wat zijn de mogelijke gevolgen van een heffing (voor de burger, voor de rechtspraak etc.)? Welke voor- en nadelen zouden daarbij kunnen optreden?

Wanneer betrokkenen uitwijken naar alternatieven voor een beschermingsmaatregel zou dit gevolgen kunnen hebben voor de adequate bescherming van hun belangen. Op zowel ondersteunende diensten voor inkomensbeheer door gemeenten

als levenstestamenten wordt geen toezicht gehouden dat vergelijkbaar is met het rechterlijk toezicht op beschermingsmaatregelen. De toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening is bovendien beperkt en biedt veelal geen passend alternatief voor betrokkenen met schulden én een verstandelijke beperking, een veelvoorkomende combinatie.

Als de opbrengst van de heffing voor de kwaliteitsversterking wordt gebruikt zal dat leiden tot extra capaciteit bij CBM. Er is echter geen garantie dat de opbrengst van de heffing daadwerkelijk neerslaat bij CBM, omdat de beslissing omtrent de allocatie van middelen berust bij de gerechten. Andere gevolgen voor de rechterlijke macht en de gerechten zijn investeringskosten en additionele administratieve werkzaamheden. De investeringskosten voor inning van de heffing zullen naar het oordeel van het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR), waar de bedrijfsvoeringstaken van alle gerechten en instanties van de rechtspraak zijn ondergebracht, beperkt zijn. Analooq aan de inningskosten voor de griffierechten schat de Raad voor de rechtspraak dat de kosten per voordering 6,75 euro bedragen (3,75 euro voor het LDCR en 3,00 euro voor de gerechten). Naarmate de heffing een meer gedifferentieerd karakter draagt zullen de investerings- en perceptiekosten hoger zijn.

Evident gevolg van de invoering van de heffing voor het ministerie van Justitie en Veiligheid is leniging van de budgettaire problematiek van strafrechtketen, ter hoogte van 6 miljoen euro per jaar. Verder heeft de heffing geen gevolgen voor het ministerie omdat de heffing geen of slechts een beperkt regulerend effect zal hebben en daardoor niet of beperkt zal leiden tot een dalend beroep op de rechterlijke macht en daarmee op de bekostiging door het ministerie.

Op basis van de antwoorden op deelvragen 2a-2c kunnen we het antwoord formuleren op onderzoeksvraag 2.

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

Een heffing zal naar waarschijnlijkheid beperkte gevolgen hebben voor betrokkenen op wie een beschermingsmaatregel van toepassing is. Min- of onvermogene betrokkenen die op dit moment aanspraak maken op bijzondere bijstand voor de kosten voor hun maatregel zullen dat ook voor de heffing blijven doen. Voor de groep minder vermogenden die net boven de grens voor bijzondere bijstand uitkomen zou een heffing het grootste effect kunnen hebben. De omvang van deze groep is op dit moment niet bekend. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. Alternatieven voor volledige wettelijke vertegenwoordiging zijn er echter niet en de meest voor de hand liggende alternatieven bieden weinig tot geen toezicht op

uitvoerders of ondersteuners. Voor een deel van de doelgroep kan het echter wel zo zijn dat alternatieven in voldoende mate kunnen passen en effectief zijn.

Vanwege de grote aanspraak op de bijzondere bijstand binnen de doelgroep zal de heffing voor gemeenten een sterke toename in kosten betekenen. Dit bovenop het eerder geconstateerde ‘dubbel-effect’ waarmee de kosten van bewindvoering voor gemeenten nu al toenemen. 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.

Voor de rechtspraak is het van belang dat er voor het uitvoeren van de heffing een zekere investering gedaan zal moeten worden. Deze zal hoger worden naarmate er verder gedifferentieerd wordt naar kosten of draagkracht. Daarnaast zijn er duurzame perceptiekosten (kosten gemoeid met innivg) voor zowel het LDCR als de gerechten.

Afhankelijk van de keuze om al dan niet het realiseren van de professionele standaarden-CBM te bekostigen met de heffing, kan de heffing positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het toezicht op beschermingsmaatregelen.

Onderzoeksvraag 3 is verder niet uitgesplitst in deelvragen. Onderzoeksvraag 3 beantwoorden we in onderstaand kader.

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 begrip ‘vitaal’ wordt in de onderzoeksvraag dus gekoppeld aan betaalbaarheid van het stelsel van toezicht. Wij onderscheiden bij het begrip vitaliteit van het stelsel een drietal dimensies:

- vitaliteit in relatie tot de groei
- vitaliteit in relatie tot toegankelijkheid
- vitaliteit in relatie tot de kwaliteit van het toezicht.

Vitaliteit in relatie tot de groei

Wij hebben geconstateerd dat het aantal beschermingsmaatregelen tussen 2009 en 2017 per saldo fors is gegroeid, met name het beschermingsbewind. Indien

deze groei van gemiddeld 11% per jaar zich in de komende jaren voortzet zal dit ongetwijfeld – bij ongewijzigd beleid – doorwerken in de kosten van het toezicht. Wij hebben evenzeer vastgesteld dat de opbrengst van de heffing (6 miljoen euro) niet geoormerkt is om de groei van het aantal toezichtstaken (deels) te bekostigen, maar dient ter dekking van de taakstelling in de *strafrecht*keten. De heffing draagt dan ook niet bij aan de vitaliteit en betaalbaarheid van het toezichtstelsel. Er ligt geen zogeheten ‘beleidstheorie’ ten grondslag aan het idee van een financiële heffing. Doel van de heffing is daarbij niet om de toestroom of het beroep op de rechterlijke macht wat betreft CBM-maatregelen te temperen, of anderszins de vraag te reguleren.

Vitaliteit in relatie tot toegankelijkheid

De toegankelijkheid van het stelsel kan onder druk komen wanneer mindervermogens (die geen aanspraak maken op de bijzondere bijstand van gemeenten) geconfronteerd worden met een in hun perceptie prohibitieve heffing. Differentiatie in de heffingshoogte kan helpen de toegankelijkheid van het stelsel zoveel mogelijk in stand te houden waarbij ervoor moet worden gewaakt dat de last van de heffing niet wordt verplaatst naar de groep betrokkenen met een laag inkomen die niet in aanmerking komen voor een lagere heffing of vergoeding via de bijzondere bijstand. Ook moet ervoor gewaakt worden dat de totale last van de heffing niet wordt verplaatst naar de kleine groep betrokkenen met hoge inkomens en vermogen. De heffing zou dan hoog uitvallen. Voor een groot deel van de betrokkenen geldt dat zij uiteindelijk niet de last van de heffing dragen. Betrokkenen die bijzondere bijstand ontvangen worden voor de kosten van de heffing gecompenseerd door de gemeente. Voor deze groep die omvangrijk is zal de toegankelijkheid van het stelsel als gevolg van de financiële heffing niet veranderen.

Er zijn alternatieven voor beschermingsmaatregelen, die overigens geen perfecte substituten zijn (bv. omdat het toezicht niet of anders is vormgegeven), maar voor een deel van de doelgroep in voldoende mate kunnen passen. Afhankelijk van de prijselasticiteit van de heffing kan de omvang van de groep betrokkenen voor wie een alternatief beschikbaar en aantrekkelijk is toenemen, als gevolg waarvan – in ieder geval op de korte termijn – de druk op het stelsel wordt verlicht en de toegankelijkheid van het stelsel wordt vergroot. Op de langere termijn bestaat het risico dat vanwege uitstelgedrag en/of tekortschietend toezicht het beroep op de beschermingsmaatregelen toeneemt.

Vitaliteit in relatie tot kwaliteit van het toezicht

Wordt met de heffing beoogd ook de financiering van de kwaliteitsverhogende maatregelen van de werkgroep CBM-PS mee te nemen (ter hoogte van 11,2 miljoen euro per jaar), dan is er een directere relatie tussen de heffing en de vitaliteit van het stelsel, waarbij overigens gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de

Raad voor de rechtspraak en de gerechten geen garantie bestaat dat de opbrengst van de heffing aangewend wordt voor de CBM sector. Overigens zal in dit geval de heffing hoger uitvallen waardoor het neerwaartse effect op de vraag naar beschermingsmaatregelen sterker zal zijn als ook de risico's van tekortschietende kwaliteit van het toezicht bij de alternatieven waarnaar wordt uitgeweken.

Literatuur

Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (2014).

Bureau Bartels (2018). Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm.

Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden.

Blankman, C. (2014). 'Kwaliteitseisen voor curatoren, bewindvoerders en mentoren', *Journal Ggz en recht*, 2014, nr. 2: pp. 16-22.

Blankman, C. (2015a). 'De bescherming van meerderjarigen'. In: *Het hedendaagse personen en familierecht*. Vlaardingerbroek e.a. (ed.). Deventer: Kluwer, pp. 559-621.

Blankman, C. (2015b). 'Meerderjarigenbescherming'. In: *Familierecht, een introductie*. Schrama, W.D. en Antokolskaia, M. (eds.). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Blankman, C. (2015c). 'Toezicht op de bewindvoerder; de rol van de rechter en van de notaris', *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 2015, 7064: pp. 490-493.

Costermans, G. (2018). 'Gemeenten in de regierol bij schuldhulpverlening en bewindvoering.' In: *Sociaal Bestek*. Nummer 2, jaargang 80.

Fiche Raad voor de rechtspraak van februari 2017, versie 20170302.

Frissen, P. et al (2014). Governance in de Rechtspraak. Nederlandse school voor openbaarbestuur.

Heemskerk, J. en M. Fokkema (2017). Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots. Platform31.

Huidenkoper, P.A. (2012) 'Het instrumentarium van de toezichthoudende kantonrechter'. *Trema*, nr. 1, 2012: pp. 8-13.

Jungmann N., H. Kaal, V. den Hartogh en B. Fermin (2018). *LVB, schulden en werk*. Utrecht, Den Haag: Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden.

Kamerstuk 33054, Nota naar aanleiding van het verslag.

*Memorie van toelichting, Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentor-
schap (2014).*

Platform31 (2017). Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework
voor drie pilots.

Regerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (oktober 2017).

Regeling Beloning curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (2014).

Rijksbegroting 2017, VI Veiligheid en Justitie.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

De heer dr. P.W. van Wijck (voorzitter)

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Mevrouw dr. D.E.G. Moolenaar

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse (SIBa)

De heer mr. A. Dingemanse

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Rechtsbestel

Mevrouw. mr. E.C. van Ginkel

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB)