

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

Eindrapport

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Colofon

Opdrachtgever:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Uitgevoerd door:

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

Amersfoort, 13 juli 2018

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

Inhoud

Afkortingenlijst / Abbreviations

Samenvatting i

Summary I

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling en aanpak onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	5
2. Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Wijzigingen in rechtsgronden	7
2.3 Aanpassing publicatieplicht	15
2.4 Verzoek tot instelling of opheffing	17
2.5 De vermeldingsplicht	22
2.6 Periodieke evaluatie	23
2.7 Curatele voor bepaalde tijd	28
2.8 Dynamiek tussen beschermingsmaatregelen	29
2.9 Toegang en bescherming maatregelen	30
3. Borging kwaliteit vertegenwoordiging	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Uitgesloten en toegestane (rechts)personen bij benoeming	33
3.3 Verzoeken tot ontslag vertegenwoordiger	36
3.4 Het Besluit kwaliteitseisen	37
3.5 Instrumentarium van de kantonrechter	54
3.6 Ervaringen met het Landelijk Kwaliteitsbureau	57
4. Stroomlijnen van het wettelijke kader	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Verduidelijking en verruiming taken bewindvoerders	67
4.3 Opheffing bij wegvallen noodzaak en zinvolheid	72
4.4 De beloningsregeling	74

5. Conclusies	85
5.1 Inleiding	85
5.2 Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften	85
5.3 Borgen kwaliteit vertegenwoordiging	88
5.4 Stroomlijnen wettelijk kader	91
5.5 Uitgeleide	92
Literatuur	95
Bijlage I Beleidsreconstructie deel I	97
Bijlage II Beleidsreconstructie deel II	99
Bijlage III Beleidsreconstructie deel III	101
Bijlage IV Onderzoekvragen	103
Bijlage V Samenstelling begeleidingscommissie	107

Afkortingenlijst

BPBI	Branchevereniging voor Professionele Bewindvoering en Inkomensbeheerders
BSN	Burger Service Nummer
BW	Burgerlijk Wetboek
Cbm	Curatele, beschermingsbewind en mentorschap
CCBR	Centraal Curatele en Bewind Register
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LKB	Landelijk Kwaliteitsbureau
LOVCK&T	Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht
MN	Mentorschap Nederland
NBBI	Nederlandse Branchevereniging Bewindvoering & Inkomensbeheer
NBPB	Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders
NBPM	Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Mentoren
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
VeWeVe	Vereniging Wettelijke Vertegenwoordigers
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WSNP	Wet sanering natuurlijke personen

Abbreviations

BPBI	Dutch Sector Association of Professional Administrators and Income Managers
BSN	Citizen Service Number
BW	Dutch Civil Code
CBM	Curatorship, protective administration and mentorship
CCBR	Central Guardianship and Administration Register
CJIB	Central Judicial Collection Agency
DWJZ	Directorate for Legislation and Legal Affairs
JenV	Dutch Ministry of Justice and Security
LKB	National Quality Agency
LOVCK&T	National Consultative Committee for Civil and District Court Professions
MN	Mentorship Netherlands
NBBI	Dutch Sector Organisation for Administration & Income Management
NBPB	Dutch Association of Professional Administrators
NBPM	Dutch Association of Professional Mentors
NVVK	Dutch Association of Municipal Money-Lending and Debt Counselling Institutions
VeWeVe	Dutch Association of Legal Representatives
VNG	Association of Netherlands Municipalities
WODC	Research and Documentation Centre
WSNP	Debt Restructuring (Natural Persons) Act

Samenvatting

van het rapport

'Werking Wet wijziging cbm, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm'

Aanleiding en opzet onderzoek

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn drie beschermingsmaatregelen opgenomen waarmee kwetsbare volwassenen, die onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen goed te behartigen of voor zichzelf te zorgen, beschermd worden door een wettelijke vertegenwoordiger te benoemen. Het gaat hierbij om curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Bij deze maatregelen beslist de kantonrechter over instelling dan wel opheffing. In de afgelopen periode zijn belangrijke wijzigingen in het wettelijk kader voor deze maatregelen doorgevoerd. Zo is op 1 januari 2014 de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wet cbm) in werking getreden (wet van 16 oktober 2013, Staatsblad 414). Via het Besluit kwaliteitseisen cbm zijn enkele maanden later kwaliteitseisen van kracht geworden voor vertegenwoordigers met drie of meer cliënten. Een bindende belonings-systematiek is geregeld in de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren en trad op 1 januari 2015 in werking. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd om de werking van de wijzigingen, die voortvloeien uit de Wet cbm, extern te laten onderzoeken.

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

In het onderstaande zijn de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek geordend langs de drie beleidsdoelen die werden nagestreefd. Daarin zijn ook twee andere beleidsdoelen – ondersteuning van de betrokkenheid van de nabije omgeving van de betrokkene en dat de wet de praktijk reflecteert – vervlochten.

Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften

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

Bij de wetswijziging cbm is een aantal wijzigingen doorgevoerd om de beschermingsmaatregelen meer passend te maken en beter aan te laten sluiten bij de ondersteuningsbehoeften van de betrokkenen.

Hieraan wordt voldaan als een maatregel niet langer voortduurt dan noodzakelijk. Als eerste zijn daartoe enkele wijzigingen in de rechtsgronden doorgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat deze wijzigingen doorgaans adequaat zijn geweest en de beoogde werking hebben.

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

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

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

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

Het artikel (in de kwaliteitseisen) dat een vertegenwoordiger waar mogelijk de zelfredzaamheid van betrokkene dient te bevorderen, lijkt enige invloed te hebben gehad op het aantal opheffingsverzoeken

bij schuldenbewinden. Bij curatele en mentorschap krijgt dit minder aandacht, omdat zelfredzaamheid bij dit type betrokkenen vaak geen haalbare kaart is. In de praktijk worden nog wel de nodige belemmeringen gesignaleerd om de zelfredzaamheid te bevorderen.

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

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

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

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

Over het algemeen bieden de maatregelen voldoende bescherming aan betrokkenen, tenzij zij zich niet aan afspraken houden of vertegenwoordigers slecht werk leveren of frauderen. Dit laatste kan zelfs met de kwaliteitseisen niet altijd voorkomen worden.

Borging kwaliteit vertegenwoordigers

Doelstelling II: de kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers wordt gewaarborgd

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

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

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

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

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

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

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

Stroomlijning wettelijk kader

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

Doelstelling IIIa: de wet reflecteert de bestaande praktijk

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

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

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

Uit het onderzoek blijkt dat de nieuw geïntroduceerde beloningssystematiek in zijn algemeenheid tot meer eenduidigheid heeft geleid over de beloning van vertegenwoordigers. Voor de meeste kantonrechters biedt deze regeling voldoende houvast voor het bepalen van de vergoeding (ook als deze

taak gedelegeerd is naar anderen binnen de rechtbank). De beloning bij grote vermogens lijkt nog niet goed te zijn geregeld. Vertegenwoordigers oordelen uiteenlopend over de beloningsregeling. Enerzijds biedt de regeling duidelijkheid en meer zekerheid over wat vertegenwoordigers in rekening mogen brengen. Anderzijds geven veel vertegenwoordigers aan dat het aantal uren dat vergoed wordt, onvoldoende is. In het geval van vrijwillige vertegenwoordigers wordt de beloningsregeling vaak niet toegepast.

Summary

of the report

'The Effect of the CBM (Amendment) Act, the CBM Quality Requirements Decree and the Regulations on CBM Remuneration'

Rationale and design of the survey

Book 1 of the Dutch Civil Code (*Burgerlijk Wetboek*) includes three protection measures that provide protection to vulnerable adults who are unable to represent their interests or look after themselves in an adequate manner, by the appointment of a legal representative. These measures are curatorship, protective administration and mentorship. The subdistrict court judge decides on the implementation or withdrawal of these measures. In the recent period, important changes have been implemented in the legal framework for these measures. The Curatorship, Protective Administration and Mentorship (Amendment) Act (*de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap* – CBM Act) entered into force on 1 January 2014 (Act of 16 October 2013, Bulletin of Acts and Decrees 414). A few months later, the CBM Quality Requirements Decree (*Besluit kwaliteitseisen cbm*) entered into force for representatives with three or more clients. The Regulations on the Remuneration of Curators, Administrators and Mentors (*Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren*) provides for a binding remuneration system and entered into force on 1 January 2015. During the debate on the Bill in the House of Representatives, it was stated that an external agency would be engaged to evaluate the effect of the changes arising from the CBM Act.

Against this background, Bureau Bartels conducted a survey on behalf of the WODC, at the request of the Ministry of Security and Justice Directorate for Legislation and Legal Affairs, on the practical experiences of various types of actors regarding the changes pursuant to the CBM Act, the Quality Requirements Decree and the Remuneration Regulations. To that end, interviews were firstly conducted with representatives of the judiciary, namely ten individual subdistrict court judges, a group interview was held with nine subdistrict court judges of the CBM Expert Group of the National Consultative Committee for Civil and District Court Professions (LOVCK&T) and interviews were held with the chair and a number of staff of the National Quality Agency for CBM. Secondly, (the umbrella organisations of) legal representatives were consulted. A distinction was made in the survey between three types of measures, on the one hand, and professional versus voluntary representatives, on the other. A total of 138 legal representatives were involved in the survey, most of whom were interviewed by telephone. Lastly, in view of potential changes in the area of collaboration on problematic debts, the umbrella organisations for municipalities and debt counsellors were consulted, and 26 debt counsellors were interviewed by telephone. For each group surveyed, efforts were made to consult as many 'experienced' respondents as possible, i.e. those who had experienced the situation both before and after the change in the law.

The key results of the survey are shown below, categorised in accordance with the three policy objectives pursued. Two other policy objectives – support for the involvement of those close to the individual and having the law reflect practice – have also been interwoven into the results.

Meeting support needs

Objective 1a: the measure is appropriate and promotes the individual's self-reliance, where possible

A number of changes were implemented under the amendment of the CMB Act aimed at tailoring the protection measures more to, and better meeting the support needs of, the individual. This aim will be achieved if a measure continues no longer than necessary. To that end, a number of changes were firstly implemented in the legal grounds. The survey showed that these changes generally were adequate and have the intended effect.

Curatorship has been imposed less frequently due to the tightening of the legal ground and the transfer of dissipation as a ground for protective administration. Following the interim review, many existing curatorships were converted into less severe measures. This is generally regarded as a positive development. Scarcely any experience has been gained in practice with the alignment of drug abuse and alcohol abuse as a ground for curatorship, which still allows the individual to perform certain acts related to family law.

Subdistrict court judges, professional administrators and debt counsellors generally have a positive opinion on problematic debts as the new legal ground for protective administration, because it is linked to an important social issue and administration may offer a solution. Moreover, this ground places a greater emphasis on the temporary nature of the measure than 'physical or mental condition'. Debt administration seems to have gained more momentum: although their numbers are not yet large, individuals flow out of the scheme if their debt problem has been solved or is under control. In the opinion of the municipal representatives, the sharp increase in (the costs of) protective administration cases is mainly attributable to this new ground. In the opinion of the Expert Group, there are risks associated with the dominant position of debt administration. Moreover, many complaints from individuals have been received on this form of administration.

The expansion of mandatory publication in the Central Guardianship and Administration Register (CCBR) for protective administration in cases of dissipation or problematic debts is widely supported. This facilitates additional protection against the occurrence of new debts. In practice, however, this does not always work, because creditors do not consult the register often enough, publication does not always prevent individuals from being able to incur new debts and representatives do not always reverse purchases. Furthermore, individuals can still change bank account numbers, so that they can receive allowances, benefits and wages. The 'search function' and consequently the accessibility of the CCBR is not yet optimal.

Although five years have not yet passed since the amendment of the Act, the periodic evaluation – representatives are required to evaluate a measure at least once every five years – has set the necessary 'wheels in motion'. Subdistrict court judges have a positive opinion because these evaluations prompt obsolete files to be cleaned up and often lead to the termination of a measure or transfer to a less severe measure. These evaluations often do not provide them greater insight into the quality of representation, due to the limited amount of information and delegation of the assessment to support staff. A number of umbrella organisations refer to this as a 'matter of paperwork'. Representatives have diverging opinions about the periodic evaluations. The moment of reflection regarding the need to continue the measure was found to be a particularly strong point, whereas the administrative burden was mostly found to be a weak point. There is

resistance to the periodic evaluation in terms of irreversible situations and family representation. Municipal representatives find the five-year period too long.

The article in the Quality Requirements Regulations stipulating that a representative should, where possible, promote the individual's self-reliance. This seems to have had some effect on the number of debt administration termination applications. There is a reduced focus on this in cases of curatorship and mentorship because self-reliance among such individuals is often unachievable. In practice, the usual obstacles were still found to stand in the way of promoting self-reliance.

Objective 1b: involvement of those close to the individual will be supported

The changes have made a limited contribution to increasing the involvement of those close to the individuals in the legal protection measures. A larger role for healthcare and counselling institutions in the intake in these measures forms an exception.

Under the amendment of the Act, the circle of authorised persons who may submit an application to implement or withdraw a measure has been expanded. The large majority of subdistrict court judges and professional representatives have a positive opinion on this aspect. Healthcare and counselling institutions have started using their new power on the 'intake side'. This has resulted in improved access to the legal measures for 'care avoiders' and individuals without a social safety net. Debt counsellors' opinions are divided about this new power for healthcare and counselling institutions. In comparison, they show more support for expanding municipalities' powers regarding the outflow of individuals from administration. In fact, municipalities hardly submit any applications for the withdrawal of measures in current practice.

Subdistrict court judges and professional representatives believe that, as a formality, the 'duty to report' on why the individual's family has not submitted the application to implement measures adds very little. Moreover, family involvement may even have an adverse effect in cases where individuals have a dysfunctional relationship with their family members. Consequently, the duty to report has a limited impact on greater family involvement. Only in mentorship cases, the (lack of) involvement of the individual's family was found to be looked at somewhat more critically.

In general, the measures provide individuals with sufficient protection, unless they fail to adhere to agreements, or if the work delivered by representatives is poor or they commit fraud. The latter cannot always be prevented even with the quality requirements in place.

Assuring the quality of representatives

Objective II: the quality of legal representatives will be guaranteed

Changes have also been implemented under the amendment of the CBM Act to promote the quality of representation. Firstly, a number of new provisions regarding appointment and dismissal have entered into force. Certain legal persons are excluded from appointment as a legal representative because of a potential conflict of interests. Many subdistrict court judges and professional representatives regard this change as adequate. According to a limited number of respondents, other situations/parties should still be excluded. A new aspect is the possibility of appointing legal persons as a curator or mentor. A majority of the subdistrict court judges,

curators and mentors have a positive opinion about the contribution of this change regarding the envisaged continuity and quality of representation. Over one third of the respondents pointed out the risk that individuals would not be assigned a 'permanent' representative, precisely due to the above. In practice, hardly any experience has been gained to date with requests for the dismissal of a representative arising from the new powers.

The change in the law regarding the promotion of quality essentially consists of quality requirements for representatives who represent three or more individuals, as provided for in the Quality Requirements Decree. The survey shows that these quality requirements are widely supported. This is because they have a certain filtering effect in the admission of new representatives and in identifying and dealing with representatives who deliver poor performance. A large majority of the respondents have consequently noted positive effects on the quality and professionalization of legal representation. Other respondents are more cautious about this aspect, because the requirements are largely of a procedural nature and do not take account of the substance of representation.

The above does not imply that subdistrict court judges are always able to exercise sufficient supervision and adequately intervene. This is due to action plans and periodic evaluations that are too general in nature, the lack of an obligation to appear at a hearing and insufficient exchange of information between court districts. In addition, the supervisory role is under pressure due to the lack of support staff at courts. Nevertheless, most judges have a positive opinion of the impact of the amendment of the CBM Act on the quality of representation, as the requirements 'separate the wheat from the chaff' and greater awareness has arisen among representatives of the importance of providing good services. However, the quality requirements do not fully guarantee that wrongdoing will be ruled out.

Zooming in on the individual quality requirements, we have concluded the following:

- Criticism has been expressed about certain aspects of the training requirements, focusing on the scope (managers, support staff and trainees are also subject to these requirements) and the substance of these requirements (not competence-oriented).
- Similar criticism has also been expressed about the scope of the additional, annual mandatory training (see above). Moreover, the Expert Group and some umbrella organisations consider the implementation of this obligation as too general and non-binding.
- The requirements imposed on business operations (the audit report/expert report accompanying the admission application and the financial statements and the compilation report/independent auditor's report accompanying the annual enforcement application) are workable for most representatives. In view of the considerable emphasis on financial affairs, this obligation is supported the least by professional mentors.
- The mandatory action plan accompanying an application to implement measures has hardly had any effect on the quality of representation. While this plan offers guidance for some subdistrict court judges, others find that it has limited added value due to the standardised content. The fact that many professional representatives likewise find that it has limited added value is attributable to the timing of drawing up the plan (when the individual has only been contacted once or twice).

- While there is support for the mandatory complaints regulations, some subdistrict court judges prefer to receive complaints directly. Some representatives have expressed criticism about the fact that, despite the complaints regulations, individuals can still go directly to the subdistrict court. However, there is no legal ground for a mandatory 'route', i.e. approaching the representative first in the event of complaints and then the subdistrict court.
- Professional representatives should take account of the individual's belief, religion and cultural background when performing their tasks. The action plan usually does not contain the information subdistrict court judges need to assess this properly.

The courts have established the National Quality Agency (LKB) for the purpose of assessing the quality of representatives with three or more clients. The LKB processes the admission and enforcement applications and administers the database of representatives whose applications have been granted and who may therefore be appointed as such. As a result of the establishment of the LKB, the quality assessment is now performed in a more uniform and more efficient manner. The decentralisation of this task has also contributed to alleviating the workload of most subdistrict court judges.

The vast majority of representatives have a positive opinion of the processing of admission and enforcement applications by the LKB. The duration of decision-making was most frequently stated as a bottleneck, followed at some distance by the unnecessary duplication of data to be supplied and the time required to complete forms. The lack of objection and appeal options for LKB decisions, arising from the fact that the LKB is not governed by law, constitutes a major omission.

Streamlining of the legal framework

The third type of change is aimed at aligning the legal framework with current practice and streamlining it to ensure more uniformity and consistency.

Objective IIIa: the Act reflects current practice

The subdistrict court judges have diverging opinions on the widening of administrators' legal powers¹ regarding problematic debts; an administrator may perform all acts that contribute to good administration. However, the professional administrators are predominantly positive, because it enables them to tailor their services more and actively contribute to finding a solution for the debt problem. Some comment, however, that expectations are too high (amicable phases). The umbrella organisations that also represent debt counsellors do not support the fact that the administrators themselves may arrange amicable phases (for a fee). The tasks relating to problematic debts that may be performed by an administrator stated in the Explanatory Memorandum to the Bill are: debt stabilisation activities, providing guidance on debt counselling and possibly arranging amicable phases. For most subdistrict court judges and administrators, this has not resulted in the intended clarity. In their view, the description of the tasks is too vague. By contrast, the role of administrators regarding problematic debts is clearer, according to the Expert Group and most of the debt counsellors. It is striking that debt counsellors, far more often than administrators, experience a positive effect in terms of mutual collaboration and the allocation of roles and tasks.

Objective IIIb: the rules for curatorship, administration and mentorship will be streamlined and delineated

Furthermore, the provision regarding the withdrawal of curatorship and protective administration has been harmonised with mentorship, if the necessity no longer exists or continuation no longer serves any purpose (whereas previously, the cause was required to be eliminated). Subdistrict court judges and professional representatives have a positive opinion about this change because it accelerates the process of withdrawing a measure if the individual fails to cooperate, protection is no longer required or protection can be arranged in another manner. This ties in with the aim not to continue a measure any longer than necessary.

The survey showed that the new remuneration system introduced has generally provided greater clarity on the remuneration of representatives. For most subdistrict court judges, these regulations provide sufficient guidance on determining the fee (even if this task has been delegated to others within the court). The remuneration for the administration of large properties/assets does not yet seem to have been properly provided for. Representatives have diverging opinions about the remuneration regulations. On the one hand, the regulations provide clarity and greater certainty on what representatives may charge. On the other hand, many representatives state that the number of chargeable hours is insufficient. In the case of voluntary representatives, the remuneration regulations are often not applied.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn drie beschermingsmaatregelen opgenomen waarmee kwetsbare volwassenen, die onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen goed te behartigen of voor zichzelf te zorgen, beschermd worden door een wettelijke vertegenwoordiger te benoemen. Bij onder **curatele** stelling verliest de persoon zijn of haar handelingsbekwaamheid en behartigt een curator de financiële en andere belangen. In het geval van **beschermingsbewind** mag de persoon niet meer zelf beslissen over het vermogen dat onder bewind staat. De bewindvoerder behartigt de financiële belangen van de betrokkene. Bij **mentorschap** is sprake van bescherming op persoonlijk vlak, waarbij de mentor beslissingen neemt over zaken als verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van de betrokkene. Bij alle drie maatregelen beslist de kantonrechter over instelling dan wel opheffing van de maatregel en de benoeming en ontslag van de vertegenwoordiger.

In de achterliggende periode zijn er in het wettelijk kader voor bovenstaande maatregelen belangrijke veranderingen doorgevoerd. Eén van de aanleidingen hiervoor was een faillissement van een professionele beschermingsbewindvoerder. Dit bracht een discussie op gang over het beter borgen van de kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers. Daarnaast bestond er bij diverse betrokkenen behoefte aan actualisatie van de wetgeving en een betere aansluiting bij de bestaande praktijk. Ten slotte is de wetwijziging ook aangegrepen om de regelgeving voor de drie maatregelen te stroomlijnen. De wetwijziging is geregeld via de **Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap** (Wet cbm), die op 1 januari 2014 van kracht geworden is (wet van 16 oktober 2013, Staatsblad 414). Voor vertegenwoordigers die drie of meer betrokkenen vertegenwoordigen, zijn met ingang van 1 april 2014 kwaliteitseisen van kracht geworden. Deze eisen zijn nader uitgewerkt in het **Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren**.¹ Een nieuwe, bindende systematiek voor de beloning van vertegenwoordigers is geregeld in de **Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren**.² Deze ministeriële regeling trad op 1 januari 2015 in werking.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) aan de Tweede Kamer toegezegd om de werking van de wijzigingen, die voortvloeien uit Wet cbm, extern te laten onderzoeken. Dit onderzoek, waarbij ook het Besluit kwaliteitseisen en de Regeling beloning zijn meegenomen, is in opdracht van het WODC, op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, uitgevoerd door Bureau Bartels.

1.2 Probleemstelling en aanpak onderzoek

De **centrale probleemstelling** van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

¹ Hierna spreken we gemakshalve van 'Besluit kwaliteitseisen'.

² In de rest van het rapport hanteren we de term 'Regeling beloning'.

Wet cbm:

In hoeverre zijn de doelen van de Wet cbm – voldoende toegang en adequate bescherming voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn – gerealiseerd? In welke mate wordt zelfredzaamheid, waar mogelijk, bevordert blijkens uitstroom dan wel keuze voor lichtere maatregelen?

Besluit kwaliteitseisen:

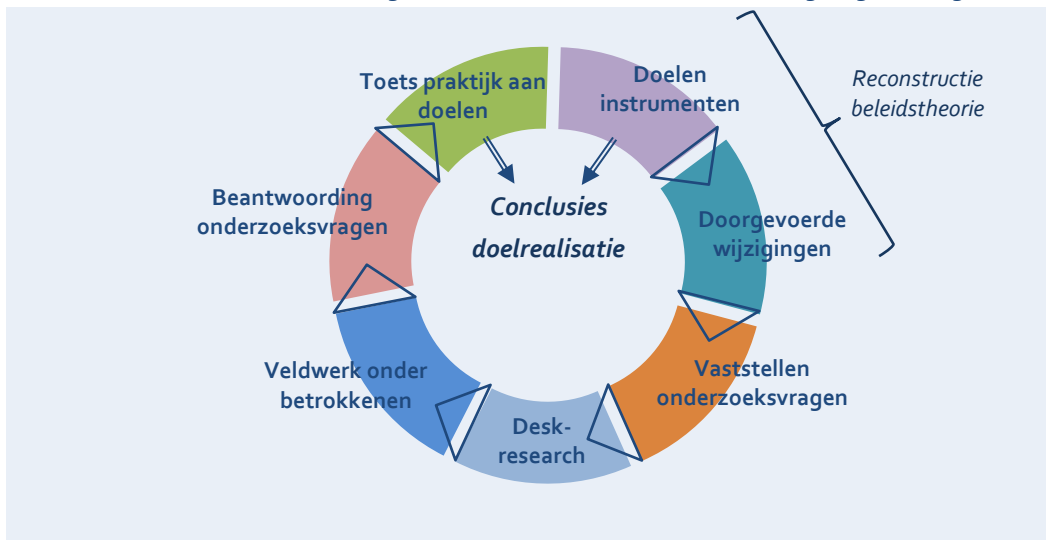
Zijn de kwaliteitseisen voor professionele vertegenwoordigers doeltreffend? Beschikken kantonrechters over voldoende en juiste informatie over de benoembaarheid van deze vertegenwoordigers en kunnen zij aan de hand van deze eisen een adequate controle op de kwaliteit van dienstverlening van vertegenwoordigers uitoefenen en zo nodig ingrijpen?

Regeling beloning:

Is de geïntroduceerde beloningssystematiek doeltreffend in die zin dat er eenduidigheid bestaat over de beloning van vertegenwoordigers en voldoende uren vergoed worden om de beschermingstaken adequaat uit te kunnen voeren?

Het volgende evaluatiekader is als leidraad gebruikt voor de aanpak van het onderzoek.

Schema 1.1 Evaluatiekader werking Wet cbm, Besluit kwaliteitseisen en Regeling beloning



Als eerste is een **beleidsreconstructie** uitgevoerd. Hierbij is voor elk van de onderdelen – de Wet cbm, het Besluit en de Regeling – nagegaan wat de achterliggende beleidsmotieven zijn geweest en welke doelen daarmee beoogd worden. In het verlengde hiervan is vastgesteld welke wijzigingen in elk van de onderdelen doorgevoerd zijn en op welke wijze deze wijzigingen bij dienen te dragen aan het doelbereik. In een gesprek met de dossierhouder van het ministerie van JenV zijn de resultaten van deze eerste stap getoetst. In de Bijlage I tot en met III zijn de beleidsreconstructies opgenomen. Daaruit blijkt dat de vijf doelen van de wetswijzigingen als volgt kunnen worden geordend (zie schema 1.2).

Schema 1.2 Samenhang typen wijzigingen en beleidsdoelen

Type	Beleidsdoelen
I. Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften	Ia: de maatregel is passend en bevordert, waar mogelijk, de zelfredzaamheid van betrokkene Ib: de betrokkenheid van personen in de nabijheid wordt ondersteund
II. Borging kwaliteit vertegenwoordigers	II: de kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers wordt gewaarborgd
III. Stroomlijning wettelijk kader	IIIa: de wet reflecteert de bestaande praktijk IIIb: de regels voor curatele, bewind en mentorschap worden gestroomlijnd en afgebakend

De volgende stap bestond uit het definitief vaststellen van de **onderzoeksvragen** die beantwoord dienen te worden om te toetsen in hoeverre met de doorgevoerde wijzigingen de beoogde beleidsdoelen in de praktijk worden gerealiseerd. In bijlage IV zijn de onderzoeksvragen weergegeven. Deels is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen **deskresearch** verricht. Voor een belangrijk deel zijn deze onderzoeksvragen beantwoord via **veldwerk** onder de verschillende typen betrokkenen. In dit veldwerk stonden hun ervaringen met de wijzigingen centraal.

De wijzigingen zijn vanuit verschillende onderzoeksgroepen belicht. De eerste onderzoeksgroep bestond uit de **rechterlijke macht**. Drie typen betrokkenen binnen de rechterlijke macht zijn geraadpleegd. In de eerste plaats heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de Expertgroep CBM van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T). Aan dit groepsgesprek hebben negen kantonrechters deelgenomen. In de tweede plaats zijn twee gesprekken gevoerd met het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM (LKB CBM). Aan deze gesprekken is deelgenomen door de voorzitter en drie medewerkers van het LKB. In de derde plaats zijn face-to-face interviews afgenomen bij tien kantonrechters die ruime ervaring hebben met de drie beschermingsmaatregelen die in het BW onderscheiden worden.³ Via de Expertgroep is aan de rechtbanken een oproep gedaan om elk één kantonrechter voor te dragen voor participatie in het onderzoek. Tien van de elf rechtbanken hebben hieraan gehoor gegeven (de resterende rechtbank heeft 'input' geleverd via het groepsgesprek met de Expertgroep). Een deel van de geraadpleegde kantonrechters heeft ook ervaring met de maatregelen vóór de wetswijziging, andere kantonrechters hebben uitsluitend onder de nieuwe wet gewerkt.

Wettelijke vertegenwoordigers vormden de tweede onderzoeksgroep. Ook binnen deze onderzoeksgroep hebben we verschillende deelsegmenten onderscheiden⁴. Zo hebben we in de eerste plaats **koepelorganisaties** geraadpleegd die de belangen behartigen van wettelijke vertegenwoordigers. Het gaat hierbij om de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoering en Inkomensbeheerders (BPBI), de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (NBPB), de Vereniging Wettelijke Vertegenwoordigers (VeWeVe),

³ In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel was uitgegaan van individuele gesprekken met 20 kantonrechters. Een verzoek daartoe bij de Raad voor de Rechtspraak werd dus gedeeltelijk gehonoreerd.

⁴ De vragenlijst voor elk van deze deelsegmenten was op maat gemaakt, in die zin dat alleen wijzigingen werden voorgelegd waarmee het betreffende type vertegenwoordigers ook te maken heeft gehad. Dit geldt ook voor de vrijwillige vertegenwoordigers (zie verderop).

de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK)⁵, de Nederlandse Branchevereniging Bewindvoering & Inkomensbeheer (NBBI), de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Mentoren (NBPM) en Mentorschap Nederland (MN). Zij zijn vanuit een meer overall perspectief gevraagd om de ervaringen met de wijzigingen kenbaar te maken. Dit is gebeurd aan de hand van face-to-face gesprekken met een of meerdere (bestuurlijke) vertegenwoordigers van deze koepelorganisaties.

In de tweede plaats zijn *professionele vertegenwoordigers* (hierna aangeduid met de term 'beroepsvertegenwoordigers') die drie of meer cliënten vertegenwoordigen, in het onderzoek betrokken. Hiertoe zijn steekproeven getrokken uit de achterbannen van de bovenstaande koepelorganisaties (met uitzondering van de NBBI, het gesprek met deze organisatie vond te laat in de onderzoeksperiode plaats om nog een steekproef te kunnen trekken). Tabel 1.1 verschaft inzicht in het aantal beroepscuratoren, -beschermingsbewindvoerders en -mentoren dat we geraadpleegd hebben en de respons die we bij deze respondentgroepen behaald hebben⁶. Het streven was om de ervaringen van 75 beroepsvertegenwoordigers op te tekenen.

Tabel 1.1 Aantal geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers en respons, naar type en totaal

Aspect	Beroeps-curatoren	Beroeps-bewindvoerders	Beroeps-mentoren	Totaal
<i>Aantal bereikte vertegenwoordigers</i>	32	34	31	97
▪ Non-respons	6	8	6	20
Respons (absoluut)	26	26	25	77
Respons (relatief)	81%	76%	81%	78%

De resultaten van bovenstaande tabel duiden op een grote bereidheid van beroepsvertegenwoordigers om deel te nemen aan het onderzoek. De raadpleging van deze onderzoeksgroep heeft plaatsgevonden aan de hand van telefonische interviews.

In de derde plaats zijn *vrijwillige vertegenwoordigers* geraadpleegd. Het streven was om in totaal 50 vrijwillige vertegenwoordigers in het onderzoek te betrekken. Aangezien dit type vertegenwoordigers niet via de koepelorganisaties betrokken kon worden, is hier een aanpak op maat gehanteerd. *Vrijwillige curatoren* zijn getraceerd via het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR). Aangezien in dit register alleen de naam en adresgegevens van curatoren staan vermeld, was een telefonische raadpleging niet mogelijk. Vandaar dat we een schriftelijke enquête hebben uitgezet. Van de 100 aangeschreven vrijwillige curatoren hebben 39 de ingevulde vragenlijst geretourneerd.

Er was geen bestand van *vrijwillige beschermingsbewindvoerders* voorhanden waaruit een steekproef getrokken kon worden. Vandaar dat we dit type vertegenwoordigers op indirecte wijze hebben benaderd. Geraadpleegde professionele beschermingsbewindvoerders hebben we

⁵ Binnen de achterban van de NVVK bevindt zich een aantal organisaties die (ook) beschermingsbewind aanbieden. Een veel groter deel van de NVVK-leden doet aan schuldhulpverlening. In het gesprek met de NVVK-vertegenwoordiger zijn beide perspectieven aan bod gekomen.

⁶ Een groot aantal vertegenwoordigers opereert in meerdere hoedanigheden, bijvoorbeeld curator voor de ene betrokkene en beschermingsbewindvoerder voor een andere betrokkene of zowel curator als mentor voor een betrokkene. In de interviews zijn de respondenten uitsluitend vanuit één rol geraadpleegd, dus de ervaringen met de wijziging vanuit het perspectief van curator, beschermingsbewindvoerder of mentor.

gevraagd of zij recentelijk in contact hebben gestaan met vrijwillige bewindvoerders (bijvoorbeeld omdat deze om informatie of advies hebben gevraagd). Indien dit het geval was, hebben we getoetst of zij de enquête konden doorzetten naar deze vrijwillige bewindvoerders. Op deze wijze zijn 12 vrijwillige beschermingsbewindvoerders bereikt die de vragenlijst hebben ingevuld en geretourneerd.

Voor het raadplegen van **vrijwillige mentoren** zijn verschillende 'sporen' bewandeld. Allereerst zijn via Mentorschap Nederland enkele regionale stichtingen benaderd met het verzoek om vrijwillige mentoren uit hun achterban te mogen benaderen. Eén stichting heeft hieraan medewerking verleend. Daarnaast is, met medewerking van Mentorschap Nederland, een oproep gedaan op de website goedvertegenwoordigd.nl. Per saldo hebben deze 'acties' elf waarnemingen onder vrijwillige mentoren opgeleverd. Het totaal aantal geraadpleegde vrijwillige vertegenwoordigers kwam daarmee uit op 62.

De laatste onderzoeksgroep bestond uit **schuldhulpverleners**. Met de Wet cbm zijn ook enkele wijzigingen doorgevoerd die van invloed zouden moeten zijn op de afbakening van taken van beschermingsbewindvoerders in relatie tot andere partijen die zich met schuldenproblematiek bezighouden. Vandaar dat we deze wijzigingen ook vanuit het perspectief van de schuldhulpverlening hebben belicht. Allereerst is een groepsgesprek gevoerd met de **koepelorganisaties** Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa, waarin ook enkele gemeenten hebben geparticipeerd. Vervolgens hebben we een steekproef van gemeenten getrokken en via hen individuele schuldhulpverleners getraceerd. Op één na alle schuldhulpverleners waren bereid om ons te woord te staan. In totaal zijn 26 schuldhulpverleners telefonisch geïnterviewd.

In samenspraak met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om de vertegenwoordigers zelf (hierna de 'betrokkenen' genoemd) niet te consulteren. Na de beleidsreconstructie resteerden maar weinig onderzoeksvragen waarover de betrokkenen zelf zinvol geraadpleegd zouden kunnen worden. Daarnaast kleven er ook de nodige praktische bezwaren aan, omdat een deel van de betrokkenen niet in staat zal zijn om vragen te beantwoorden en betrokkenen alleen via hun vertegenwoordiger benaderd kunnen worden. De extra investering in het onderzoek woog niet op tegen de te verwachten meeropbrengsten van het raadplegen van deze doelgroep.

De gegevens die via de deskresearch en het veldwerk zijn verzameld, hebben we geanalyseerd in relatie tot de onderzoeksvragen. Aan de hand hiervan hebben we conclusies getrokken over de mate van doelrealisatie van de hierboven vermelde onderdelen.

Voor de begeleiding van dit onderzoek heeft het WODC een commissie ingesteld. Voor de samenstelling van deze begeleidingscommissie verwijzen wij naar Bijlage V.

1.3 Leeswijzer

Bij de presentatie van de uitkomsten in de volgende hoofdstukken, maken we onderscheid naar de onderzoeksgroepen zoals hierboven weergegeven. In de tabellen zijn wat de rechterlijke

macht betreft uitsluitend de uitkomsten van de interviews met de tien individuele kantonrechters gepresenteerd. Hierbij merken we nadrukkelijk op dat dit niet het volledige beeld vanuit de rechterlijke macht betreft. Daar waar de betreffende wijzigingen ook in het groeps gesprek met de Expertgroep aan de orde is gekomen, zijn de uitkomsten hiervan in de toelichtende tekst op de tabel weergegeven. Dit geldt ook voor de gesprekken bij het LKB CBM.

Bij de wettelijke vertegenwoordigers differentiëren we naar beroeps- en vrijwillige vertegenwoordigers en daarbinnen curatoren (met C aangeduid in tabellen), bewindvoerders (B) en mentoren (M). De schuldhulpverleners zijn in de tabellen aangeduid met SHV.

Bij de presentatie van de figuren en tabellen in de volgende hoofdstukken wijken de aantallen waarnemingen (de N) soms af van het totaal aantal geïnterviewde of geënquêteerde respondenten voor de onderzoeksgroepen (of deelsegmenten daarbinnen). Dit heeft ermee te maken dat respondenten de vragen uitsluitend hebben beantwoord als zij ook daadwerkelijk met de voorgelegde wijzigingen ervaring hadden. Indien dit niet het geval was, was er sprake van een routing en konden de respondenten de vraag overslaan.

De verdere *opbouw* van dit rapport volgt de beleidsreconstructie zoals die is uitgevoerd. In het volgende hoofdstuk zoomen we in op de wijzigingen die als doel hebben om de beschermingsmaatregelen beter aan te laten sluiten bij de ondersteuningsbehoeften van betrokkenen. In hoofdstuk 3 staan de wijzigingen centraal die tot een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vertegenwoordiging moeten leiden. Daarbij gaan we met name in op de ervaringen met de kwaliteitseisen zoals die zijn geregeld in het Besluit kwaliteitseisen. Hoofdstuk 4 staat in het teken van de stroomlijning van het wettelijk kader. In dit hoofdstuk komen de drie wijzigingen aan de orde: verruiming van de bevoegdheden van beschermingsbewindvoerders bij problematische schulden, opheffing van curatele en bewind als de noodzaak ontbreekt en de Regeling beloning. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies (in hoofdstuk 5) die naar aanleiding van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken worden getrokken.

2. Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften

2.1 Inleiding

Een belangrijk doel van de wetwijziging cbm was om beschermingsmaatregelen (nog) beter passend te maken voor – en aan te laten sluiten bij de ondersteuningsbehoeften van – kwetsbare personen die onvoldoende zelfredzaam zijn. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de maatregel niet langer duurt dan noodzakelijk. In Bijlage I hebben we samengevat welke wijzigingen hier betrekking op hebben. In dit hoofdstuk laten we deze wijzigingen successievelijk de revue passeren. We hebben deze wijzigingen gerubriceerd aan de hand van een aantal thema's die de leidraad vormen van de paragraafindeling.

2.2 Wijzigingen in rechtsgronden

Met de wetwijziging cbm is een aantal wijzigingen in de rechtsgronden voor de verschillende beschermingsmaatregelen doorgevoerd die we in deze paragraaf successievelijk de revue laten passeren.

Aanscherping curatelegronden

Allereerst is met de wetwijziging cbm de wettelijke grond voor oplegging van curatele qua formulering aangescherpt. Oplegging van curatele op grond van de lichamelijke of geestelijke toestand, of op grond van een gewoonte van drank- of drugsmisbruik, kan alleen plaatsvinden als de betrokkene als gevolg van een van deze gronden tijdelijk of duurzaam zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn eigen veiligheid of die van anderen in gevaar brengt.⁷ Verder is toegevoegd dat curatele alleen opgelegd mag worden indien het niet mogelijk is om met een minder ingrijpende maatregel de belangen van de betrokkene voldoende te behartigen.

Deze 'aanscherping' van de curatelegronden is mede ingegeven door het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag beoogt zelfstandige deelname aan de samenleving voor personen met een handicap te versterken. Dit maant tot een zekere terughoudendheid in de toepassing van een zwaar wettelijk vertegenwoordigingsmiddel zoals met name curatele. Met bovenstaande aanscherping van de curatelegronden is hiervoor een wettelijke basis gelegd. We hebben de kantonrechters dan ook gevraagd naar hun ervaringen met deze aanscherping.

Daaruit is naar voren gekomen dat zes van de tien geraadpleegde kantonrechters positief zijn over de aanscherping van de rechtsgronden voor curatele. Door deze rechters is opgemerkt dat het, mede in het licht van het zojuist aangehaalde VN-verdrag, een positieve ontwikkeling is dat curatele minder snel opgelegd kan worden. Deze rechters beschouwen vooral de aanscherping door opname van de 'subsidiariteitseis' als een belangrijke toevoeging. Dit omdat deze eis stelt dat eerst nagegaan dient te worden of de belangen van een betrokkene in voldoende mate met een lichter vertegenwoordigingsmiddel dan curatele behartigd kunnen worden. Geen enkele

⁷ Deze laatste toevoegingen stonden voorheen uitsluitend bij de grond 'gewoonte van drankmisbruik'.

kantonrechter beoordeelt de aanscherping van de rechtsgronden voor curatele negatief. Wel zijn vier van de tien kantonrechters hier neutraal over. Deze rechters onderkennen dat het een positieve ontwikkeling is dat curatele minder snel opgelegd wordt, maar zij dragen aan dat deze ontwikkeling al vóór de wetwijziging ingezet was en dat de aanscherping van de curatelegronden hier eigenlijk los van staat.

In het verlengde van het voorgaande is aan de rechters gevraagd of de aanscherping van de rechtsgronden voor curatele er in geresulteerd heeft dat zij daardoor minder curateles zijn gaan opleggen. De helft van de kantonrechters heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Ook vanuit de Expertgroep is aangegeven dat na de wetwijziging curatele in duidelijk mindere mate opgelegd wordt dan voorheen. De overige (vijf) geraadpleegde kantonrechters hebben gemeld dat deze trend zich al vóór de wetwijziging ingezet had (zie hierboven). Als onderdeel van de wetwijziging cbm dienden bestaande situaties van curatele binnen een periode van twee jaar opnieuw beoordeeld te worden en getoetst te worden aan de aangepaste gronden voor curatelestelling. Dit heeft in de afgelopen periode plaatsgevonden. Vanuit de Expertgroep is gemeld dat dit proces heeft geresulteerd in een aanzienlijke reductie van het aantal curatelestellingen. Enerzijds doordat behoorlijk wat ondercuratelestellingen hierdoor zijn omgezet naar bewind en/of mentorschap. Anderzijds omdat er ook sprake was van een 'opschoningseffect' in die zin dat uit de herbeoordeling naar voren kwam dat bij een aantal zaken de betrokkene of de curator overleden was. In dergelijke gevallen bleken wijzigingen niet altijd in de (papier) dossiers doorgevoerd te zijn.

Drugsmisbruik als afzonderlijke curatelegrond

Vóór de wetwijziging cbm werden personen in geval van drugsmisbruik, die voor curatele in aanmerking kwamen, op grond van 'geestelijke stoornis'⁸ onder curatele geplaatst. Daarmee werd dit type betrokkenen volledig handelingsonbekwaam. 'Gewoonte van drankmisbruik' vormde een aparte curatelegrond. Daarbij was het bovendien zo dat personen die op basis van deze grond onder curatele werden geplaatst nog wel bepaalde familierechtelijke rechtshandelingen – zoals het opmaken van een testament – mochten blijven verrichten.

De wetgever heeft met de wetwijziging besloten om 'drugsmisbruik' gelijk te schakelen met 'drankmisbruik'. Daardoor is drugsmisbruik als afzonderlijke grond voor curatele opgenomen⁹, waarbij ook personen die op deze grond onder curatele zijn geplaatst nu ook bepaalde familierechtelijke rechtshandelingen mogen verrichten. We hebben de kantonrechters en beroepscuratoren, die hiermee ervaring hebben, gevraagd naar hun ervaringen met deze wijziging (zie tabel 2.1).

⁸ De term 'geestelijke stoornis' als curatelegrond is met de wetwijziging overigens ook gewijzigd in 'lichamelijke of geestelijke toestand' net als bij bewind en mentorschap.

⁹ Feitelijk is sprake van een gecombineerde grond: 'gewoonte van drank- of drugsmisbruik'.

Tabel 2.1 Ervaringen met drugsmisbruik als afzonderlijke curatelegrond

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepscuratoren (N=6)
Positief	-	1
Neutraal	6	1
Negatief	-	3
Weet niet	4	1

We zien uit bovenstaande tabel dat de kantonrechters zich niet echt een mening konden vormen over deze wijziging. Deels waren zij 'neutraal' over wijziging en deels wisten zij deze vraag niet te beantwoorden. De achterliggende verklaring hiervoor is dat de geraadpleegde rechters in de praktijk nauwelijks of geen curatele op grond van drugsmisbruik opleggen, iets wat ook vanuit de Expertgroep wordt bevestigd. Vanuit de Expertgroep en de kantonrechters is aangegeven dat bij personen waar drugsproblematiek speelt, veelal ook sprake is van geestelijke en/of lichamelijke problemen. Curatele wordt in dergelijke situaties dan ook vaak op grond van lichamelijke of geestelijke toestand ingesteld.

In lijn met bovenstaande bevindingen bleek maar een beperkt aantal geraadpleegde beroepscuratoren (enige) ervaring te hebben met cliënten die op grond van drugsmisbruik onder curatele zijn gesteld. De zes beroepscuratoren die hiermee wel ervaring hadden, oordelen wisselend over deze wijziging. De helft van deze curatoren was hier negatief over. De kritiekpunten die deze curatoren aangedragen hebben zijn tweeledig. In de eerste plaats zien zij problemen ontstaan door het feit dat familierechtelijke rechtshandelingen nu wel verricht mogen worden. De curator heeft hier geen zeggenschap (meer) over, zelfs indien dit de belangen van betrokkene zou schaden. In het verlengde daarvan is opgemerkt dat voor dit type betrokkenen de bescherming door curatele nu weinig meerwaarde heeft ten opzichte van de bescherming die wordt geboden met een combinatie van beschermingsbewind en mentorschap.

Overheveling van verkwisting als rechtsgrond

'Verkwisting' is met de wetwijziging geen grond meer voor oplegging van curatele. Deze grond is nu ingebracht onder één grond – 'verkwisting of problematische schulden' – voor instelling van beschermingsbewind. Met deze wijziging kan in het geval van verkwisting een minder ingrijpend vertegenwoordigingsmiddel dan curatele worden opgelegd.

We zijn nagegaan wat de ervaringen van kantonrechters, curatoren en bewindvoerders met deze overheveling van de rechtsgrond 'verkwisting' zijn.¹⁰ In tabel 2.2 hebben we de resultaten van deze vraagstelling samengevat. De 'overall conclusie' die daaruit te destilleren valt is dat de kantonrechters en beroepscuratoren en -bewindvoerders veelal positief zijn over deze wijziging. Er blijken maar weinig vrijwillige curatoren en bewindvoerders ervaring te hebben met dit type betrokkenen (omdat zij in tegenstelling tot de beroepsvertegenwoordigers met één of hooguit twee cliënten te maken hebben).

¹⁰ Aan curatoren en bewindvoerders is deze vraag alleen gesteld indien zij ervaring hebben met cliënten die – vóór of na de wetwijziging – op grond van 'verkwisting' onder een beschermingsmaatregel zijn geplaatst.

Tabel 2.2 Ervaringen met overheveling rechtsgrond verkwisting naar bewind

Antwoord-categorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		Vrijwillige vertegenwoordigers	
		C (N=21)	B (N=22)	C (N=2)	B (N=2)
Positief	8	15	13	-	-
Neutraal	2	4	4	-	1
Negatief	-	1	1	1	1
Weet niet	-	1	4	1	-

Binnen de groep respondenten die positief tegenover de overheveling staan, is vooral opgemerkt dat curatele voor veranderbare 'gedragsproblematiek', zoals verkwisting, een te zwaar middel is. Het minder ingrijpende beschermingsbewind zien deze respondenten dan ook als meer gepast voor deze problematiek. Daarnaast is vanuit deze respondenten naar voren gebracht dat verkwisting met name een vermogensvraagstuk betreft en daarom ook beter 'thuishoort' bij het beschermingsbewind.

Een meer beperkt deel van de kantonrechters en (beroeps- en vrijwillige) curatoren en bewindvoerders staat neutraal of zelfs negatief ten aanzien van de overheveling van de rechtsgrond verkwisting naar bewind. Het belangrijkste 'probleem' dat deze respondenten ondervinden van deze overheveling is dat het ongedaan maken van onwenselijke overeenkomsten door cliënten die kampen met verkwisting, lastiger is bij het beschermingsbewind. Curatele wordt altijd gepubliceerd in het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR)¹¹ en leidt tot handelingsonbekwaamheid. De rechtshandeling van een onder curatele gestelde is vernietigbaar als het om een meezijdige of eenzijdig gerichte rechtshandeling gaat, en nietig als het gaat om een eenzijdig ongerichte rechtshandeling. Opgewekte schijn of goede trouw bij een wederpartij speelt hierbij geen rol. Beschermingsbewind in geval van verkwisting of het hebben van problematische schulden wordt eveneens gepubliceerd in het CCBR. Het rechtsgevolg van bewind is handelingsonbevoegdheid. Als de rechthebbende toch een beheers- of beschikkingshandeling verricht is die handeling ongeldig, maar worden derden te goeder trouw beschermd¹².

Door enkele vertegenwoordigers is opgemerkt dat bovenstaande problematiek nog versterkt kan worden doordat niet alle situaties waarbij sprake is van verkwisting in het CCBR worden opgenomen. Dit kan het geval zijn indien er sprake is van een combinatie van gronden – 'geestelijke of lichamelijke toestand' en 'verkwisting of problematische schulden' – en het bewind opgelegd wordt op basis van de eerstgenoemde grond. In een dergelijke situatie vindt publicatie in het CCBR niet per definitie plaats, maar kan de kantonrechter daartoe wel besluiten.

Problematische schulden als grond voor beschermingsbewind

Het hebben van 'problematische schulden' is met de wetswijziging geïntroduceerd als nieuwe rechtsgrond voor oplegging van beschermingsbewind. In de Memorie van Toelichting worden hiervoor drie redenen aangedragen. De eerste reden is dat beschermingsbewind als vangnet kan fungeren voor mensen die niet kunnen worden toegelaten tot de WSNP (bijvoorbeeld omdat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest of reeds eerder gebruik heeft gemaakt van de

¹¹ Voor een nadere toelichting op dit register verwijzen we naar paragraaf 2.3.

¹² Overigens zal door de invoering van de publicatiemogelijkheid minder snel een geslaagd beroep op goede trouw kunnen worden gedaan dan voor de wetswijziging.

schuldsaneringsregeling). Daarnaast kan beschermingsbewind voorafgaande aan en tijdens de WSNP van nut zijn, omdat dit kan bijdragen aan de gewenste stabilisering van de financiële situatie bij schuldenproblematiek. Ten slotte kan het beschermingsbewind nuttig zijn indien personen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Dit hangt samen met het feit dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gemeenten de mogelijkheid biedt om op basis van vastgesteld beleid een persoon niet in aanmerking te laten komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening vanwege fraude of recidive.¹³

Zoals gezegd, is 'problematische schulden' als rechtsgrond gecombineerd met 'verkwisting' (zie hierboven). Dit impliceert dat er vanaf de wetswijziging twee gronden onderkend worden die maken dat iemand niet 'ten volle in staat is om zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen' en op basis waarvan de rechter een beschermingsbewind op kan leggen. Deze gronden zijn 'verkwisting of het hebben van problematische schulden' respectievelijk 'lichamelijke of geestelijke toestand'.

We zijn nagegaan wat de ervaringen van kantonrechters, bewindvoerders en schuldhulpverleners met deze wijziging zijn geweest.¹⁴ Uit tabel 2.3 blijkt dat een ruime meerderheid van de rechters, beroepsbewindvoerders en schuldhulpverleners positief is over de toevoeging van 'problematische schulden' als grond voor beschermingsbewind. Voor zover vrijwillige bewindvoerders zich een mening konden vormen over deze vraag, lopen deze meningen meer uiteen.

Tabel 2.3 Ervaringen met 'problematische schulden' als grond voor beschermingsbewind

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=23)	Vrijwillige bewindvoerders (N=12)	SHV (N=26)
Positief	8	18	4	15
Neutraal	1	4	2	8
Negatief	1	1	2	3
Weet niet	-	-	4	-

Respondenten die positief zijn over deze wijziging hebben dit als volgt onderbouwd. Allereerst hebben zij er op gewezen dat problematische schulden een belangrijk maatschappelijk probleem betreft waarvoor het wenselijk is om adequate maatregelen, zoals het instellen van een beschermingsbewind, te treffen. Zo is vanuit deze respondenten aangegeven dat dit bewind kan bijdragen aan stabilisering van de schulden en (daarmee) aan toeleiding naar schuldhulpverlening en dat bewindvoerders in bepaalde situaties betalingsregelingen met schuldeisers kunnen treffen. Ten slotte heeft een deel van deze respondenten er op gewezen dat met een beschermingsbewind op grond van 'problematische schulden' beter benadrukt wordt dat de maatregel tijdelijk van aard kan zijn. Immers, indien deze schulden naar verloop van tijd opgelost zijn kan de beschermingsmaatregel worden opgeheven. Na de wetswijziging leggen kantonrechters beschermingsbewind wegens verkwisting of problematische schulden vooral op in die gevallen dat de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden bij deze problemen. Vóór de wetswijziging werden mensen met problematische schulden dikwijls op grond van

¹³ Pagina's 6 en 7 van de Memorie van Toelichting.

¹⁴ Aan beroepsbewindvoerders is deze vraag alleen gesteld indien zij in de afgelopen jaren ervaring opgedaan hebben als vertegenwoordiger van een persoon die vanwege problematische schulden onder bewind is gesteld.

'lichamelijke of geestelijke toestand' onder beschermingsbewind geplaatst, iets waarmee het mogelijk tijdelijke karakter van de maatregel veel minder geaccentueerd werd.

Bij de respondenten die 'neutraal' zijn in tabel 2.3 speelt vooral dat zij enerzijds positief zijn over de toevoeging van problematische schulden als grond voor bewind maar anderzijds van mening zijn dat dit type bewind vaak te lang in stand gehouden wordt. Een andere belangrijke reden waarom een deel van de respondenten neutraal of zelfs negatief is over deze toevoeging is dat deze personen van mening zijn dat een bewind alleen opgelegd zou moeten worden indien er ook sprake is van lichamelijke en/of psychische problemen. In de optiek van deze personen is alleen het hebben van 'problematische schulden' onvoldoende grond om bewind op te leggen. Dit omdat er voor deze problematiek ook ander instrumentarium, zoals schuldhelpverlening, beschikbaar is. Dit laatste punt is met name vanuit een deel van de geraadpleegde schuldhelpverleners ingebracht.

Uit de bijeenkomst met gemeentelijke vertegenwoordigers blijkt dat de toevoeging van problematische schulden als grond voor beschermingsbewind door gemeenten als een belangrijke oorzaak wordt gezien voor de sterke stijging van het aantal beschermingsbewindzaken (schuldenbewind) en de daarmee samenhangende toename van de bijdragen vanuit bijzondere bijstand. Hierdoor is het in de optiek van gemeenten makkelijker 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. Bovendien is opgemerkt dat aan schuldenbewinden geen termijn is verbonden. Dit terwijl er in de optiek van de deelnemers aan deze bijeenkomst naar gestreefd zou moeten worden om de problematische schulden binnen een bepaalde termijn aan te pakken.

In de optiek van de gemeentelijke vertegenwoordigers is het probleem dat kantonrechters bij de beoordeling van aanvragen voor schuldenbewind doorgaans geen oog hebben voor mogelijke alternatieven voor bewind. Hierdoor wordt naar de mening van de gemeentelijke vertegenwoordigers onvoldoende gebruikgemaakt van de mogelijkheden van budgetbeheer van gemeenten. Ook door een van de geraadpleegde koepelorganisaties is de vraag opgeworpen of kantonrechters dergelijke alternatieven wel in beeld hebben (om deze ook in de afweging voor het al dan niet uitspreken van een schuldenbewind te kunnen betrekken). Bij het bovenstaande plaatsen we de kanttekening dat niet bij wet geregeld is dat kantonrechters naar alternatieven voor bewind kijken.

Vanuit de Expertgroep is gemeld dat (de toevoeging van) problematische schulden als grond voor beschermingsbewind inmiddels wel op diverse punten begint te 'wringen'. Daardoor dient er voor dit type betrokkenen wellicht naar andere oplossingen gezocht te worden. Een belangrijk knelpunt dat de Expertgroep wat dit aangaat signaleert, is dat het aantal schuldenbewinden dusdanig toeneemt dat dit type bewind (zeer) sterk dominant begint te worden binnen de beschermingsmaatregelen. Ook kan in de optiek van de Expertgroep de vraag gesteld worden of schuldenbewinden wel passen bij het oorspronkelijke doel van beschermingsmaatregelen. In eerste instantie waren deze maatregelen vooral bedoeld om soelaas te bieden voor mensen met beperkte geestelijke vermogens en/of met lichamelijke beperkingen. Bij schuldenbewinden hoeft

hiervan geen sprake te zijn, de maatregel is vooral gericht op het oplossen van het schuldenvraagstuk. Bovendien is een belangrijk deel van de betrokkenen bij schuldenbewinden volgens de Expertgroep heel mondig en bezorgen zij mede daardoor rechters en vertegenwoordigers veel werk. Zo komt in de praktijk het overgrote deel van de klachten van betrokkenen van mensen die onder schuldenbewind zijn geplaatst. Heel vaak gaat het daarbij dan om klachten over het leefgeld dat in de optiek van deze betrokkenen te laag is. Dat het aantal klachten vanuit dit type betrokkenen zo hoog ligt, heeft overigens volgens de Expertgroep ook te maken met het feit dat het vrij makkelijk is voor betrokkenen om een klacht in te dienen bij de kantonrechter (zie ook hoofdstuk 3). De leden van de Expertgroep merken regelmatig in de praktijk dat onwelwillende betrokkenen die onder schuldenbewind zijn geplaatst ook de bewindvoerders het nodige werk en frustratie bezorgen. Vanuit de Expertgroep is dan ook gesignaleerd dat het geregeld voorkomt dat vertegenwoordigers de kantonrechter verzoeken om niet langer de rol van vertegenwoordiger van een tegenwerkende betrokkene te hoeven vervullen.

In het verlengde van het voorgaande zijn we bij de verschillende respondentgroepen nagegaan of zij in de afgelopen periode ervaren hebben dat beschermingsbewind *passende bescherming* biedt voor mensen met problematische schulden. Dit leverde het beeld op, zoals in tabel 2.4 is weergegeven.

Tabel 2.4 Biedt beschermingsbewind passende bescherming voor problematische schulden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=23)	Vrijwillige bewindvoerders (N=12)	SHV (N=26)
Ja	5	17	1	11
Nee	5	5	2	14
Weet niet	-	1	9	1

Duidelijk is dat het overgrote deel van de geraadpleegde beroepsbewindvoerders ervaren heeft dat het beschermingsbewind passende bescherming biedt voor personen met problematische schulden. Deze bewindvoerders onderbouwen dit met name door er op te wijzen dat beschermingsbewind in dergelijke situaties als (tijdelijke) maatregel kan bijdragen aan stabilisatie van de schuldenproblematiek. Een meer beperkt deel van deze bewindvoerders heeft ervaren dat beschermingsbewind geen passende bescherming biedt voor mensen met problematische schulden. De reden daarvoor is vooral dat deze bewindvoerders het beschermingsbewind voor dit type betrokkenen als een te zware maatregel beschouwen omdat hiervoor ook andere, minder zware instrumenten (budgetbeheer, schuldhulpverlening) ingezet kunnen worden.

Bij de kantonrechters en schuldhulpverleners zien we een vrij grote verdeeldheid over de vraag of een beschermingsbewind een passende bescherming biedt voor mensen met problematische schulden. Kantonrechters die deze vraag bevestigend beantwoord hebben wijzen er met name op dat het beschermingsbewind, in combinatie met publicatie in het CCBR, personen met problematische schulden in principe passende bescherming bieden (mits deze personen 'van goede wil zijn'). Schuldhulpverleners die deze vraag in positieve zin beantwoord hebben, beargumenteren dit vooral door te wijzen op de bijdrage die beschermingsbewind kan leveren aan het stabiliseren van de financiële situatie van personen met problematische schulden. Dit ook

omdat het beschermingsbewind een wettelijk vertegenwoordigingsmiddel is en dus niet zo vrijblijvend is als bijvoorbeeld budgetbeheer.

Als 'spiegelbeeld' van het voorgaande heeft de helft van de kantonrechters en ruim de helft van de schuldhulpverleners ervaren dat een beschermingsbewind geen passende bescherming biedt voor personen met problematische schulden. Deze personen wijzen er allereerst op dat het beschermingsbewind in diverse gevallen, vooral in situaties waarbij dit bewind uitsluitend ingesteld is vanwege problematische schulden, te zwaar is gebleken. Dit omdat er in de optiek van deze respondenten voor dergelijke situaties andere (meer 'passende') instrumenten voorhanden zijn, waaronder budgetbeheer. Door deze kantonrechters is verder nog aangedragen dat gebleken is dat een beschermingsbewind geen passende bescherming biedt aan personen met problematische schulden die de stabilisering van hun financiële situatie actief tegenwerken.

Aan de kantonrechters is ook gevraagd voor welke grond zij bij beschermingsbewind kiezen indien er sprake is van een combinatie van 'problematische schulden' en 'lichamelijke en/of geestelijke toestand'. Daaruit is naar voren gekomen dat rechters in dergelijke situaties veelal de laatste grond hanteren. Dit vanwege de meer 'duurzame' vorm van bescherming die de grond 'lichamelijke of geestelijke toestand' biedt. Immers, deze grond blijft van toepassing, ook wanneer de schuldenproblematiek opgelost wordt. Ook vanuit de Expertgroep is bevestigd dat het voorgaande de praktijk is. Overigens mogen bewindvoerders in dergelijke situaties – een beschermingsbewind op grond van lichamelijke en/of geestelijke toestand waarbij ook sprake is van problematische schulden – wel het aantal extra uren (5 uren per jaar) in rekening brengen dat voor problematische schulden van toepassing is.

Aanpassing of toevoeging van gronden

Uit het bovenstaande blijkt dat met de wetwijzing de rechtsgronden voor de beschermingsmaatregelen curatele en beschermingsbewind (her)gedefinieerd zijn. Dit om mede bij te dragen aan een van de vijf beleidsdoelen, namelijk dat de wet de praktijk reflecteert. Bij het raadplegen van kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers zijn we dan ook nagegaan of daarmee de rechtsgronden voor de verschillende beschermingsmaatregelen in de praktijk voldoen en, zo nee, welke gronden dan niet en zouden moeten worden geherformuleerd of uitgebreid. Uit de resultaten van tabel 2.5 kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de rechters en beroepsvertegenwoordigers de rechtsgronden als adequaat kwalificeert en geen herformulering dan wel uitbreiding noodzakelijk acht.

Tabel 2.5 Adequaatheid rechtsgronden beschermingsmaatregelen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	9	24	23	21
Nee	1	2	2	4
Weet niet	-	-	1	-

Ongeveer een op de tien beroepsvertegenwoordigers is wel voorstander van aanpassingen in de rechtsgronden voor de beschermingsmaatregelen. Zo pleiten enkele van deze vertegenwoordigers voor de mogelijkheid om een tijdelijke, preventieve maatregel op te kunnen

leggen in crisissituaties. Zij zijn de mening toegedaan dat deze mogelijkheid binnen het huidige wettelijke kader ontbreekt. Ook noemden enkele beroepsvertegenwoordigers dat verkwisting en problematische schulden met de huidige wetgeving te veel onder een noemer worden gebracht. Dit terwijl in de optiek van deze personen verkwisting, in tegenstelling tot problematische schulden, vaker samenhangt met langlopende geestelijke problematiek. Deze vertegenwoordigers pleiten er dus voor om beide gronden 'los te koppelen'. Verder zijn enkele beroepsvertegenwoordigers van mening dat de rechtsgronden voor oplegging van curatele nu te streng zijn. Zij zouden dus graag een versoepeling hiervan zien. Eén beroepsvertegenwoordiger is er voorstander van om problematische schulden als rechtsgrond voor beschermingsbewind te schrappen. De ene kantonrechter die aanpassingen wenselijk acht is van mening dat de rechtsgrond 'problematische schulden' in de wet duidelijker gedefinieerd zou moeten worden.

2.3 Aanpassing publicatieplicht

Met het invoeren van 'problematische schulden' als rechtsgrond voor beschermingsbewind is ook de verplichting tot publicatie in het CCBR toegevoegd. Waar publicatie in dit register voorheen alleen bij oplegging van curatele verplicht was, geldt deze wettelijke plicht nu ook bij beschermingsbewind op grond van 'verkwisting of het hebben problematische schulden'. Daarmee wordt beoogd om dit type onderbewindgestelden te beschermen tegen nieuwe schuldeisers die via het register kennis kunnen nemen van het bewind.

Hieronder (tabel 2.6) is in beeld gebracht wat de ervaringen van de kantonrechters, bewindvoerders¹⁵ en schuldhulpverleners met deze publicatieplicht zijn.

Tabel 2.6 Ervaringen publicatieplicht bij 'problematische schulden'

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=23)	Vrijwillige bewindvoerders (N=12)	SHV (N=26)
Positief	7	18	5	19
Neutraal	1	3	2	3
Negatief	1	-	-	1
Weet niet	1	2	5	3

Er kan worden geconcludeerd dat een overgrote meerderheid van de (verschillende typen) respondenten de publicatieplicht in het geval van 'problematische schulden' als een positieve wijziging ziet. De belangrijkste reden die deze respondenten hiervoor aangedragen is dat in de praktijk verwijzing naar opname in het register dikwijls kan volstaan om contracten vernietigd te krijgen. Daarmee vormt publicatie in het register dus een extra instrument voor de bewindvoerder om de financiële situatie te stabiliseren.

Maar enkele respondenten staan neutraal (of zelfs negatief) tegenover deze publicatieplicht. Deze respondenten onderkennen op zich wel de mogelijke bescherming die registratie kan bieden, maar zien ook een aantal oorzaken waarom dit in de praktijk (lang) niet altijd uit de verf komt. In het navolgende gaan we nader in op deze oorzaken.

¹⁵ Aan beroepsbewindvoerders is deze vraag weer alleen gesteld indien zij ervaring hebben met dit type betrokkene.

Vervolgens is aan de kantonrechters, bewindvoerders en schuldhulpverleners de vraag voorgelegd of publicatie van schuldenbewinden in het register in de praktijk inderdaad voldoende bescherming biedt tegen het ontstaan van nieuwe schulden. De antwoorden hierop zijn in tabel 2.7 hieronder weergegeven.

Tabel 2.7 Bescherming publicatie CCBR tegen ontstaan nieuwe schulden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=23)	Vrijwillige bewindvoerders (N=12)	SHV (N=26)
Ja	4	12	2	9
Nee	3	8	3	9
Weet niet	3	3	7	8

We zien dat de beoordelingen over de 'beschermingsgraad' van publicatie in het CCBR vrij verdeeld zijn en dat diverse respondenten zich ook geen mening konden vormen over deze vraag. Van de kantonrechters en beroepsbewindvoerders, die zich wel een mening konden vormen over deze vraag, heeft een kleine meerderheid de ervaring dat deze publicatie inderdaad de beoogde bescherming biedt. Voor de schuldhulpverleners ligt dit aandeel precies op de helft.

Daarentegen is een behoorlijk deel van de typen respondenten, die in tabel 2.7 opgenomen zijn, de mening toegedaan dat publicatie in het CCBR in de praktijk niet voldoende bescherming biedt tegen het ontstaan van nieuwe schulden. Deze personen geven hiervoor een drietal samenhangende redenen. Allereerst wordt vanuit deze respondenten aangedragen dat potentiële schuldeisers (te) weinig in het register kijken, waardoor de bewindvoerders alsnog te vaak te maken krijgen met nieuwe schuldeisers (jegens wie zij een beroep op vernietiging moeten doen). Verder is – voornamelijk door kantonrechters en beroepsbewindvoerders – naar voren gebracht dat de publicatieplicht niet kan verhouden dat rechthebbenden toch nog hun 'gang kunnen gaan' en dat van verkopers redelijkerwijs ook niet altijd verwacht mag worden dat zij in het register kijken. Samenhangend met voorgaande is er vanuit deze respondenten op gewezen dat bewindvoerders dikwijls geen inspanningen plegen om – met een beroep op publicatie in het register – bepaalde aankopen/contracten teruggedraaid te krijgen. Enerzijds vanwege de inspanningen die dit vergt en anderzijds omdat het niet duidelijk is of, indien het tot een rechtszaak komt, de bewindvoerder in het gelijk gesteld gaat worden.

Ook vanuit de Expertgroep is aangegeven dat de registratie van een schuldenbewind in het CCBR lang niet altijd de beoogde bescherming biedt. Net als een aantal kantonrechters en beroepsbewindvoerders (zie hierboven) signaleert de Expertgroep dat betrokkenen, die niet 'van goede wil' zijn, acties kunnen ontplooiën die oplossing van hun (schulden)problematiek in de weg staat. In aanvulling op de hierboven genoemde zaken is vanuit de Expertgroep ook nog naar voren gebracht dat betrokkenen ertoe over kunnen gaan om hun loon, uitkering en/of toeslagen op een ander rekeningnummer te laten storten (bijvoorbeeld van hun kind) dan het rekeningnummer dat door de bewindvoerder wordt beheerd. Hierdoor verliest de bewindvoerder grip op het schuldenbewind.

In aanvulling op bovenstaande punten is vanuit de koepelorganisaties aangedragen dat de 'zoekfunctie' van het CCBR niet naar behoren werkt. Hiervoor worden twee argumenten

aangedragen. In de eerste plaats kan alleen voor een individu afzonderlijk in het register gezocht worden. Doordat geen koppeling met een BSN-nummer wordt gemaakt, kunnen schuldeisers niet voor groepen personen nagaan of sprake is van en registratie in het CCB. Dit maakt het voor belangrijke schuldeisers (zoals het CJIB, de Belastingdienst, grotere webwinkels) minder aantrekkelijk om ook daadwerkelijk in het CCB te kijken. In de tweede plaats is opgemerkt dat (tot voor kort¹⁶) alleen een afschrift van een bewind met problematische schulden kon worden opgevraagd (die dan per post werd opgestuurd), terwijl voor curatele aan de hand van een naam en geboortedatum direct kan worden gecontroleerd of iemand in het register staat vermeld.

Desgevraagd hebben alle kantonrechters aangegeven dat zij regelmatig of af en toe ook andere bewinden dan schuldenbewinden in het CCB op laten nemen (hoewel hiervoor geen publicatieplicht geldt). Dit wordt met name gedaan bij rechthebbenden die nog volledig in het maatschappelijk verkeer meedraaien, maar ook gemakkelijk beïnvloedbaar zijn.

2.4 Verzoek tot instelling of opheffing

Uitbreiding kring van bevoegden

De kring van (rechts)personen die een verzoek tot instelling en opheffing van een beschermingsmaatregel mogen indienen, is met de wetwijziging uitgebreid. Bij deze 'nieuw bevoegden' gaat het om, naast de echtgenoot waarvoor dit al gold, ook de geregistreerd partner dan wel andere levensgezel van de betrokkene, (in geval van een minderjarige) de geregistreerd partner van de ouder of niet-ouder die ingevolge de rechterlijke beslissing gezamenlijk met de ouder gezag over het kind uitoefent, andere wettelijke vertegenwoordigers van de betrokkene, de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die begeleiding¹⁷ biedt en – in geval van problematische schulden – gemeenten.

Met deze wettelijke uitbreiding van de kring van bevoegden werd beoogd om meer personen uit de nabije omgeving van de betrokkenen bij diens wel en wee en bescherming te betrekken (zoals hiervoor aangegeven, was dit ook een van de vijf beleidsdoelen die met de wetwijziging werden beoogd). Zij kunnen op deze wijze invloed uitoefenen op het voortduren van de maatregel en een zekere controle uitoefenen op het functioneren van de vertegenwoordiger. Achterliggende gedachte van het geven van de bevoegdheid tot het verzoeken van onderbewindstellingen aan instellingen is dat dergelijke instellingen, bij afwezigheid of niet optreden van een partner of familieleden, in ieder geval wel omgang en contact met de betrokkene hebben en daarom in staat worden geacht in te kunnen schatten of de betrokkene een wettelijke vertegenwoordiger nodig heeft.

In de gesprekken met kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers hebben we aandacht geschonken aan hun ervaringen met deze uitbreiding van de 'kring van verzoekers'. In tabel 2.8 hebben we hun ervaringen opgetekend.

¹⁶ Vanaf 1 april 2018 zou de zoekfunctie voor bewinden met problematische schulden 'gelijkgeschakeld' worden met die voor curatele.

¹⁷ Instellingen die op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) begeleiding bieden om structuur in en regie over het dagelijks leven te behouden/krijgen.

Tabel 2.8 Ervaringen met uitbreiding 'kring van verzoekers'

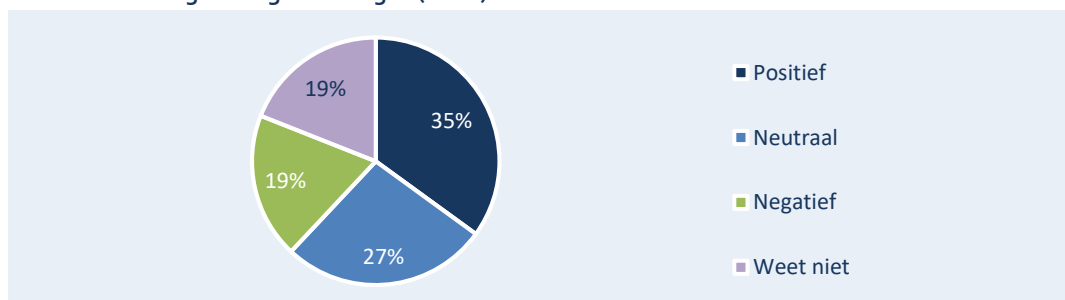
Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	9	11	11	14
Neutraal	1	7	6	6
Negatief	-	5	1	-
Weet niet	-	3	5	5

Het blijkt dat (vrijwel) alle kantonrechters en een aanzienlijk deel van de beroepsvertegenwoordigers positieve ervaringen opgedaan hebben met de uitbreiding van de 'kring van verzoekers'. Als reden daarvoor wijzen deze respondenten vooral op de verruiming van de signaleringsmogelijkheid waarin deze uitbreiding geresulteerd heeft. Door zorg- en begeleidingsinstellingen en gemeenten de mogelijkheid te bieden om de instelling van een beschermingsmaatregel te verzoeken vallen minder hulpbehoevenden tussen wal en schip. Dit is vooral relevant bij personen die niet of nauwelijks over familie beschikken.

Van de beroepsvertegenwoordigers is ongeveer een derde deel neutraal of zelfs negatief over deze uitbreiding. Bij deze respondenten blijkt een tweetal typen 'pijnpunten' dominant te zijn. Het belangrijkste 'pijnpunt' heeft betrekking op de uitbreiding van de kring van verzoekers die om opheffing van een beschermingsmaatregel kunnen verzoeken. Dit leidt naar de ervaring van deze respondenten dikwijls tot (oneigenlijke) verzoeken van zorg- en begeleidingsinstellingen voor een te snelle opheffing. Dergelijke verzoeken gaan dan ook gepaard met een onnodige verhoging van de werklust. Een tweede pijnpunt dat vanuit deze respondenten genoemd werd, betreft de rol van gemeenten in het geval van problematische schulden. Een aantal respondenten vreest dat gemeenten met deze wijziging 'gestimuleerd' kunnen worden om op oneigenlijke gronden verzoeken tot opheffing van beschermingsbewind in te dienen. Dit om zo meer grip te krijgen op de uitgaven vanuit bijzondere bijstand voor beschermingsmaatregelen. Enkele beroepsvertegenwoordigers zijn daarom dan ook van mening dat de kring van bevoegden niet uitgebreid had mogen worden met gemeenten (zie ook hierna).

Aan de schuldhulpverleners hebben we bij wat betreft de uitbreiding van de kring van verzoekers allereerst gevraagd hoe zij de nieuwe bevoegdheden voor zorg- of begeleidingsinstellingen hebben ervaren. De geraadpleegde schuldhulpverleners blijken hierover verschillend te oordelen (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Ervaringen schuldhulpverleners met uitbreiding kring van bevoegden met zorg- en begeleidingsinstellingen (N=26)



De respondenten die positief zijn over het feit dat zorg- of begeleidingsinstellingen ook het verzoek tot instelling en/of opheffing bij de kantonrechter kunnen indienen, zijn van mening dat dergelijke instellingen de cliënt goed kennen en – vanuit het oogpunt van vroegsignalering – kunnen beoordelen of ze beschermd moeten worden. De schuldhulpverleners die neutraal antwoordden, erkennen weliswaar dit laatste maar zijn van mening dat er bij dergelijke instellingen onvoldoende kennis is om, in het geval van problematische schulden, goed te kunnen beoordelen of beschermingsbewind al dan niet nodig is. Dit laatste is het argument van de schuldhulpverleners die deze wijziging afwijzen.

Meer eensgezindheid aan de kant van de schuldhulpverleners bestaat er op hun oordeel over de nieuwe bevoegdheid voor gemeenten om een verzoek tot instelling of opheffing van een beschermingsmaatregel in te mogen dienen. Bijna twee derde van de respondenten is hierover positief (62% bij N=26). Hiervoor worden de volgende, onderling samenhangende argumenten aangedragen. Zo voeren de schuldhulpverleners aan dat gemeenten goed zicht hebben op de problematiek van personen die vanwege problematische schulden om hulp vragen en vanuit die optiek objectief kunnen beoordelen of een aanvraag voor beschermingsbewind nodig is. In het verlengde hiervan kunnen gemeenten verzoeken tot opheffing indienen om passende, alternatieve maatregelen voor te stellen. Ten slotte is genoemd dat gemeenten bij gebruikmaking van hun bevoegdheid om opheffingsverzoeken in te dienen, meer 'grip' op (de kosten van) beschermingsbewind kunnen krijgen. 27% van de schuldhulpverleners oordeelde neutraal over deze wijziging.¹⁸ Deze respondenten dragen vooral aan dat zij de gedachte op zich goed vinden, maar dat gemeenten in de praktijk nauwelijks iets met deze nieuwe bevoegdheid doen.

Dit laatste wordt overigens ook bevestigd door de uitkomsten op twee vervolgvragen. Zo hebben we de vraag gesteld of schuldhulpverleners voorbeelden kennen waarbij de gemeente de kantonrechter heeft verzocht om een beschermingsbewind in te stellen dan wel op te heffen. Van de in totaal 26 geraadpleegde schuldhulpverleners kennen zeven voorbeelden waarbij de gemeente een verzoek tot instelling van beschermingsbewind heeft gedaan. Nog kleiner is het aantal schuldhulpverleners (twee) dat voorbeelden kent waarbij de gemeente is overgegaan tot een verzoek tot opheffing van het beschermingsbewind. In al deze gevallen ging het om een of enkele concrete voorbeelden. Vergelijkbare uitkomsten kregen we op de vraag of schuldhulpverleners meer verzoeken tot instelling respectievelijk opheffing van het beschermingsbewind door gemeenten opmerken. Dit is maar door een klein aantal schuldhulpverleners gesignaleerd (zie ook de uitkomsten hierna).

Verzoeken tot instellingen en opheffing

Bij het raadplegen van kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers zijn we ook ingegaan op de vraag in welke mate 'nieuw bevoegden' in de afgelopen periode verzoeken ingediend hebben tot *instelling* van beschermingsmaatregelen (zie tabel 2.9).

¹⁸ De overige drie respondenten konden de vraag niet beantwoorden.

Tabel 2.9 Verzoeken tot instelling beschermingsmaatregel vanuit nieuw bevoegden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Frequent	5	2	2	3
Regelmatig	3	4	4	7
Af en toe	2	6	8	3
Niet	-	14	12	12

Kantonrechters signaleren inderdaad dat met name zorg- en begeleidingsinstellingen verzoeken tot instelling van beschermingsmaatregelen indienen. Ook ongeveer de helft van de geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers herkent dit. De andere helft van de beroepsvertegenwoordigers heeft hiermee geen ervaring. Vanuit de Expertgroep is nog de aanvulling gedaan dat zorg- en begeleidingsinstellingen er belang bij hebben om waar mogelijk aanvragen via de familie van betrokkene te laten verlopen. Dit om daarmee de griffiekosten te vermijden. De Expertgroep signaleert dat een deel van de zorg- en begeleidingsinstellingen (daarom) in de praktijk inzet op het zoveel mogelijk vermijden van 'eigen' aanvragen voor beschermingsmaatregelen.

Gemeenten blijken naar de ervaring van kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers niet of nauwelijks gebruik te maken van hun nieuwe bevoegdheid om in situaties van problematische schulden de kantonrechter te verzoeken tot instelling van beschermingsbewind. Ook vanuit de Expertgroep is geconstateerd dat gemeenten (nog) geen rol spelen bij verzoeken tot instelling of opheffing van beschermingsbewind. Dit terwijl dit voor gemeenten wellicht een methode zou kunnen zijn om grip te krijgen op de kosten van bewind. Een belangrijk knelpunt dat gemeenten hierbij volgens de Expertgroep ervaren, is dat gemeenten bij verzoeken tot opheffing van beschermingsbewind ook de medewerking van de rechthebbende moeten verkrijgen. Dit terwijl gemeenten deze personen dikwijls niet of amper zouden kennen. Bovendien bestaat voor gemeenten dan nog het gevaar dat de bewindvoerder betrokkene ontraadt om in te stemmen met een opheffingsverzoek vanuit de gemeenten. Ook vanuit de bijeenkomst met gemeenten is bevestigd dat het in de praktijk voor gemeenten vrijwel ondoenlijk is om (met succes) de kantonrechter te verzoeken om beschermingsbewind op te heffen. Naast bovenstaande knelpunten moet de kantonrechter ook nog overtuigd worden van de alternatieve aanpak die de gemeente voorstelt. In de heel incidentele gevallen dat gemeenten een poging hebben gedaan, hebben zij 'de deksel op de neus gekregen'.

Als 'spiegelbeeld' van het voorgaande hebben we kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers ook gevraagd of zij constateren dat de nieuwe bevoegden gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid om de kantonrechter te verzoeken om een beschermingsmaatregel *op te heffen* (zie tabel 2.10).

Tabel 2.10 Ervaring verzoeken tot opheffing van nieuwe bevoegden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Frequent	-	-	-	-
Regelmatig	-	-	1	-
Af en toe	-	5	2	4
Niet	10	21	23	20
Weet niet	-	-	-	1

Uit de resultaten van bovenstaande tabel blijkt dat de kantonrechters niet (of nauwelijks) signaleren dat er in de afgelopen periode vanuit de groep van nieuwe bevoegden verzoeken tot opheffing van beschermingsmaatregelen zijn gedaan. Ook vanuit de beroepsvertegenwoordigers wordt dit niet of maar in beperkte mate herkend. Voor zover zij voorbeelden daarvan kenden, waren deze verzoeken afkomstig van zorg- of begeleidingsinstellingen en dus ook in dit geval niet van gemeenten.

We hebben in het verlengde van bovenstaande vragen de beroepsvertegenwoordigers ook gevraagd of zij gemerkt hebben dat door de uitbreiding van de kring van (rechts)personen de 'omgeving' van hun cliënten zich meer met de werkzaamheden zijn gaan bemoeien (wederom merken we op dat dit een van de vijf beleidsdoelen was, zie hiervoor). Dit werd maar in zeer beperkte mate herkend. Bij twee curatoren en een mentor ging het om zorginstellingen die meer vragen (aan de cliënt) gingen stellen over de invulling van de vertegenwoordiging. Een viertal bewindvoerders ziet meer actie aan de kant van gemeenten, in die zin dat vanuit gemeenten vaker kritische vragen worden gesteld over (het nut van) het bewind en de beloning voor de bewindvoerder. Bovenstaande bevindingen worden onderschreven vanuit de Expertgroep. Ook de Expertgroep signaleert niet dat de familie/sociale omgeving zich sinds de Wetswijziging cbm duidelijk meer is gaan bemoeien met de uitvoering van de beschermingsmaatregelen.

Passende uitbreiding bevoegde partijen

Ten slotte zijn we nagegaan in hoeverre kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers de uitbreiding van de bevoegde partijen als adequaat ervaren hebben of dat zij graag bepaalde partijen 'toegevoegd' of 'afgevoerd' zouden willen zien. De resultaten van deze vraag hebben we in tabel 2.11 samengevat.

Tabel 2.11 Passende uitbreiding bevoegde partijen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	9	18	15	18
Nee				
➤ Wel opnemen	1	1	2	4
➤ Niet opnemen	-	6	5	-
Weet niet	-	1	4	3

We zien dat het overgrote deel van de (verschillende typen) respondenten de uitbreiding als adequaat bestempelt. Van de rechters is er één persoon die voor uitbreiding pleit, namelijk toevoeging van de schoonfamilie. Dit kan volgens deze rechter een meerwaarde hebben voor personen die zelf geen directe familie meer hebben.

De (zeven) beroepsvertegenwoordigers die pleiten voor uitbreiding noemen met name het maatschappelijk werk en huisartsen. Dit zou in hun optiek ten goede komen aan de signaleringsmogelijkheden. In totaal elf beroepscuratoren en -bewindvoerders zijn van mening dat gemeenten niet opgenomen hadden moeten worden als bevoegde partij. Zoals hierboven al aan de orde kwam, vrezen deze respondenten oneigenlijk gebruik van deze bevoegdheid door gemeenten (opheffingsverzoeken) om zo de bijdragen vanuit bijzondere bijstand te reduceren.

2.5 De vermeldingsplicht

De wetswijziging heeft een formele vermeldingsplicht in het leven geroepen voor verzoeken tot instelling van een beschermingsmaatregel die niet vanuit de familiekring afkomstig zijn. In het verzoekschrift dient in dergelijke situaties aangegeven te worden waarom de familie niet is overgegaan tot indiening van het verzoek. Aan de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers is de vraag gesteld hoe zij deze vermeldingsplicht beoordelen (zie tabel 2.12).

Tabel 2.12 Ervaringen met vermeldingsplicht

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	1	1	5	5
Neutraal	5	14	12	9
Negatief	4	7	1	6
Weet niet	-	4	8	5

Het blijkt dat de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers vooral neutraal staan ten opzichte van deze vermeldingsplicht. Dit heeft er met name mee te maken dat deze vermeldingsplicht enerzijds vooral als een formaliteit wordt gezien en dat het anderzijds (samenhangend daarmee) vaak direct al wel duidelijk is waarom een verzoek niet via de familie is gedaan (bijvoorbeeld omdat er geen familie meer is). De respondenten die wel positief zijn over de vermeldingsplicht zijn vooral van mening dat deze wijziging er toch wel (enigszins) aan bijdraagt dat, waar mogelijk, de familie wordt betrokken bij de verzoekprocedure.

Respondenten die negatief zijn over de vermeldingsplicht dragen hiervoor een tweetal hoofdredenen aan. Enerzijds is vanuit deze respondenten aangegeven dat de vermeldingsplicht dikwijls geen toegevoegde waarde heeft binnen de vertegenwoordigingspraktijk, omdat de familie simpelweg afwezig is of zelf met een soortgelijke problematiek kampt. Anderzijds is er door deze respondenten op gewezen dat het niet betrekken van familie regelmatig te maken heeft met een verstoorde relatie met familieleden. Door in een dergelijke situatie de familie 'plichtmatig' te betrekken, kan de instellingsprocedure onnodig en op oneigenlijke gronden tegengewerkt worden.

We hebben de drie typen beroepsvertegenwoordigers gevraagd in hoeverre zij ervaren dat rechters kritisch kijken naar aanvragen voor beschermingsmaatregelen die niet vanuit de familie worden gedaan. Vanuit beroepscuratoren en -bewindvoerders wordt dit niet breed herkend, door een kwart respectievelijk een derde van de respondenten. Bij beroepsmentoren daarentegen blijkt dit veel vaker voor te komen. Twee derde van dit type respondenten merkt dat rechters (enigszins) kritisch doorvragen op de vermelde redenen waarom de familie niet aangevraagd

heeft. Een van de koepelorganisaties merkte op dat als een beoogde mentor geen familieleden heeft gevonden, de rechtbank zelf ook nog een onderzoek kan instellen om een poging te doen om familieleden te traceren (met lange doorlooptijden van de besluitvorming over instelling van deze maatregel als gevolg).

Tabel 2.13 Ervaringen met kritische vragen rechters als aanvraag niet door familie wordt gedaan

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja, rechters (zeer) kritisch	2	2	7
Ja, rechters enigszins kritisch	4	6	9
Nee	14	10	6
Weet niet	6	8	3

In het verlengde van het voorgaande hebben we bij de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers gevraagd of hun ervaring is dat de vermeldingsplicht bijdraagt aan een sterkere betrokkenheid van familieleden bij de verzoekprocedure (zie tabel 2.14).

Tabel 2.14 Bevordering betrokkenheid familie door vermeldingsplicht

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	-	5	5	9
Nee	7	9	6	8
Weet niet	3	12	15	8

Uit tabel 2.14 kan geconcludeerd worden dat de bijdrage van de vermeldingsplicht aan versterking van de betrokkenheid van de familie bij de instellingsprocedure voor beschermingsmaatregelen beperkt is. Zo signaleert geen van de geraadpleegde kantonrechters en maar ongeveer een kwart van de beroepsvertegenwoordigers een dergelijke impact. De redenen hiervoor zijn hierboven al de revue gepasseerd.

2.6 Periodieke evaluatie

De wetswijziging heeft voor vertegenwoordigers de verplichting geïntroduceerd om minimaal eens per vijf jaar de beschermingsmaatregel te evalueren. Uit het onderzoek blijkt dat deze periodieke evaluatie volop gaande is. Op het moment van het onderzoek is echter nog geen vijf jaar verstreken sinds de inwerkingtreding van deze wijziging. Dit betekent dat nog niet alle dossiers geëvalueerd hoeven te zijn.

Overigens kan de kantonrechter besluiten om de periode van vijf jaar te verkorten, bijvoorbeeld indien daar in een specifieke situatie aanleiding toe is of om de werkdruk, die gepaard gaat met de beoordeling van deze evaluaties, beter te spreiden. Wat dit laatste betreft, hebben 3 van de 10 geraadpleegde kantonrechters gemeld dat zij inderdaad – voor een (klein) deel van de dossiers – een dergelijke aanpak hanteren.

Hoewel niet wettelijk voorgeschreven, is een praktijk ontstaan waarbij vertegenwoordigers voor de vijfjaarlijkse evaluatie een formulier invullen dat beschikbaar wordt gesteld via de website van de Rechtspraak (rechtspraak.nl). Hierop worden vragen beantwoord over bijvoorbeeld het

verloop van de maatregel, het contact met de betrokkene, het toekomstbeeld en de wenselijkheid van voortzetting van de maatregel. Het ingevulde formulier dient ook door de betrokkene ondertekend te worden (indien deze in staat is om zijn of haar mening te geven). Daarbij dient de betrokkene ook aan te geven of hij/zij het eens is met de antwoorden die de vertegenwoordiger ingevuld heeft.

Oordeel over periodieke evaluatie

Een belangrijk doel van de periodieke evaluatie is om na te gaan of de noodzaak voor voortzetting van een beschermingsmaatregel nog aanwezig is. Hierover zijn in het bovengenoemde formulier voor deze evaluatie een aantal gerichte vragen opgenomen.¹⁹ In tabel 2.15 hebben we samengevat wat de ervaringen van de kantonrechters en de wettelijke vertegenwoordigers met de periodieke evaluatie zijn.

Tabel 2.15 Ervaringen met de periodieke evaluatie

Antwoord-categorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers			Vrijwillige vertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)	C (N=38)	B (N=12)	M (N=11)
Positief	9	11	11	13	12	8	6
Neutraal	-	6	8	8	6	1	3
Negatief	-	9	6	4	6	-	2
Weet niet	1		1		14	3	-

Kantonrechters zijn vrijwel allemaal positief, vooral omdat met dit instrument 'geborgd' wordt dat alle beschermingsmaatregelen periodiek tegen het licht worden gehouden, iets wat een extra controlemogelijkheid biedt. Dit biedt rechters de mogelijkheid om de 'boel op te schonen' voor situaties die achterhaald zijn²⁰ of om aanpassingen in de maatregel door te voeren (opheffing of 'doorstroom' naar een lichtere maatregel). Wel hebben enkele kantonrechters kanttekeningen geplaatst bij het feit dat deze evaluatieplicht in alle gevallen van toepassing is. Vanuit deze rechters is aangegeven dat dergelijke evaluaties bijvoorbeeld weinig zin hebben in situaties waarbij sprake is van een onveranderlijke problematiek (ook vanuit sommige koepelorganisaties is dit naar voren gebracht). Er zijn dan ook praktijkvoorbeelden van situaties waarbij deze evaluaties geresulteerd hebben in heftige reacties van (de omgeving van) betrokkenen. Om dit soort fricties te vermijden worden er vanuit de rechtbanken ook wel initiatieven ontplooid om voor specifieke cases een alternatieve aanpak te hanteren voor de periodieke evaluaties.²¹

Bijna de helft van de vrijwillige en beroepsvertegenwoordigers staat positief tegenover de verplichte evaluatie. Deze respondenten geven aan dat zij het een goed middel vinden om de vertegenwoordigingsmaatregel nog eens 'onder de loop te nemen' en om, waar nodig, aanpassingen door te voeren.

¹⁹ Bijvoorbeeld of de situatie veranderd is, of zich belangrijke gebeurtenissen voorgedaan hebben en of de vertegenwoordiger de huidige maatregel nog geschikt acht of dat mogelijk (in het geval van curatele) volstaan kan worden met een lichtere maatregel.

²⁰ Bijvoorbeeld indien betrokkene of de vertegenwoordiger overleden blijkt te zijn.

²¹ Daarbij wordt bijvoorbeeld niet aan de vertegenwoordiger gevraagd om het evaluatieformulier in te vullen maar wordt er alleen gevraagd om eventuele veranderingen te melden die zich voorgedaan kunnen hebben.

Ongeveer een kwart van de beroepsvertegenwoordigers en ruim 10% van de vrijwillige vertegenwoordigers is negatief over de periodieke evaluatie. Deze kritische vertegenwoordigers brachten hiervoor de volgende argumenten naar voren. Allereerst vraagt een deel van deze vertegenwoordigers zich af of deze evaluatie wel zin heeft voor een grote groep betrokkenen die kampt met een blijvende, geestelijke en/of lichamelijke, problematiek. Dit punt is met name vanuit een aantal curatoren naar voren gebracht. Verder is vanuit deze respondenten genoemd dat de evaluatie in hun optiek op een aantal punten overlapt met vraagstellingen uit andere (verplicht in te vullen) documenten, waaronder de rekening en verantwoording. Ten slotte vraagt een deel van deze respondenten zich af of met huidige aanpak van de evaluatie – de typen vragen die gesteld worden en/of de beperkte rol van de betrokkenen daarbij – wel daadwerkelijk zicht kan worden gekregen op de noodzakelijkheid van voortzetting van een beschermingsmaatregel.

In aanvulling op het bovenstaande is vanuit de Expertgroep naar voren gebracht dat de periodieke evaluatie voor familievertegenwoordigers dikwijls lastig kan zijn. Dit heeft te maken met verschillende oorzaken. Allereerst is in diverse zaken sprake van een niet-veranderbare situatie van betrokkene. In dergelijke zaken is het dan vrij zinloos om familievertegenwoordigers toch een evaluatie op te laten stellen en bijvoorbeeld vragen te laten beantwoorden over het bevorderen van zelfredzaamheid. Verder signaleert de Expertgroep dat familievertegenwoordigers het dikwijls lastig vinden om de vragen te beantwoorden. Ten slotte komt het voor dat de vragen van de evaluatie bij de familievertegenwoordigers het beeld van 'wantrouwen' op kunnen roepen. Dit terwijl zij dikwijls belangeloos de rol van vertegenwoordiger op zich genomen hebben. Dergelijke vertegenwoordigers kan de evaluatie dus 'rauw op het dak vallen'. Vanwege bovenstaande redenen kunnen kantonrechters er in schrijvende situaties toe besluiten om de periodieke evaluatie bij familievertegenwoordigers achterwege te laten, zo is vanuit de Expertgroep aangegeven.

Effect periodieke evaluatie op kwaliteit

De kantonrechters en de beroepsvertegenwoordigers, die daadwerkelijk ervaring opgedaan hebben met het opstellen van periodieke evaluaties, is ook gevraagd welk effect op de kwaliteit van vertegenwoordiging zij van deze evaluaties signaleren (zie tabel 2.16).

Tabel 2.16 Effect periodieke evaluaties op kwaliteit vertegenwoordiging

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	2	8	10	9
Neutraal	3	12	10	9
Negatief	-	2	3	3
Weet niet	5	4	3	4

We zien dat de kantonrechters over het algemeen geen duidelijke impact op de kwaliteit van vertegenwoordiging signaleren. Hiervoor zijn verschillende redenen aangedragen. Zo is het met de huidige aanpak vooral de vertegenwoordiger die het formulier invult en is de rol van de betrokkene beperkt. Verder speelt ook dat evaluatieformulieren dikwijls heel summier ingevuld worden. Samenhangend met het voorgaande kan met een ingevuld formulier veelal lastig inzicht worden verkregen in de daadwerkelijke kwaliteit van vertegenwoordiging in de afgelopen

periode. Ten slotte speelt ook mee, zoals we hieronder nog zullen zien, dat rechters zelf (nog) maar beperkt ervaring hebben met het beoordelen van deze evaluaties.

Beroepsvertegenwoordigers zijn vooral positief of neutraal over de periodieke evaluaties. Vertegenwoordigers die positief zijn benadrukken met name dat deze evaluaties toch dwingen tot een extra contactmoment met de cliënt, waardoor de vertegenwoordiging beter afgestemd kan worden op de actuele situatie. Beroepsvertegenwoordigers die neutraal zijn over deze evaluaties brengen daarvoor vergelijkbare argumenten naar voren als hierboven gepresenteerd voor de kantonrechters.

We zijn ook nagegaan in hoeverre kantonrechters (inmiddels) zelf al ervaring opgedaan hebben met het beoordelen van de periodieke evaluaties. Dit bleek maar in beperkte mate het geval te zijn. Een belangrijke oorzaak daarvoor is dat deze taak voornamelijk belegd is bij ondersteunende juridische medewerkers, waarbij het zo is dat alleen specifieke vragen over bepaalde evaluaties aan de kantonrechters voorgelegd worden. Drie kantonrechters hebben wel zelf een aantal evaluaties beoordeeld, maar ook zij stellen dat dit doorgaans plaatsvindt door ondersteunende medewerkers van de rechtbank.

Voor vijf van de tien kantonrechters bieden de evaluaties (via het voorbereidende werk van ondersteund personeel) voldoende houvast om daadwerkelijk een oordeel te kunnen vormen over de noodzakelijkheid van voortzetting van een beschermingsmaatregel. Voor twee rechters is hier geen sprake van.²² Deze laatste rechters zijn van mening dat de evaluaties vaak nog te veel 'geprotocoliseerde' momentopnamen zijn en daardoor te weinig input aandragen voor de beoordeling van de noodzakelijkheid van voortzetting van een beschermingsmaatregel.

Samenhangend met het bovenstaande zijn drie van de tien kantonrechters van mening dat zij door de periodieke evaluaties ook meer inzicht kunnen krijgen in de kwaliteit van de vertegenwoordiging zelf. Voor twee kantonrechters is hiervan geen sprake terwijl vijf rechters het antwoord op deze vraag schuldig moesten blijven (vooral vanwege het ontbreken van ervaring met het beoordelen van evaluaties, omdat dit door ondersteunend personeel gebeurt).

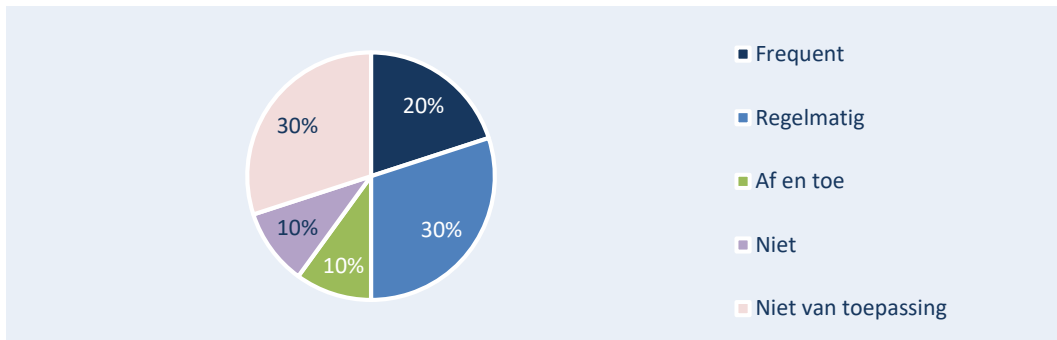
Beëindiging maatregel naar aanleiding van evaluatie

Met de periodieke evaluatie wordt dus mede beoogd om een beschermingsmaatregel niet langer voort te laten duren dan noodzakelijk. De evaluatie dient de rechter dus ook inzicht te verschaffen in de vraag of het noodzakelijk is om een beschermingsmaatregel te continueren, dan wel dat (bij curatele) een lichtere maatregel voor de hand ligt of dat de maatregel zelfs opgeheven kan worden. Om zicht te krijgen op de vraag of evaluaties in de praktijk daadwerkelijk resulteren in opheffing van beschermingsmaatregelen hebben we de kantonrechters hier naar gevraagd (zie figuur 2.2).²³

²² De overige drie rechters konden zich geen mening vormen over deze vraag.

²³ Dat voor drie rechters 'niet van toepassing' is weergegeven, komt omdat zij zelf geen ervaring hebben met het beoordelen van periodieke evaluaties.

Figuur 2.2 Beëindiging beschermingsmaatregel n.a.v. periodieke evaluatie, volgens kantonrechters (N=10)



Het blijkt dat zes van de tien kantonrechters inderdaad beschermingsmaatregelen beëindigd hebben als gevolg van de periodieke evaluaties. Drie kantonrechters hebben dat regelmatig gedaan en twee zelfs frequent.

De periodieke evaluaties hebben volgens de Expertgroep wel geresulteerd in meer dynamiek in de beschermingsmaatregelen. Daarbij kan het dan gaan om overheveling naar andere beschermingsmaatregelen of om beëindiging van de beschermingsmaatregelen. Eén rechtbank heeft dit in de afgelopen periode ook geregistreerd. Daaruit bleek dat een zesde deel van de evaluaties resulteerde in een verandering (overheveling of beëindiging).

Het bovenstaande wordt niet door alle koepelorganisaties herkend. Sommige van hen merkten op dat de periodieke evaluatie vooral 'een heel curieus circus' of 'een papieren aangelegenheid' is en dat kantonrechters hier in de praktijk nauwelijks de tijd voor nemen om er grondig naar te kijken (er zou vooral getoetst worden of er rondom de evaluatie contact met de betrokkene is geweest). Het beoogde moment van bezinning zou dan ook onvoldoende tot zijn recht komen. De meerwaarde van de periodieke evaluaties (ook ten opzichte van de jaarlijkse rekening en verantwoording) wordt dan ook in twijfel getrokken.

Sterke en zwakke punten periodieke evaluaties

Nagenoeg alle geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers hadden inmiddels ervaring opgedaan met het opstellen van de periodieke evaluatie.²⁴ Aan hen die inmiddels formulieren voor de periodieke evaluatie hebben ingevuld, hebben we gevraagd wat zij als sterke en zwakke punten van deze evaluatie zien. In totaal 29 van de 73 vertegenwoordigers met ervaring konden een of meerdere **sterke punten** aangeven. Punten die meer dan een keer naar voren zijn gebracht, hebben betrekking op:

- een goed moment van reflectie op de noodzaak tot voortzetting van de maatregel (16 keer genoemd);
- rondom het evaluatiemoment is er een contactmoment met de cliënt waarin over verdere verloop van de maatregel wordt gesproken (waar wordt naar toegewerkt?) (4 keer genoemd);
- evaluatiemoment is moment voor overwegen aanpassingen (3 keer genoemd);
- extra controlemiddel voor de kantonrechter (2 keer genoemd).

²⁴ Met uitzondering van vier bewindvoerders en één mentor.

Een veel groter aantal beroepsvertegenwoordigers (56 van de 73) heeft **zwakke punten** van de periodieke evaluatie ervaren. De volgende punten werden meerdere keren naar voren gebracht:

- administratieve belasting/meer papierwerk/bureaucratisch (14 keer genoemd);
- dubbele vraagstellingen in formulier (6 keer genoemd);
- geen toets van de inhoud van de maatregel, maar uitsluitend van het proces (6 keer genoemd);
- evaluatie weinig zin bij onveranderbare toestanden van cliënten (5 keer genoemd);
- wordt niet door kantonrechters naar gekeken (6 keer genoemd)²⁵;
- (alleen bij mentorschap) overbodig want dubbelop met jaarrapport (5 keer genoemd);
- frequentie van één keer in vijf jaar te laag (2 keer genoemd).

De gemeentelijke vertegenwoordigers hebben in de bijeenkomst naar voren gebracht dat de termijn van vijf jaar bij de periodieke evaluatie in hun optiek veel te lang is. Dit geldt dan vooral voor de schuldenbewinden. Bij dit type bewinden moeten de problematische schulden veel sneller (dan vijf jaar) opgelost zijn. Vanuit de deelnemers aan deze bijeenkomst wordt er dan ook voor gepleit om de evaluatietermijn te koppelen aan het plan van aanpak. Hierin zou aangegeven moeten wanneer er geëvalueerd gaat worden en op welke punten.

2.7 Curatele voor bepaalde tijd

De wetswijziging heeft het mogelijk gemaakt, net als dat vóór de wetswijziging al bij bewind en mentorschap kon, dat de kantonrechter curatele voor een bepaalde periode oplegt. Bij het raadplegen van kantonrechters en curatoren zijn we nagegaan welke ervaringen zij met deze wijziging hebben (tabel 2.17). Doordat vrijwillige curatoren één of hooguit twee cliënten hebben waren er maar weinig respondenten die de vraag konden beantwoorden.²⁶

Tabel 2.17 Ervaringen met curatele voor bepaalde tijd

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepscuratoren (N=26)	Vrijwillige curatoren (N=4)
Positief	-	8	3
Neutraal	4	3	-
Negatief	6	4	1
Weet niet	-	11	-

We zien dat de kantonrechters niet echt positief zijn over deze wijziging. In de praktijk maken deze rechters dan ook niet of nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om curatele voor bepaalde tijd op te leggen. Enerzijds omdat zij dit als riskant ervaren vanwege het feit dat curatele dan op een bepaald moment vervalt, terwijl de rechters niet kunnen beoordelen of dat op dat moment ook terecht is. Anderzijds omdat 'normale' curatelestelling ook tussentijds beëindigd kan worden indien er geen noodzaak meer is om deze beschermingsmaatregel te handhaven.

Bijna een derde deel van de beroepscuratoren is wel positief over deze wijziging. Deze respondenten menen dat met tijdelijke curatele een extra 'toetsmoment' gecreëerd wordt:

²⁵ Uit het voorgaande blijkt dat sommige kantonrechters de periodieke evaluaties door ondersteunende medewerkers laten beoordelen.

²⁶ Deze vraag is ook aan de vrijwillige curatoren voorgelegd. Er was slechts één vrijwilliger die ervaring heeft opgedaan met deze wijziging. Deze ervaring was positief.

rondom de afloop van de gestelde termijn zou in hun optiek bekeken moeten worden of er aanleiding bestaat om de curatele alsnog te laten verlengen of om deze volgens het eerdere plan te beëindigen. De kantonrechters herkennen dit niet, omdat de curatele voor bepaalde tijd van rechtswege 'automatisch' beëindigd wordt. Juist het ontbreken van enig toezicht op de beëindiging van curatele is voor rechters een belangrijke reden om niet of nauwelijks gebruik te maken van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid.

2.8 Dynamiek tussen beschermingsmaatregelen

Met de wetswijzigingen is op verschillende manieren getracht om te bevorderen dat beschermingsmaatregelen alleen opgelegd worden indien zij noodzakelijk zijn en niet onnodig lang voortduren. Zaken zoals de periodieke evaluatie, de mogelijkheid van tijdelijke curatele, grotere betrokkenheid van familie/sociale omgeving en dergelijke beogen hieraan bij te dragen.

Aan de kantonrechters, de beroepsvertegenwoordigers en schuldhulpverleners is gevraagd of zij in de praktijk signaleren dat er na de wetswijziging meer 'dynamiek' – uitstroom of doorstroom naar een andere beschermingsmaatregel – is ontstaan. In tabel 2.18 hebben we de resultaten van deze vraagstelling samengevat.

Tabel 2.18 Impact wetswijziging op 'dynamiek' in en tussen beschermingsmaatregelen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers			SHV (N=26)
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)	
Ja	8	17	6	12	11
Nee	1	7	12	11	14
Weet niet	1	2	8	2	1

Het overgrote deel van de kantonrechters heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Zij voeren hiervoor een tweetal hoofdredenen aan. In de eerste plaats zijn de gronden voor (voortzetting van) curatele 'versmald', waardoor oplegging en voortzetting van deze maatregel sterk is begrensd. Na de introductie van de wetswijziging heeft er wat dit aangaat ook een inhaal- of reparatieslag plaatsgevonden waarbij bestaande situaties van curatele binnen twee jaar aan de rechter voorgelegd dienden te worden voor (her)beoordeling. Dit heeft erin geresulteerd dat diverse situaties van curatele omgezet zijn in (een combinatie van) beschermingsbewind en/of mentorschap (zie ook de bevindingen van de Expertgroep hiervoor). Desgevraagd hebben zes van de tien geraadpleegde kantonrechters aangegeven dat zij na de wetswijziging, vanwege de 'versmalling' van bijbehorende rechtsgronden, in (veel) mindere mate curatele zijn gaan opleggen.²⁷ Kantonrechters leggen na de wetswijziging curatele vooral nog op als de betrokkene nog aan het maatschappelijk verkeer deelneemt.

Een tweede oorzaak heeft betrekking op de periodieke evaluaties die na de wetswijziging verplicht gesteld zijn en waarmee verschillende rechtbanken inmiddels al (vervroegd) aan de slag

²⁷ Drie rechters konden deze vraag niet beantwoorden terwijl één rechter deze vraag ontkennend beantwoord heeft.

zijn gegaan. Ook dit resulteert in 'opschoning' van diverse gevallen van 'achterhaalde' of 'overbodige' beschermingsmaatregelen (zie hierboven).²⁸

In lijn met het bovenstaande zien we dat van de beroepsvertegenwoordigers vooral de geraadpleegde curatoren (ongeveer twee derde deel) meer dynamiek in de beschermingsmaatregelen signaleren. Dit heeft natuurlijk alles te maken met de hierboven genoemde 'omzetting' van curatele naar beschermingsbewind en/of mentorschap waarvan in de afgelopen periode sprake is geweest. Ook van de beroepsmentoren signaleert een aanzienlijk deel (circa de helft) een toegenomen dynamiek. Voor de beroepsbewindvoerders ligt dit aandeel met ongeveer een kwart duidelijk lager dan voor de andere typen vertegenwoordigers. Ook deze respondenten zien in voorkomende gevallen curatele vervangen worden door beschermingsbewind in combinatie met mentorschap. Een enkeling heeft ervaren dat cliënten met problematische schulden meer 'uitstromen' uit schuldenbewind, als het schuldenprobleem is opgelost of onder controle is gekregen.

Ongeveer vier op de tien schuldhulpverleners ervaart sinds de wetswijziging meer dynamiek. Deze respondenten noemen vooral een grotere uitstroom uit schuldenbewind. Het gaat hierbij dan in de waarneming van deze schuldhulpverleners niet om hele grote aantallen personen met problematische schulden waarvan de beschermingsmaatregel wordt opgeheven, maar wel om een toename ten opzichte van enkele jaren geleden. De meeste andere geraadpleegde schuldhulpverleners hebben dit in de praktijk (nog) niet ervaren.

Hiervoor is al ter sprake gekomen dat ook de Expertgroep geconstateerd heeft dat een aanzienlijk aantal zaken van curatele omgezet is in beschermingsbewind en/of mentorschap dan wel beëindigd is. In aanvulling daarop signaleert de Expertgroep ook wel (enige) toename van het aantal opheffingen van schuldenbewinden. Enerzijds doordat er een oplossing is gevonden voor de problematische schulden maar anderzijds ook omdat de vertegenwoordiger of de betrokkene 'van elkaar af willen'. Vanuit sommige koepelorganisaties wordt hieraan toegevoegd dat, hoewel er inderdaad sprake is van meer uitstroom uit schuldenbewind, dit ook gepaard gaat met de nodige 'recidive' (dus de terugval in oud gedrag en daardoor weer opnieuw instromen in beschermingsbewind).

2.9 Toegang en bescherming maatregelen

De wetswijziging cbm heeft ook als doel om (nog beter) te borgen dat personen die onvoldoende zelfredzaam zijn, toegang hebben tot een wettelijke beschermingsmaatregel en dat zij hiermee ook in voldoende mate beschermd worden. Zo is door de wetswijziging de kring van bevoegde verzoekers verruimd en zijn er maatregelen getroffen om de kwaliteit van vertegenwoordiging te borgen (zie hoofdstuk 4).

²⁸ Een voorbeeld van een 'achterhaalde' beschermingsmaatregel is de situatie waarbij blijkt dat de vertegenwoordiger of betrokkene overleden is. Een voorbeeld van een 'overbodige' beschermingsmaatregel is de situatie waar uit de evaluatie blijkt dat de problematische schulden opgelost zijn (terwijl dit niet uit de rekening en verantwoording bleek).

We hebben de verschillende typen respondenten dan ook gevraagd of zij van mening zijn dat met de huidige wetgeving geborgd is dat mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn in voldoende mate toegang hebben tot een van de wettelijke beschermingsmaatregelen (zie tabel 2.19).

Tabel 2.19 Toegang tot beschermingsmaatregelen

Antwoord-categorie	Kanton-rechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers			Vrijwillige vertegenwoordigers			SHV (N=26)
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)	C (N=38)	B (N=12)	M (N=11)	
Ja	4	15	19	5	13	5	3	17
Nee	3	10	7	18	3	3	8	8
Weet niet	3	1	-	2	22	4	-	1

Overall zien we dat binnen de verschillende respondentgroepen het merendeel van de personen, die zich een mening konden vormen over deze vraag, de vraag bevestigend beantwoord heeft. De enige duidelijke uitzondering daarop vormen de mentoren, zowel de beroepsmentoren als de vrijwillige mentoren.

Verreweg de belangrijkste toelichting die gegeven is door respondenten die 'nee' hebben geantwoord is dat het lastig blijft om 'zorgmijders' en personen zonder een sociaal vangnet voldoende toegang te verlenen tot beschermingsmaatregelen. Door de mentoren wordt daarnaast nog aangegeven dat er veel onbekendheid is bij derden over het mentorschap. Daardoor blijft het voor veel niet-zelfredzame individuen lastig om hun weg naar het mentorschap te vinden. Vanuit de Expertgroep is nog gesignaleerd dat het voor mensen die net te veel verdienen om een beroep op bijzondere bijstand te doen, lastig kan zijn om een beroep op beschermingsmaatregelen te doen. Hetzelfde geldt volgens de Expertgroep voor mensen die geen medewerking aan de maatregel verlenen en zich niet aan gemaakte afspraken houden, iets wat met name bij beschermingsbewind speelt. Een aantal personen is dusdanig moeilijk in het gareel te houden dat het lastig zo niet onmogelijk is om hiervoor een bewindvoerder te vinden.

De vervolgvraag die we kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers voorgelegd hebben is of met de huidige wetgeving mensen die onder een beschermingsmaatregel zijn geplaatst, daarmee in de praktijk in voldoende mate beschermd worden (tabel 2.20). Van de kantonrechters is de helft positief over het beschermingsniveau van de diverse maatregelen. De drie kantonrechters die dat niet zijn, geven aan dat de feitelijke bescherming uiteindelijk toch afhangt van de individuele vertegenwoordiger en de betrokkene. Ook met de huidige wetgeving is het nog steeds mogelijk dat een vertegenwoordiger alsnog slecht werk levert en zelfs fraudeert of dat een betrokkene de boel frustreert en zich nog verder in de nesten werkt (bijvoorbeeld door het doen van ongewenste aankopen of het aangaan van ongewenste contracten).

Tabel 2.20 Adequate bescherming door beschermingsmaatregelen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	5	18	24	18
Nee	3	4	-	7
Weet niet	2	4	3	-

Er kan worden geconcludeerd dat de beroepsvertegenwoordigers over het algemeen positief zijn over de bescherming die vanuit de verschillende maatregelen geboden wordt. Dit geldt zeker voor de beroepsbewindvoerders en (in iets mindere mate) voor de beroepscuratoren. Van de beroepsmentoren is ruim een kwart van mening dat de beschermingsgraad nog onvoldoende is. Aan de respondenten die van mening zijn dat met de huidige wetgeving niet (altijd) voldoende bescherming geboden wordt, hebben we gevraagd in welke situaties dit het geval is. Hieruit kwam niet een specifieke situatie naar voren, maar werden uiteenlopende voorbeelden genoemd, zoals mensen met verkwisting die hun gedrag niet (kunnen) aanpassen, mensen zonder inkomen, mensen met een goed cognitief vermogen maar die wel langdurig kampen met (geestelijke) problemen en mensen met alleen een bewindvoerder voor hun vermogen, terwijl zij hun immateriële belangen onvoldoende kunnen behartigen.

3. Borging kwaliteit vertegenwoordiging

3.1 Inleiding

Een belangrijk doel van de Wet wijziging cbm is ook om de kwaliteit van vertegenwoordiging (verder) te verbeteren. Dit hangt ook samen met een belangrijke aanleiding voor de wetswijziging, te weten een faillissement van een bewindvoederskantoor waardoor ook cliënten van dat kantoor gedupeerd werden. Hierdoor is de noodzaak gebleken voor wettelijke kwaliteitseisen voor curatoren, bewindvoerders en mentoren die drie of meer personen vertegenwoordigen.

In dit hoofdstuk staan de verschillende typen wijzigingen centraal die gericht zijn op versterking van de kwaliteit van vertegenwoordiging (zie ook de beleidsreconstructie in Bijlage II). De verschillende typen wijzigingen vormen ook de kapstok voor de afzonderlijke paragrafen. In aanvulling hierop zijn in de laatste paragraaf de ervaringen met het Landelijk Bureau Kwaliteit CBM weergegeven.

3.2 Uitgesloten en toegestane (rechts)personen bij benoeming

Uitgesloten partijen voor benoeming

Om mogelijke belangenverstrengeling zoveel mogelijk te voorkomen heeft de wetgever ervoor gekozen om bepaalde (rechts)personen uit te sluiten van mogelijke benoeming als wettelijke vertegenwoordiger. Het gaat dan om een aanvulling op de (rechts)personen waarvoor dit vóór de wetswijziging ook al gold. De aanvulling heeft met name betrekking op (rechts)personen die uit hoofde van hun functie ook andere, mogelijk conflicterende belangen, naast het belang van betrokkene behartigen. Het gaat hierbij om direct betrokken WSNP-bewindvoerders, direct betrokken of behandelende hulpverleners en personen behorende tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die hem begeleiden.

De geraadpleegde kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers hebben aangegeven of zij de uitbreiding van uitgesloten (rechts)personen toereikend vinden, en zo nee, welke aanpassingen zij dan doorgevoerd zouden willen zien (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Passende uitbreiding niet te benoemen (rechts)personen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	7	15	19	15
Nee				
➤ Wel opnemen	1	8	3	5
➤ Niet opnemen	-	-	-	-
Weet niet	2	3	4	5

Het merendeel van de kantonrechters blijkt zich goed te kunnen vinden in de uitbreiding van niet te benoemen (rechts)personen. De ervaring van deze rechters is dat met de huidige wettelijke 'lijst' van natuurlijke of rechtspersonen die niet benoemd mogen worden als vertegenwoordiger, belangenverstrengeling adequaat wordt tegengegaan. Eén rechter pleit nog wel voor een toevoeging, namelijk dat ook gemeenten niet benoemd zouden mogen worden als

vertegenwoordiger. Dit vanwege de mogelijke belangenverstrengeling waarmee dit gepaard kan gaan (zie ook hierna).²⁹

Ook van de beroepsvertegenwoordigers kwalificeert een meerderheid van de respondenten de uitbreiding van partijen die uitgesloten zijn voor benoeming als adequaat. Vooral beroepsbewindvoerders zijn hier tevreden over. Van de beroepsmentoren en (vooral) de beroepscuratoren pleit een wat hoger aandeel (dan beroepsbewindvoerders) voor uitbreiding van niet-benoembare (rechts)personen. Dit verschil tussen typen beroepsvertegenwoordigers heeft deels te maken met de typen uitbreiding waarvoor enkele beroepscuratoren en -mentoren pleiten. Vier vertegenwoordigers (allen mentoren) hebben aangegeven dat in hun optiek een bewindvoerder voor eenzelfde cliënt niet ook nog eens mentor zou mogen zijn. Dit omdat het behartigen van financiële belangen (vanuit rol van bewindvoerder) kunnen conflicteren met het behartigen van niet-financiële belangen van de betrokkene (vanuit rol van mentor)³⁰.

Verder hebben naast de ene rechter (zie hierboven) ook nog eens negen geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers ervoor gepleit dat ook gemeenten toegevoegd zouden moeten worden aan de lijst van niet-benoembare (rechts)personen. Dit vanwege de mogelijke belangenverstrengeling die hierdoor kan ontstaan omdat gemeenten vanuit bijzondere bijstand bij moeten dragen aan de kosten van vertegenwoordiging indien betrokkenen over onvoldoende financiële middelen beschikken. Daardoor dreigt volgens deze respondenten het gevaar dat uitvoering van beschermingsmaatregelen (bewind) door gemeenten op oneigenlijke gronden plaats kan vinden.

In de optiek van enkele koepelorganisaties werkt de bovenstaande wijziging nog niet altijd goed bij (personeelsleden van) zorginstellingen. Het komt in hun optiek voor dat zorginstellingen de uitsluiting van personeelsleden omzeilen door aparte stichtingen op te richten, die zich richten op de uitvoering van beschermingsmaatregelen voor hun cliënten. (Medewerkers van) deze stichtingen worden dan benoembaar verklaard door het LKB, omdat ze aan de eisen voldoen. In de praktijk zou de feitelijke uitvoering van de vertegenwoordigingstaken toch nog door personeelsleden van de zorginstelling zelf worden gedaan.

Mogelijkheid benoeming rechtspersonen

Het benoemen van rechtspersonen als bewindvoerder was al voor de wetswijziging mogelijk. Overeenkomstig het advies van het LOVCK is het met de wetswijziging ook mogelijk geworden om rechtspersonen als curator of mentor te benoemen. De achtergrond van dit advies was dat benoeming van rechtspersonen als curator en mentor bij kan dragen aan de continuïteit en (daarmee) aan de kwaliteit van de werkzaamheden. Dit omdat de taakuitoefening dan niet meer afhankelijk is van één bepaalde natuurlijke persoon.

²⁹ Ook vanuit een brancheorganisatie is mogelijke belangenverstrengeling bij gemeenten naar voren gebracht. Doordat een gemeente meerdere relaties kan hebben met de onderbewindgestelde (verstrekker uitkering, vorderingen/schuldeiser, schuldhulpverlener) kan in de optiek van deze brancheorganisatie de onafhankelijkheid in het geding komen als het gaat om gemeenten die worden benoemd tot bewindvoerder. In plaats van toevoeging van gemeenten aan de lijst met uit te sluiten partijen voor benoeming pleit deze koepelorganisatie voor meer stringente voorwaarden met betrekking tot de benoembaarheid van gemeenten als bewindvoerder.

³⁰ Hierbij merken we op dat een curator ook beide rollen voor hun cliënt vervult.

We zijn dan ook nagegaan in hoeverre de kantonrechters en de beroepscuratoren en -mentoren in de afgelopen periode ervaren hebben dat benoeming van rechtspersonen in de praktijk ten goede komt aan de continuïteit van de werkzaamheden van curatoren en mentoren. We zien uit tabel 3.2 dat een meerderheid van de verschillende typen respondenten, die zich een mening konden vormen over deze vraag, inderdaad een dergelijk effect onderkent.

Tabel 3.2 Impact op continuïteit benoeming rechtspersonen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers	
		C (N=26)	M (N=25)
Positief	7	16	10
Neutraal	1	5	6
Negatief	1	4	3
Weet niet	1	1	6

Hoewel het beeld dus overwegend positief is, zien we wel dat een deel van de beroepscuratoren en -mentoren neutraal (circa 20%) of zelfs negatief (circa 15%) is over deze wijziging. Respondenten die hierover neutraal zijn zien geen wezenlijk effect van deze wijziging. Vanuit respondenten die hierover negatief zijn is met name aangegeven dat het kunnen benoemen van een rechtspersoon als curator of mentor wisseling van natuurlijke personen als vertegenwoordiger juist kan bevorderen. Dit gaat in de optiek van deze respondenten ten koste van de continuïteit van de daadwerkelijke wijze van vertegenwoordiging. In de praktijk komt het voor dat binnen kantoren die als rechtspersoon benoemd zijn, taken worden herschikt waardoor een betrokkene met een andere medewerker van doen krijgt (in plaats van een vaste vertegenwoordiger).

Samenhangend met het voorgaande hebben we bij de kantonrechters en beroepscuratoren en -mentoren ook getoetst wat naar hun ervaring het effect is van het kunnen benoemen van rechtspersonen als curator of mentor op de kwaliteit van vertegenwoordiging (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Impact op kwaliteit vertegenwoordiging benoeming rechtspersonen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers	
		C (N=26)	M (N=25)
Positief	4	15	10
Neutraal	3	6	4
Negatief	-	4	5
Weet niet	3	1	6

We zien dat het beeld ten aanzien van de impact op de kwaliteit van vertegenwoordiging in grote lijnen spoort met het beeld ten aanzien van de impact op de continuïteit van vertegenwoordiging zoals dat in tabel 3.2 naar voren kwam. Ook in dit geval heeft een meerderheid van de verschillende typen respondenten, die zich een mening konden vormen over deze vraag, een positief effect van deze wijziging op de kwaliteit van vertegenwoordiging ervaren.

Drie kantonrechters alsmede tien beroepscuratoren en -mentoren (20%) signaleren geen wezenlijk effect van het kunnen benoemen van rechtspersonen als curator of mentor op de kwaliteit van vertegenwoordiging. De negen beroepscuratoren en -mentoren (18% die hiervan

een negatief effect constateren, onderbouwen dit vooral door er op te wijzen dat benoeming van rechtspersonen ten koste gaat van de persoonlijke relatie tussen cliënt en vertegenwoordigers. Juist deze relatie is volgens de betreffende respondenten bij curatele en mentorschap van belang voor de kwaliteit van vertegenwoordiging.

3.3 Verzoeken tot ontslag vertegenwoordiger

In het voorgaande hoofdstuk kwam al ter sprake dat met de Wet wijziging cbm de kring van (rechts)personen, die een verzoek tot instelling en opheffing van een beschermingsmaatregel in mogen dienen, is uitgebreid (zie eerste alinea van paragraaf 2.4). In het verlengde daarvan mogen deze nieuwe partijen met de wetwijziging de kantonrechter ook verzoeken om ontslag van de vertegenwoordiger. De achterliggende gedachte is dat deze verruiming van de reikwijdte en mogelijkheden tot controle op de vertegenwoordiging bij kan dragen aan de kwaliteit daarvan. In de gesprekken met kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers hebben we de ervaringen met deze wijziging dan ook in kaart gebracht (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Ervaringen met verzoek ontslag vanuit nieuwe bevoegden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	3	3	3	2
Neutraal	5	3	1	4
Negatief	-	2	1	4
Geen ervaring	2	17	21	14
Weet niet	-	1	-	1

Over het algemeen blijken de verschillende typen respondenten geen of weinig ervaring te hebben met verzoeken tot ontslag van de vertegenwoordiger vanuit de nieuwe bevoegden. Zo hadden twee kantonrechters hier geen enkele ervaring mee en oordeelden vijf kantonrechters, vanwege hun (zeer) beperkte ervaringen met deze wijziging, hier neutraal over. De drie kantonrechters die wat meer ervaring hebben met deze wijziging zijn daar positief over. Als onderbouwing daarvan is vanuit deze rechters naar voren gebracht dat met name zorginstellingen goed zicht hebben op de verhouding tussen de vertegenwoordiger en betrokkene. Indien de kwaliteit van vertegenwoordiging dus duidelijk te wensen overlaat, hebben dergelijke instellingen met de wijziging een extra instrument in handen om actie te ondernemen.

Ook het overgrote deel van de beroepsvertegenwoordigers heeft geen ervaring met verzoeken tot ontslag van een vertegenwoordiger vanuit de kring van nieuwe bevoegden. Voor zover daarvan wel sprake is³¹, zijn zij daar verdeeld over. De (acht) beroepsvertegenwoordigers die hier positief over zijn noemen met name dat uitbreiding van de kring van (rechts)personen die om ontslag van de vertegenwoordiger mogen verzoeken, inderdaad resulteert in meer controle op de werkzaamheden. Daarentegen zijn acht beroepsvertegenwoordigers neutraal over deze wijziging en zeven negatief. Vanuit deze vertegenwoordigers is vooral opgemerkt dat de wijziging kan resulteren in meer verzoeken tot ontslag van vertegenwoordigers die op oneigenlijke gronden

³¹ Deze ervaring hoeft niet betrekking te hebben op hun eigen persoon maar kan ook betrekking hebben op een andere vertegenwoordiger waarmee zij bekend zijn.

gebaseerd zijn (bijvoorbeeld vanwege onenigheid in de familie of financiële overwegingen³²) en/of op een gebrek aan kennis over wat van de vertegenwoordiger verwacht mag worden.

Meer in het algemeen constateert de Expertgroep wel dat er sprake is van een stijging van het aantal verzoeken om ontslag van de vertegenwoordiger, maar niet zozeer als gevolg van het handelen van nieuwe bevoegden. Vooral schuldenbewinden zijn debet aan het grotere aantal ontslagverzoeken. Dikwijls gaat het daarbij om betrokkenen die bijvoorbeeld van mening zijn dat hun leefgeld te beperkt is. Ook kan het gaan om verzoeken van de vertegenwoordiger zelf die graag terug willen treden als vertegenwoordiger. Een belangrijk deel van de verzoeken om ontslag van de vertegenwoordiger heeft daarmee dus niet te maken met de kwaliteit van vertegenwoordiging. Mede daardoor worden verzoeken om ontslag vaak niet gehonoreerd. Dit omdat er geen gewichtige redenen zijn om de vertegenwoordiger te ontslaan en/of omdat ontslag niets oplost (ook bij een nieuwe bewindvoerder zal betrokkene weer ontevreden zijn over zijn of haar leefgeld).

Geraadpleegde koepelorganisaties zien eveneens geen toename van ontslagverzoeken door nieuwe bevoegden. Voor nieuwe bevoegden als gemeenten zou het zeer lastig zijn om een verzoek tot ontslag goed te onderbouwen (omdat ze de persoonlijke situatie van de betrokkene en de stand van zaken bij de maatregel – bijvoorbeeld rondom bevordering van zelfredzaamheid – onvoldoende kennen). De kans dat de kantonrechter een dergelijk verzoek honoreert, wordt dan ook niet groot geacht. Dit zorgt voor terughoudendheid bij de nieuwe bevoegden om ook daadwerkelijk gebruik te maken van de nieuw verkregen mogelijkheid om een verzoek tot ontslag in te dienen.

3.4 Het Besluit kwaliteitseisen

Inwerkingtreding van kwaliteitseisen

Zoals in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk al ter sprake kwam, is de Wet wijziging cbm gepaard gegaan met een aantal wettelijke kwaliteitseisen voor beroepsvertegenwoordigers. Voor de toets aan de formele kwaliteitseisen heeft de rechtspraak zelf het LKB geïnitieerd. Dit LKB is niet bij wet geregeld. De kantonrechters zelf zijn net als voorheen verantwoordelijk voor de feitelijke benoeming van en het toezicht op het functioneren van vertegenwoordigers. Dit geldt ook voor situaties waarbij dossiers worden 'overgedaan' van de ene naar de andere vertegenwoordiger.

Om toegelaten (benoembaar) te worden, dienen de beroepscuratoren, -bewindvoerders en -mentoren aan een aantal eisen te voldoen. Om benoemd te kunnen worden, moeten beoogde beroepsvertegenwoordigers vanaf 2016 een toelatingsverzoek bij het LKB indienen. Na toelating moeten zij vervolgens jaarlijks, eveneens bij het LKB, een handhavingsverzoek indienen. Ook bij de beoordeling van dit verzoek wordt getoetst in hoeverre de vertegenwoordiger aan een aantal formele eisen voldoet. De kwaliteitseisen voor de benoeming en handhaving zijn vastgesteld in

³² Dergelijke redenen worden door de respondenten als 'oneigenlijk' aangemerkt omdat het ontslag van de vertegenwoordiger om dit soort redenen niet in het belang van de betrokkene is.

het 'Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren' (het Besluit kwaliteitseisen).

We hebben de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers gevraagd hoe zij meer in het algemeen de introductie van kwaliteitseisen voor dit type vertegenwoordigers beoordelen. Tabel 3.5 verschaft inzicht in de resultaten van deze vraagstelling.

Tabel 3.5 Beoordeling kwaliteitseisen beroepsvertegenwoordigers

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	9	17	19	20
Neutraal	1	7	7	3
Negatief	-	2	-	2
Weet niet	-	-	-	-

Uit de resultaten van tabel 3.5 kan worden geconcludeerd dat de introductie van kwaliteitseisen breed gedragen wordt, niet alleen vanuit de kantonrechters, maar ook vanuit de beroepsgroep zelf. Een ruime meerderheid van de verschillende typen respondenten is positief over de introductie van deze eisen. Hiervoor wordt vanuit deze respondenten een tweetal hoofdredenen aangedragen. In de eerste plaats wijzen deze respondenten er op dat de kwaliteitseisen een zekere 'filterwerking' hebben wat betreft de toelating van nieuwe vertegenwoordigers. Met deze eisen wordt het mogelijk om een deel van de potentieel 'rotte appels' bij voorbaat buiten de deur te houden. Ten tweede wijzen deze respondenten er op dat ook de jaarlijkse controle op de naleving van kwaliteitseisen (aan de hand van het handhavingsverzoek) eraan bij kan dragen dat vertegenwoordigers die 'er een potje van maken' de mogelijkheid ontnomen kan worden om als vertegenwoordigers op te treden.

Respondenten die neutraal of negatief tegenover de kwaliteitseisen voor beroepsvertegenwoordigers staan benadrukken met name het formele karakter van de kwaliteitseisen. Door diverse respondenten is aangegeven dat met de huidige kwaliteitseisen geen inzicht wordt verkregen in de vraag hoe goed een vertegenwoordiger zijn werk in de praktijk doet. In de optiek van deze respondenten wordt vooral getoetst op de proceskwaliteit van de vertegenwoordiging – dus of de papieren in orde zijn – en niet op de inhoudelijke kwaliteit. Dit punt – dat de kwaliteitseisen vooral betrekking hebben op formele eisen voor het proces en weinig zeggen over de feitelijke kwaliteit van dienstverlening van vertegenwoordigers³³ – is ook in de gesprekken met verschillende koepelorganisaties en in de bijeenkomst met gemeentelijke vertegenwoordigers naar voren gebracht. De kwaliteitseisen bieden dan ook geen garantie dat misstanden uitgesloten worden. Ook na de wetwijziging is het nog wel voorgekomen dat bewindvoerderskantoren failliet zijn gegaan en dat betrokkenen daarvan de dupe zijn geworden.

In het verlengde van het bovenstaande hebben we aan dezelfde typen respondenten gevraagd welke effecten zij van de kwaliteitseisen ervaren hebben op de ontwikkeling van de (gemiddelde) kwaliteit van beroepsvertegenwoordigers. In tabel 3.6 zien we vergelijkbare patronen naar voren

³³ Dikwijls is in de gesprekken de vergelijking gemaakt met het kwaliteitskeurmerk ISO, dat ook uitsluitend toetst of de procedures goed worden gevolgd.

komen als hierboven in tabel 3.5. Zo signaleert ook in dit geval het overgrote deel van de kantonrechters en van de verschillende typen beroepsvertegenwoordigers dat de kwaliteitseisen een positieve impact hebben gehad op de ontwikkeling van de kwaliteit van vertegenwoordiging. Als onderbouwing daarvan wijzen deze respondenten er met name op dat de kwaliteitseisen bijgedragen hebben aan het 'scheiden van het kaf van het koren' waardoor vertegenwoordigers over de gehele linie professioneler zijn geworden. Daarbij hebben diverse respondenten opgemerkt dat vooral de inwerkingtreding van de opleidingseisen voor beroepsvertegenwoordigers (zie hierna) sterk hebben bijgedragen aan deze professionaliseringslag.

Tabel 3.6 Effect kwaliteitseisen op ontwikkeling kwaliteit vertegenwoordiging

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	7	16	22	20
Geen effect	-	5	3	3
Negatief	-	-	-	1
Weet niet	3	5	1	1

Als 'spiegelbeeld' van het voorgaande zien we dat, op één uitzondering na, geen enkele respondent een negatief effect van de kwaliteitseisen op de ontwikkeling van de kwaliteit van vertegenwoordiging heeft ervaren. De elf beroepsvertegenwoordigers (14%) die geen effect ervaren hebben, beargumenteren dit vooral door er op te wijzen dat de kwaliteitseisen formeel en procedureel van aard zijn en dus niet iets zeggen over de feitelijke kwaliteit van dienstverlening van vertegenwoordigers.

Bovenstaande bevindingen over de impact van de kwaliteitseisen op de kwaliteit van vertegenwoordiging worden in grote lijnen ook onderschreven door de Expertgroep. Ook vanuit de Expertgroep is geconstateerd dat de kwaliteitseisen vooral een eerste toets betreffen, maar nog geen garantie bieden voor zorgvuldig handelen door vertegenwoordigers. De Expertgroep ziet de kwaliteitseisen dus als een eerste – maar geen 'ultiem' – filter om bij professionele vertegenwoordigers 'het kaf van het koren te scheiden'.³⁴ Ook wat de werking van dit filter betreft blijft waakzaamheid geboden. In de praktijk zoeken 'creatieve geesten' nog steeds wegen om onder de kwaliteitseisen uit te komen. Een knelpunt dat de Expertgroep wel signaleert is dat voor de diverse (extra) taken voor de rechterlijke macht (zoals het toetsen op de naleving van de kwaliteitseisen door de kantonrechters), die uit de wetwijziging cfm voortvloeien, geen financiering is geregeld.

Wat er nu aan formele kwaliteitseisen ligt voldoet in de optiek van het LKB. Het LKB heeft wat dit aangaat dan ook geen wensen of suggesties voor aanvullingen. Net als de Expertgroep signaleert ook het LKB dat met de huidige kwaliteitseisen de kwaliteit van vertegenwoordiging niet altijd in voldoende mate geborgd is. Op zich voldoen vertegenwoordigers daarmee wel aan een aantal formele vereisten, maar dat zegt nog lang niet alles over hoe goed ze hun werk als vertegenwoordiger in de praktijk doen. Het LKB constateert dan ook – evenals de Expertgroep –

³⁴ Ook sommige koepelorganisaties zijn deze mening toegedaan.

dat een 'witte vlek' in de kwaliteitseisen is dat er niet gekeken wordt naar competenties en vaardigheden van vertegenwoordigers.

Vanuit een van de geraadpleegde koepelorganisaties is naar voren gebracht dat de invoering van kwaliteitseisen ertoe geleid heeft dat een aantal bestaande bureaus is 'afgehaakt' omdat zij niet in staat waren om aan deze eisen te voldoen. Sommige bureaus zouden hun dossiers ter overname aangeboden hebben aan andere bureaus.³⁵

Beoordeling systematiek kwaliteitseisen

In de gesprekken met beroepsvertegenwoordigers hebben we getoetst hoe zij het werken met de kwaliteitseisen, zoals die nu worden gehanteerd, beoordelen (tabel 3.7).

Tabel 3.7 Beoordeling huidige systematiek kwaliteitseisen

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
(Zeer) goed	6	14	2
Neutraal	12	8	15
(Zeer) slecht	7	4	6
Weet niet	1	-	2

Het werken met de huidige systematiek van kwaliteitseisen krijgt de meeste 'steun' vanuit de beroepsbewindvoerders. Onder de beroepscuratoren en -mentoren staat het merendeel van de respondenten neutraal tegenover deze systematiek. De respondenten die negatief oordelen over deze systematiek voeren hiervoor min of meer vergelijkbare typen argumenten aan als verderop bij de zwakke punten van het LKB: dat de gestelde eisen geen betrekking hebben op de inhoudelijke kwaliteit, dat de eisen als bureaucratisch worden ervaren, dat naleving van de eisen veel extra (papier)werk vergt en dat er weinig differentiatie tussen maatregelen bestaat. Zo is een viertal mentoren van mening dat de eisen te veel vanuit het beschermingsbewind zijn opgesteld en dat bijvoorbeeld het accountantsprotocol voor de maatregel mentorschap minder geschikt is. Incidenteel is ook genoemd dat er geen mogelijkheid bestaat om in beroep te gaan als het LKB oordeelt dat niet aan de eisen wordt voldaan.

Aan de kantonrechters hebben we de vraag voorgelegd of zij nog kwaliteitseisen missen. Hiervan is volgens vier kantonrechters sprake. Vanuit deze rechters werden de volgende 'witte vlekken' naar voren gebracht (elk één keer genoemd):

- een verplichte stage voor nieuwe vertegenwoordigers;
- verbod op doorverkopen dossiers (door accountant te controleren);³⁶
- een beschermde titel voor bewindvoerders (net als bij WSNP-bewindvoerders);³⁷
- aantonen dat de vertegenwoordiger over een vervangingsregeling bij ziekte beschikt.

Van de in totaal 77 geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers zijn dertien respondenten (17%) van mening dat er nog kwaliteitseisen missen. Dit werd met name door mentoren genoemd

³⁵ Zoals hiervoor aangegeven, kan het overdragen van dossiers niet zonder tussenkomst van de kantonrechter.

³⁶ Ook vanuit sommige koepelorganisaties zijn indicaties verkregen dat er dossiers verhandeld worden (zie hierboven). De nieuwe vertegenwoordiger kan echter nooit zonder tussenkomst van de kantonrechter benoemd worden.

³⁷ Volgens deze kantonrechter komt het voor dat bewindvoerders na ontslag zich alsnog (bijvoorbeeld op hun website) blijven aanbieden als bewindvoerder. Ook door een van de koepelorganisaties is dit probleem naar voren gebracht. Deze laatste organisatie pleit voor een openbaar register van benoembare bewindvoerders.

(namelijk negen van de dertien respondenten). Vanuit deze groep werd met name gevraagd om de opleidingseisen voor mentoren aan te scherpen. In hun optiek is de huidige opleidingseis – een passende MBO-4 opleiding – onvoldoende om het ‘vak’ van mentor adequaat uit te oefenen³⁸. Dit mede gezien de complexe wet- en regelgeving op het gebied van de zorg. Verder is genoemd – vanuit meerdere typen beroepsvertegenwoordigers – dat ook inhoudelijke eisen aan de uitvoering van een maatregel gesteld zouden moeten worden. Ten slotte missen twee respondenten specifieke eisen over het omgaan met privacygevoelige informatie van cliënten.

Bij de koepelorganisaties bestaat draagvlak voor het werken met de systematiek van kwaliteitseisen voor vertegenwoordigers met drie of meer cliënten. Hun verwachting dat dergelijke eisen zouden leiden tot minder vertegenwoordigers/bureaus is niet uitgekomen. Mede doordat bij de opleidingseisen veel opleidingen worden toegestaan en de eisen voor de jaarlijkse bijscholing algemeen geformuleerd zijn, ligt ‘de lat’ om een zelfstandig vertegenwoordiger te worden in de optiek van sommige koepelorganisaties ‘niet hoog’. (Mede) door de introductie van het schuldenbewind is er veel dynamiek op de markt van bewindvoering ontstaan. De koepelorganisaties signaleren dat op deze markt een groot aantal nieuwe (en kleine) ‘spelers’ actief zijn geworden. Over de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van de vertegenwoordiging lopen de meningen uiteen. Voor gemeenten is het volgens sommige koepelorganisaties in ieder geval lastig(er) geworden om contact te onderhouden met tientallen aanbieders van hetzelfde type dienstverlening.

Nadat we hierboven meer in algemene zin aandacht hebben geschonken aan de kwaliteitseisen voor beroepsvertegenwoordigers laten we in het navolgende een aantal belangrijke kwaliteitseisen successievelijk de revue passeren.

Opleidingseisen

Eén van de kwaliteitseisen heeft betrekking op de genoten opleiding van beroepsvertegenwoordigers. In artikel 3 van het Besluit kwaliteitseisen staat dat de beroepsvertegenwoordiger ten minste een passende beroepsopleiding met goed gevolg moet hebben afgerond. Op de website van het LKB is een lijst gepubliceerd welke opleidingen als passend worden beschouwd. Deze lijst is samengesteld in nauwe samenspraak met de Landelijke Expertgroep en brancheorganisaties.³⁹ Mocht de opleiding van een beoogd vertegenwoordiger niet op de lijst staan dan kunnen er aanvullende opleidings- en werkervaringseisen gelden. Beoogde vertegenwoordigers kunnen voorafgaande aan het indienen van een toelatingsverzoek een toets door de kantonrechter laten doen of zij aan de opleidingseisen voldoen (via de checklist opleidingstoets).

Uit tabel 3.8 komt naar voren dat een meerderheid van de kantonrechters en van de verschillende typen beroepsvertegenwoordigers positieve ervaringen heeft met de opleidingseisen zoals die vanuit de kwaliteitseisen worden gesteld. Deze respondenten beargumenteren dit vooral door er

³⁸ Ook vanuit koepelorganisaties van mentoren is opgemerkt dat de opleidingseisen voor mentoren onvoldoende zijn ingevuld. Dit geldt ook voor de jaarlijkse bijscholing. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld beschermingsbewindvoerders het mentorschap ‘erbij doen’.

³⁹ Op het moment van onderzoek bevat de lijst een overzicht van passende opleidingen voor beschermingsbewindvoerders. Het overzicht van passende opleidingen voor mentoren is nog in ontwikkeling. Voor curatoren geldt dat zij zowel aan de opleidingseisen voor zowel bewindvoerder als mentor dienen te voldoen.

op te wijzen dat een bepaald minimaal kennisniveau vereist is voor een adequate dienstverlening. Door het stellen van opleidingseisen kunnen kandidaat-vertegenwoordigers, die niet over dit niveau beschikken, 'geweerd' worden.

Tabel 3.8 Ervaringen met opleidingseisen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	6	16	16	13
Neutraal	4	3	7	4
Negatief	-	7	3	7
Weet niet	-	-	-	1

Vier kantonrechters hebben 'neutraal' geantwoord op deze vraag, vooral omdat zij in hun optiek te weinig zicht hebben op de werking van de opleidingseisen vanwege het feit dat het LKB controleert of aan deze eisen voldaan wordt. Eén van deze kantonrechters merkte verder nog op het onterecht te vinden dat in het Besluit kwaliteitseisen een onderscheid wordt gemaakt tussen de opleidingseisen voor verschillende typen beroepsvertegenwoordigers. Dit omdat vertegenwoordigers in de praktijk verschillende rollen kunnen vervullen en dan aan uiteenlopende eisen moeten voldoen.⁴⁰

In totaal 14 beroepsvertegenwoordigers (18%) zijn neutraal over hun ervaringen met de opleidingseisen, terwijl 17 beroepsvertegenwoordigers (22%) hier negatief over zijn. Uit de gegeven antwoorden valt een tweetal hoofdredenen te destilleren voor het gegeven dat een deel van de beroepsvertegenwoordigers geen positieve ervaringen heeft opgedaan met de opleidingseisen. Het eerste, en meest genoemde punt, is dat de opleidingseisen in de optiek van deze respondenten te breed getrokken worden. Deze respondenten zijn bijvoorbeeld van mening dat het niet nodig is om de opleidingseisen te laten gelden voor het bestuur van de organisatie. Dit omdat bestuurders zich in de praktijk niet bezighouden met vertegenwoordigingswerkzaamheden. Dit speelt bijvoorbeeld bij de bestuurders van de grotere bewindvoerderskantoren en van de Regionale Stichtingen van Mentorschap Nederland. Verder noemen deze respondenten als voorbeeld dat de opleidingseisen ook te breed richting ondersteunend personeel getrokken worden. Overigens is ook vanuit de Expertgroep aangegeven dat het wellicht wenselijk is om nog eens kritisch te kijken naar de 'reikwijdte' van de opleidingseisen richting ondersteunend personeel. In de tweede plaats is vanuit deze 'kritische' beroepsvertegenwoordigers naar voren gebracht dat formele opleidingseisen alleen iets zeggen over het kennisniveau van een vertegenwoordiger, maar niets over de competenties om feitelijk invulling aan deze rol te geven.

Ook vanuit sommige koepelorganisaties worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de opleidingseisen voor bestuurders en ondersteunend personeel. Volgens een van de koepels speelt iets soortgelijks ook bij stagiairs. Stagiairs kunnen per definitie niet voldoen aan een 'passende opleiding'. Doordat ze tijdens hun stage geen praktijkervaring op kunnen doen met bewindvoerderstaken en aldus niet de juiste competenties kunnen verwerven, zouden

⁴⁰ Verderop in deze paragraaf blijkt dat het LKB dit bezwaar heeft onderkend en in de praktijk afwijkt van het Besluit kwaliteitseisen.

sommige onderwijsinstellingen niet akkoord gaan met stageplaatsen bij bewindvoerderskantoren.

Vanuit het LKB is aangegeven dat ook in de huidige situatie (ondersteunende) medewerkers werkzaamheden mogen verrichten c.q. ervaring op kunnen doen als potentiële vertegenwoordiger, als dit maar plaatsvindt onder toezicht van een bevoegde vertegenwoordiger. Daarbij dienen potentiële vertegenwoordigers die dossiergerelateerde taken uitvoeren wel te beschikken over een MBO-4 diploma van een passende beroepsopleiding dan wel een afgeronde HAVO- of VWO-opleiding (zie de website van het LKB).

Vanuit het LKB is opgemerkt dat de huidige toetsing op grond van de opleidingseisen nog niet afdoende sluitend is geregeld. Alleen een lijst met opleidingen biedt op dit moment nog onvoldoende houvast om een volledige invulling te kunnen geven aan de term 'passende beroepsopleiding'. Het LKB krijgt hierover ook de nodige op- en aanmerkingen vanuit de koepelorganisaties. In praktijk doen zich namelijk situaties voor waarbij bekwame uitvoerders buiten de boot vallen omdat zij over een beroepsopleiding beschikken die niet op de lijst staat.

Overigens bleek uit de gesprekken met de Expertgroep en het LKB dat er voor gekozen is om qua opleidingseisen voor beroepscuratoren en -bewindvoerders af te wijken van het Besluit kwaliteitseisen. In dit besluit worden aan bewindvoerders die zijn benoemd in een bewind vanwege verkwisting of problematische schulden, hogere opleidingseisen gesteld dan aan curatoren, mentoren of bewindvoerders in 'gewone' beschermingsbewinden. In het Besluit kwaliteitseisen wordt gesteld dat bewindvoerders bij zaken waar sprake is van verkwisting of problematische schulden minimaal over een afgeronde (passende) HBO-opleiding of over twee jaar werkervaring als curator of bewindvoerder dienen te beschikken. Dit bleek voor de rechtspraak echter praktisch onuitvoerbaar te zijn, omdat rechtbanken daardoor een onderscheid moesten gaan maken in zaken en bewindvoerders, terwijl bovendien een zeer groot deel van de zaken betrekking heeft op schuldenbewinden.

Ten aanzien van curatoren deed zich in de praktijk het volgende knelpunt voor. In het Besluit kwaliteitseisen wordt gesteld dat curatoren minstens een passende MBO-4 opleiding afgerond dienen te hebben. Een curator voert werkzaamheden uit van een bewindvoerder en een mentor, maar heeft daarbij wel een verdergaande bevoegdheid vanwege het feit dat rechthebbende 'handelingsonbekwaam' is. Een curator kan in de praktijk ook benoemd worden in situaties van problematische schulden en daarbij dus verdergaande bevoegdheden krijgen dan een bewindvoerder van schuldenbewinden, maar hoeft dan – volgens het Besluit kwaliteitseisen – aan lagere opleidingseisen te voldoen. Deze situatie achtte de rechtspraak ongewenst. Daarom is er voor gekozen om voor de beroepscuratoren dezelfde opleidingseisen te hanteren als voor bewindvoerders van schuldenbewinden. Per saldo impliceert het bovenstaande dus dat het LKB voor beroepscuratoren en beroepsbeschermingsbewindvoerders dezelfde (hogere) opleidings-

eisen hanteert die in het Besluit kwaliteitseisen voor bewindvoerders van schuldenbewinden voorzien waren.⁴¹

Verplichte jaarlijkse bijscholing

In het Besluit kwaliteitseisen is ook opgenomen dat beroepsvertegenwoordigers hun kennis en vaardigheden dienen te onderhouden en ontwikkelen door tenminste jaarlijks een bijscholings- of trainingsactiviteit te verrichten. Het toetsen van de bijscholing/training van vertegenwoordigers vormt voor het LKB naar eigen zeggen geen knelpunt. Voor het LKB is het vrijwel altijd direct duidelijk of het wel of niet om relevante cursussen/trainingen gaat die vertegenwoordigers gevolgd hebben. Bij de Expertgroep leeft wel de wens om deze bijscholings- en trainingsactiviteiten te verduidelijken en aan te scherpen. Zoals het nu in het Besluit kwaliteitseisen staat is het in de optiek van de Expertgroep te algemeen en te vrijblijvend. Vanuit de Expertgroep is dan ook de suggestie gedaan om met een puntensysteem te gaan werken waarbij jaarlijks een minimaal aantal punten behaald dient te worden en aan verschillende bijscholings- en trainingsactiviteiten punten verbonden worden. Dit zou de eis van bijscholings- en trainingsactiviteiten ook duidelijker en beter toetsbaar maken. Een vergelijkbaar signaal – onvoldoende invulling van de verplichte bijscholings- en trainingsactiviteiten – is ook vanuit sommige koepelorganisaties afgegeven. Ook de reikwijdte van deze verplichting (deze geldt ook voor bestuurders en ondersteunend personeel) kan op de nodige kritiek rekenen vanuit koepelorganisaties.

Bedrijfsvoering

In het Besluit kwaliteitseisen worden ook eisen gesteld aan de bedrijfsvoering van beroepsvertegenwoordigers. Hiervoor is al aangegeven dat beroepsvertegenwoordigers voor de benoeming een toelatingsverzoek en vervolgens jaarlijks een handhavingsverzoek moeten indienen. Bij beide typen verzoeken dienen zij ook 'bewijs' aan te dragen dat hun bedrijfsvoering voldoet aan de eisen zoals die in het Besluit kwaliteitseisen worden gesteld. Daartoe dienen zij een accountantsverslag te overleggen dat gebaseerd is op een specifiek protocol dat voor dergelijke verslagen is opgesteld.⁴² Zo zijn er in dit protocol bijvoorbeeld richtlijnen geformuleerd voor de steekproeftrekking van dossiers die de accountant dient te controleren. Overigens mogen beroepsmentoren ook gebruikmaken van een door de rechter goedgekeurde deskundige om een dergelijk verslag op te laten stellen. In praktijk zijn er volgens het LKB maar weinig van dergelijke deskundigen (vijf à zes), iets wat ook samenhangt met het beperkte beroep op deskundigen vanuit beroepsmentoren. Veel mentoren geven er de voorkeur aan om het verslag door een accountant te laten opstellen, omdat zij voor het overleggen van de verplichte accountantsverklaring (zie hierna) toch al een beroep op een accountant moeten doen.

⁴¹ Daarbij is het overigens wel zo dat, indien een beroepscurator of -bewindvoerder niet een passende HBO-opleiding afgerond heeft, hij/zij moet beschikken over een afgeronde MBO-4 opleiding (of HAVO- dan wel VWO-opleiding) en minimaal twee jaar werkervaring als curator of bewindvoerder. In het Besluit kwaliteitseisen wordt in dit geval alleen de twee jaar werkervaring vereist.

⁴² Dit betreft het Accountantsprotocol Besluit Kwaliteitseisen CBM, dat in een nauwe samenwerking tussen de NBA, de Expertgroep, het LKB en de zes brancheorganisaties in de sector (BPBI, NBPB, VeWeVe, NBBI, NBPM en Mentorschap Nederland) vervaardigd is. De eerste versie van dit protocol is in december 2016 gepubliceerd.

Naast het accountants-/deskundigenverslag dienen beroepsvertegenwoordigers bij hun jaarlijkse handhavingsverzoek ook een door een accountant opgemaakte en ondertekende jaarrekening en samenstellings- of controleverklaring te overleggen aan het LKB. Beroepsmentoren mogen dat eens in de twee jaar doen. Het LKB destilleert daaruit informatie over de solvabiliteit van een kantoor. Daarbij komt het voor dat handhavingsverzoeken afgewezen worden vanwege het feit dat (uit de solvabiliteit) blijkt dat een onderneming er financieel gezien ongezond voor staat.

In de accountantsverslagen worden regelmatig (enkele) tekortkomingen gesignaleerd bij de onderzochte vertegenwoordigers/kantoren. Als het gaat om kleine zaken – bijvoorbeeld het ontbreken van een kopie van het ID-bewijs van rechthebbende in een dossier – dan vormt dit geen reden voor het LKB om hierdoor het handhavingsverzoek af te wijzen. Bij wat grotere omissies, bijvoorbeeld onvoldoende aandacht voor bijscholing/cursussen bij een of enkele vertegenwoordigers, wordt er ruggenspraak gehouden met de kantonrechter, die aan het LKB verbonden is, over de vraag hoe te handelen. Een mogelijke uitkomst daarvan kan zijn dat een dergelijk kantoor wel het groene licht krijgt, maar met de kanttekening dat in het komende jaar extra aandacht besteed dient te worden aan bijscholing van de persoon of personen waar dit in het afgelopen jaar achtergebleven is.

We hebben de beroepsvertegenwoordigers gevraagd naar hun ervaringen met het verplichte accountants-/deskundigenverslag (zie tabel 3.9).

Tabel 3.9 Ervaringen met verslag van accountant/deskundige

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	16	20	10
Neutraal	9	4	7
Negatief	1	2	7
Weet niet	-	-	1

Het blijkt dat beroepscuratoren en -bewindvoerders veelal positief zijn over het verplichte accountants-/deskundigenverslag. Bij beroepscuratoren en -mentoren valt op dat een aanzienlijk deel van de respondenten neutraal is over dit verslag. Hoewel deze respondenten het nut van een dergelijk verslag inzien, zien zij de hoge kosten die gepaard gaan met dit verslag als een belangrijk nadeel. Vanuit de respondenten die neutraal of negatief zijn over het accountants-/deskundigenverslag is verder nog opgemerkt dat er sprake is van de nodige doublures met de rekening en verantwoording die curatoren en bewindvoerders jaarlijks aan de rechter dienen te overleggen.⁴³ Bij de beroepsmentoren valt verder nog op dat meer dan een kwart van de respondenten negatief is over dit verslag. De belangrijkste reden die deze respondenten hiervoor aandragen is dat in hun optiek het accountants-/deskundigenverslag weinig toevoegt voor de praktijk van het mentorschap. Dit omdat het protocol te veel afgestemd zou zijn op de andere beschermingsmaatregelen die (ook) van financiële aard zijn.

⁴³ Dit punt – doublures met wat de rechter controleert – is ook vanuit sommige koepelorganisaties aangekaart.

De Expertgroep heeft in de afgelopen periode geconstateerd dat er sprake is van behoorlijke verschillen in de kwaliteit van de accountantsverslagen. In de optiek van het LKB is dit inmiddels (grotendeels) ondervangen. Door de jaarlijkse updates van het onderliggende protocol voor deze verslagen wordt het voor accountants steeds duidelijker wat er van hen verwacht wordt. Daardoor nemen de (mogelijkheden voor) verschillen in deze verslagen, zo is ook de ervaring van het LKB, navenant af. Het LKB is over het algemeen dan ook tevreden over de inhoud en kwaliteit van de accountantsverslagen en -verklaringen.

Het plan van aanpak

In het Besluit kwaliteitseisen is voor beroepsvertegenwoordigers de verplichting opgenomen om bij het verzoek tot instelling van een beschermingsmaatregel een plan van aanpak te overleggen aan de kantonrechter. In dit plan dienen in ieder geval het doel van de vertegenwoordiging en de gemaakte afspraken om dat doel te bereiken verduidelijkt te worden. Ook dient de beroepsvertegenwoordiger in het plan van aanpak aan te geven hoe en wanneer hij bereikbaar is. Door aldus van de vertegenwoordiger te verlangen om concrete plannen te maken over de wijze van vertegenwoordiging en de omgang met betrokkene wordt getracht om een impuls aan de kwaliteit van vertegenwoordiging te geven. Als spiegelbeeld daarvan kan het plan van aanpak de rechter een referentiekader bieden voor het beoordelen van het verloop van de vertegenwoordiging.

In het licht van het bovenstaande hebben we de kantonrechters allereerst gevraagd naar hun ervaringen met het plan van aanpak. Deze ervaringen bleken sterk uiteen te lopen. Drie van de tien kantonrechters hebben gemeld dat hun ervaringen positief waren. Een even groot aantal kantonrechters sprak van negatieve ervaringen, terwijl de overige vier kantonrechters hier neutraal over waren. De kantonrechters met positieve ervaringen noemden dat er soms op het plan van aanpak teruggevallen kan worden indien er onvrede ontstaat tussen vertegenwoordiger en betrokkene. De kantonrechters die neutraal waren gaven aan dat er in het plan van aanpak vaak standaardformuleringen worden gehanteerd en dat de enige toegevoegde waarde eruit bestaat dat er uit opgemaakt kan worden of de vertegenwoordiger met de cliënt heeft gesproken. De kantonrechters die negatief waren benadrukten met name ook de standaardformuleringen die veelal in de plannen van aanpak worden gebezigd, waardoor deze plannen niets concreets toevoegen. Bij het bovenstaande tekenen we aan dat de bezwaren van de kantonrechters niet zozeer betrekking hebben op de verplichting zelf om een plan van aanpak te moeten opstellen, maar op de wijze waarop in de praktijk vorm en inhoud aan deze verplichting wordt gegeven.

Desgevraagd hebben vier kantonrechters gemeld dat ze veelal aanvullende vragen hebben rondom het plan van aanpak, bijvoorbeeld naar de aard van de aangegeven contactmomenten. Eén rechter vraagt regelmatig om het plan van aanpak opnieuw in te vullen indien dit te summier of te standaard is. In lijn met bovenstaande bevindingen hebben twee van de tien rechters aangegeven dat de plannen van aanpak eraan bijgedragen hebben dat zij – in vergelijking met de situatie vóór de wetwijziging – minder tijd nodig hebben voor de beoordeling van aanvragen voor beschermingsmaatregelen. Voor de overige rechters gold dat niet.⁴⁴

⁴⁴ Waarbij één rechter zich geen mening kon vormen over deze vraag.

Als spiegelbeeld van het voorgaande zijn we ook bij de beroepsvertegenwoordigers nagegaan welke meerwaarde zij voor zichzelf ervaren van de plannen van aanpak (zie tabel 3.10).

Tabel 3.10 Meerwaarde plan van aanpak voor beroepsvertegenwoordigers

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	8	8	6
Nee	18	18	19
Weet niet	-	-	-

Uit bovenstaande resultaten blijkt dat beroepsvertegenwoordigers in grote lijnen vergelijkbare ervaringen hebben als rechters. Voor ruim twee derde deel van de beroepsvertegenwoordigers heeft het plan van aanpak geen meerwaarde. Deze vertegenwoordigers onderbouwen dit vooral door er op te wijzen dat de plannen van aanpak vooral protocolmatig opgesteld worden, mede omdat het opstellen daarvan al vóór de instelling van de beschermingsmaatregel plaats dient te vinden. Op dat moment hebben vertegenwoordigers ook nog geen goed zicht op de specifieke ondersteuningsbehoeften van betrokkenen. De (22) beroepsvertegenwoordigers die stellen dat het plan van aanpak voor hen wel een meerwaarde heeft, dragen vooral aan dat zij in dit plan afspraken met de cliënt vastleggen.

In het verlengde van het voorgaande zijn we bij het raadplegen van kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers nagegaan welke impact op de kwaliteit van vertegenwoordiging zij van de plannen van aanpak ervaren hebben (tabel 3.11).

Tabel 3.11 Impact plan van aanpak op kwaliteit van vertegenwoordiging

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	2	2	8	7
Neutraal	8	22	12	13
Negatief	-	2	4	2
Weet niet	-	-	2	3

Overall gezien blijkt een (ruime) meerderheid van de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers geen effect op de kwaliteit van vertegenwoordiging te signaleren van de plannen van aanpak. Deze respondenten hebben hiervoor een tweetal hoofdredenen aangedragen die betrekking hebben op het moment en de wijze waarop het plan van aanpak opgesteld wordt. In de eerste plaats is er vanuit deze respondenten op gewezen dat het plan van aanpak voor de instelling van de beschermingsmaatregel opgesteld dient te worden. Op dat moment zijn er nog weinig contactmomenten met betrokkene geweest. Daardoor is het ook niet reëel om te verwachten dat er dan een goed doordacht 'maatwerkplan' opgesteld kan worden.⁴⁵ Samenhangend hiermee is vanuit deze respondenten naar voren gebracht dat, zoals hierboven al aan de orde kwam, de plannen van aanpak veelal summier van aard zijn en/of (te) veel standaardteksten bevatten. Bovenstaande bevindingen worden ook onderschreven vanuit

⁴⁵ Citaat gesprekspartner van een koepelorganisatie: "Op zich is het werken met een plan van aanpak niet verkeerd. Maar om een goed doortimmerd en volledig op maat gesneden plan van aanpak te kunnen vervaardigen, moet je al heel wat geïnvesteerd hebben in het contact met de cliënt. Dit staat niet in verhouding tot de hoogte van de intakevergoeding."

sommige koepelorganisaties. Ook zij signaleren dat in de praktijk de plannen van aanpak vrij standaard zijn en (mede daardoor) een beperkte meerwaarde hebben.

Een tweetal kantonrechters en 17 beroepsvertegenwoordigers (22%) signaleren wel een positieve impact van de plannen van aanpak op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Daarbij zijn binnen de groep van beroepsvertegenwoordigers de bewindvoerders en mentoren wat positiever over de kwaliteitsimpact van de plannen van aanpak dan de curatoren. Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers die positief zijn over deze impact, hebben dat vooral onderbouwd door er op te wijzen dat hiermee richting betrokkenen meer duidelijkheid wordt gecreëerd over wat verwacht mag worden en wat de bedoeling is van de beschermingsmaatregel. In het verlengde daarvan bieden de plannen van aanpak in de optiek van deze respondenten ook houvast waarop teruggevallen kan worden indien er onvrede ontstaat tussen vertegenwoordiger en betrokkene. Zo komt het voor dat betrokkenen klagen over de bereikbaarheid van vertegenwoordigers, terwijl uit navraag blijkt dat zij op andere momenten contact zoeken dan dat de vertegenwoordiger, ook blijkens het plan van aanpak, beschikbaar is.

De acht beroepsvertegenwoordigers, die een negatieve impact van de plannen van aanpak op de kwaliteit van vertegenwoordiging ervaren, hebben dat onderbouwd door er op te wijzen dat het opstellen van deze plannen tijd vergt (die anders aan de cliënt besteed zou kunnen worden), dat het plan van aanpak te algemeen ingevuld wordt (en dus weinig leidraad biedt voor de feitelijke uitvoering van de maatregel) en dat het – is door twee curatoren genoemd – voor cliënten confronterend kan zijn (omdat zij niet kunnen overzien wat er gaat gebeuren).

Ook een ruime meerderheid van de leden van de Expertgroep signaleert dat de plannen van aanpak vrij standaard zijn en geen of een beperkte meerwaarde hebben. Deze leden van de Expertgroep zien dit ook als een gemiste kans voor beroepsvertegenwoordigers. Dit omdat een op maat gesneden plan van aanpak een belangrijk instrument kan vormen voor verwachtingsmanagement richting de cliënt, iets wat op zich weer kan bijdragen aan reductie van het aantal betrokkenen dat ontevreden is over de dienstverlening. Bovendien kan, indien betrokkenen desondanks toch ontevreden zijn, teruggevallen worden op de doelen en afspraken, zoals die in het plan van aanpak vastgelegd zijn.

Verder zou het in de optiek van de Expertgroep een meerwaarde hebben indien het plan van aanpak meer een 'levend document' zou worden. In dat geval zouden de doelen en afspraken dus periodiek, bijvoorbeeld rond de jaarlijkse rekening en verantwoording, tegen het licht gehouden worden en eventueel aangepast worden.

In de bijeenkomst met gemeentelijke vertegenwoordigers werd ervoor gepleit om in het plan van aanpak bij schuldbewinden meer aandacht te vragen voor het ontwikkelingsperspectief van de betrokkene. Bij dit type bewinden zou rondom de plannen van aanpak veel meer sprake moeten zijn van een samenspel tussen de rechthebbende, bewindvoerder en gemeente. Dit om ook de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van de schuldhulpverlening bij dit type bewind te betrekken.

De klachtenregeling

Het Besluit kwaliteitseisen eist verder van beroepsvertegenwoordigers dat zij beschikken over een formele klachtenregeling en dat zij klachten conform deze regeling afhandelen. De klachtenregeling dient in de eerste plaats te vermelden dat iedereen die gerechtigd is om tot instelling van een beschermingsmaatregel te verzoeken, ook gerechtigd is om een klacht in te dienen. Ten tweede dient de regeling te vermelden bij wie de klacht kan worden ingediend en op welke wijze.

Uit tabel 3.12 blijkt dat de helft van de geraadpleegde kantonrechters en bijna twee derde deel van de geconsulteerde beroepsvertegenwoordigers positief is over de verplichte klachtenregeling. Bij de vertegenwoordigers zijn de bewindvoerders en (vooral) de mentoren daar nog wat positiever over dan de curatoren.

Tabel 3.12 Beoordeling verplichte klachtenregeling

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	5	12	16	21
Neutraal	3	12	8	3
Negatief	1	2	2	1
Weet niet	1	-	-	-

De kantonrechters die positief zijn over de verplichte klachtenregeling dragen als argument hiervoor aan dat het goed is dat beroepsvertegenwoordigers eerst zelf zoveel mogelijk klachten opvangen. Dit zou als onderdeel van hun kwaliteitsbeleid ook kunnen bijdragen aan bewustwording bij de vertegenwoordigers over zaken die nog verbeterd kunnen worden. De drie kantonrechters die neutraal zijn over de klachtenregeling dragen hiervoor verschillende redenen aan. Allereerst wijzen zij er op dat rechters weinig meekrijgen over (het beroep op) de klachtenregeling van vertegenwoordigers. Alleen wanneer een klacht bij de rechter terechtkomt kan de rechter nagaan of betrokkene ook al een beroep op de klachtenregeling van de vertegenwoordiger heeft gedaan, iets waar dan overigens dikwijls geen sprake van blijkt te zijn (zie hierna). Samenhangend hiermee hebben deze rechters dan ook naar voren gebracht dat zij een rechtsgrond ontberen om bij klachten eerst te verwijzen naar de klachtenregeling van de vertegenwoordiger. Daardoor komt de gedachte, dat klachten eerst daar terechtkomen, in de praktijk vaak niet uit de verf en komen (te) veel klachten direct op het bordje van de rechter. Dit laatste wordt ook bevestigd vanuit de Expertgroep.⁴⁶

De ene kantonrechter die negatief is over de verplichte klachtenregeling onderbouwt dit door er op te wijzen dat dit ten koste kan gaan van het toezicht dat de kantonrechter op het werk van de vertegenwoordiger moet houden. Dit omdat met deze regeling bevorderd wordt dat een deel van de klachten niet meer via de kantonrechter afgehandeld wordt. Desgevraagd heeft overigens de

⁴⁶ Vanuit de Expertgroep is aangegeven dat vooral de schuldbewinden tot veel klachten bij de kantonrechter leiden. Vaak passeren zij daarbij de klachtenregeling van de vertegenwoordiger. Uit veel accountantsverslagen blijkt dan ook dat er maar (zeer) beperkt gebruik wordt gemaakt van de klachtenregeling van vertegenwoordigers. De ervaring van de Expertgroep is overigens dat de oorzaak van de klachten vaak gelegen is in te weinig communicatie tussen de vertegenwoordiger (bewindvoerder) en rechthebbende. Dit is in de optiek van de Expertgroep mede het gevolg van de standaardisatie van de dienstverlening waarvan bij diverse bewindvoerders sprake is (zie ook elders). Dit gaat ten koste van het aantal contactmomenten waarin bewindvoerders zaken uit kunnen leggen aan betrokkene.

helft van de geraadpleegde rechters aangegeven dat zij bij eventuele verzoeken om ontslag toetsen of er in eerdere instantie al een klacht over deze vertegenwoordiger ingediend is volgens de klachtenregeling. De andere vijf rechters doen dat niet.

De beroepsvertegenwoordigers die positief zijn over de klachtenregeling beargumenteren dit vooral door er op te wijzen dat deze regeling bijdraagt aan transparantie en openheid naar derden. Bijna een derde deel van de beroepsvertegenwoordigers is neutraal over de klachtenregeling terwijl een beperkt aantal vertegenwoordigers (vier) hier zelfs negatief over is. Vanuit deze vertegenwoordigers is vooral opgemerkt dat veel klachten nog direct via de rechter verlopen, waardoor de klachtenregeling weinig toegevoegde waarde heeft.⁴⁷ Een meer beperkt deel van deze vertegenwoordigers is van mening dat de klachtenregeling kan leiden tot meer oneigenlijke klachten die dan toch allemaal volgens de klachtenprocedure afgehandeld moeten worden.

We hebben de beroepsvertegenwoordigers de vraag gesteld of zij sinds de wetswijziging te maken hebben gehad met klachten over hun eigen functioneren. Hiervan bleek bij ruim een derde deel van de vertegenwoordigers sprake te zijn (zie tabel 3.13). Veelal ging het daarbij om een of twee klachten.

Tabel 3.13 Klachten over beroepsvertegenwoordigers sinds de wetswijziging

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	12	9	9
Nee	13	16	15
Weet niet	1	1	1

De meeste klachten hadden betrekking op het leefgeldbedrag en werden veelal opgelost door in gesprek te treden met de cliënt en hierover (nieuwe) afspraken te maken.

Bevorderen zelfredzaamheid

Mede in het licht van de eisen die voortvloeien uit het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, wordt met de wetswijziging cbm ook beoogd om de zelfredzaamheid van personen te bevorderen. Daartoe is in het Besluit kwaliteitseisen een artikel opgenomen waarin bepaald is dat de vertegenwoordiger waar mogelijk de zelfredzaamheid van betrokkene dient te bevorderen.

Als eerste hebben we de kantonrechters dan ook de vraag gesteld wat hun ervaringen zijn met deze wijziging. Daaruit bleek dat een ruime meerderheid van de rechters, namelijk acht van de tien, daar positief over was.⁴⁸ Als belangrijkste reden hiervoor noemden diverse van deze rechters dat deze wijziging bijgedragen heeft aan vergroting van de bewustwording bij vertegenwoordigers. Daardoor zijn zij zich in toenemende mate, daar waar mogelijk, gaan inzetten op bevordering van zelfredzaamheid van hun cliënten (zie ook hierna).

⁴⁷ Dit argument is ook vanuit sommige koepelorganisaties aangevoerd. Koepelorganisaties proberen hier overigens wel enige sturing in te geven. Zo hebben Mentorschap Nederland en de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Mentoren (NBPM) gezamenlijk een klachtenregeling voor mentoren gemaakt, die uitgaat van de volgorde: eerst naar mentor zelf, dan naar de landelijke klachtencommissie mentoren en als laatste naar de kantonrechter.

⁴⁸ De andere twee kantonrechters konden zich geen mening vormen over deze vraag.

We hebben de kantonrechters en schuldhulpverleners de vraag gesteld of zij signaleren dat beroepsvertegenwoordigers na de wetswijziging meer aandacht zijn gaan schenken aan het bevorderen van zelfredzaamheid van hun cliënten. Aan de verschillende typen beroepsvertegenwoordigers hebben we een vergelijkbare vraag gesteld, of zij dit na de wetswijziging meer zijn gaan doen. In tabel 3.14 hebben we de resultaten voor de verschillende typen respondentgroepen samengevat.

Tabel 3.14 Toename bevordering zelfredzaamheid

Antwoord-categorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers			SHV (N=26)
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)	
Ja	6	9	16	8	6
Nee	1	17	7	16	12
Weet niet	3	-	3	1	8

Het blijkt dat iets meer dan de helft van de kantonrechters constateert dat de beroepsvertegenwoordigers na de wetswijziging meer aandacht zijn gaan besteden aan het bevorderen van zelfredzaamheid van hun cliënten. Deze rechters signaleren met name een 'kanteling' in de wijze waarop bewindvoerders (bij schuldenbewinden) te werk gaan en een daarmee gepaard gaande toename van het aantal aanvragen voor opheffingen van (schulden)bewinden. Dit vanwege het wegvallen van de rechtsgrond voor instelling van de beschermingsmaatregel (dikwijls omdat de problematische schulden opgelost zijn). Eén kantonrechter signaleerde dit effect niet, terwijl drie kantonrechters zich geen mening konden vormen over deze vraag.⁴⁹

We zien dat de resultaten voor de kantonrechters ook onderschreven worden vanuit de beroepsbewindvoerders. Ongeveer twee derde deel van de beroepsbewindvoerders, die zich een mening kon vormen over deze vraag, heeft aangegeven dat zij zich na de wetswijziging inderdaad extra zijn gaan inzetten op het bevorderen van (financiële) zelfredzaamheid. Deze bewindvoerders zien vooral bij schuldenbewinden dikwijls kansen voor het bevorderen van (financiële) zelfredzaamheid.

Bovenstaand beeld wordt in mindere mate herkend vanuit de schuldhulpverleners. Zo heeft van de geraadpleegde schuldhulpverleners, die zich een mening konden vormen over deze vraag, een derde deel gemeld dat zij signaleren dat bewindvoerders na de wetswijziging extra inspanningen zijn gaan plegen om de financiële zelfredzaamheid van hun cliënten te versterken. Twee derde deel van de schuldhulpverleners constateert dus niet een dergelijk effect. Vanuit deze laatste schuldhulpverleners is regelmatig opgemerkt dat het in hun optiek nog schort aan concrete stimulansen, bijvoorbeeld in de vorm van extra vergoedingen, om de focus van beroepsbewindvoerders wezenlijk te verleggen naar bevordering van financiële zelfredzaamheid bij schuldenbewind. Binnen het standaardtarief is hiervoor één uur per jaar verdisconteerd, wat volgens deze schuldhulpverleners nog te weinig zoden aan de dijk zet. Ook de gemeentelijke vertegenwoordigers die in de bijeenkomst geparticipeerd hebben, merken niet dat bewindvoerders meer aan het bevorderen van zelfredzaamheid zijn gaan doen sinds de wetswijziging.

⁴⁹ Vooral vanwege het ontbreken van (voldoende) ervaring met de periode vóór de wetswijziging.

De Expertgroep ziet, met name rondom schuldenbewinden, kansen voor een (nog) grotere inzet van beroepsbewindvoerders op versterking van de financiële zelfredzaamheid. Vanuit de Expertgroep is geconstateerd dat er bij een deel van beroepsbewindvoerders, wellicht mede vanwege financiële noodzaak, vooral ingezet wordt op het vergroten van de efficiency. Dit gaat gepaard met standaardisatie van de werkprocessen waardoor ook de mogelijkheden verkleind worden om per cliënt maatwerk te leveren om aldus de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Daarbij kan het voor beroepsbewindvoerders efficiënter zijn om de hele administratie van een cliënt over te nemen dan de cliënt bepaalde financiële handelingen zelf te laten verrichten. Voor zover dit plaatsvindt, staat het een en ander in de optiek van de Expertgroep op gespannen voet met een belangrijk uitgangspunt van de wet, dat er niet verder ingegrepen dient te worden dan nodig is.

In het verlengde van het voorgaande duren diverse schuldenbewinden in de optiek van de Expertgroep dan ook te lang. Bij een aanzienlijk deel van de schuldenbewinden zou er volgens deze groep na enkele jaren toch zicht moeten zijn op een oplossing.

Extra inzet van schuldhulpverleners kan volgens de Expertgroep in diverse gevallen (ook) bijdragen aan het helpen oplossen van problematische schulden en zo de termijnen van bewindvoering bekorten. Een knelpunt is daarbij wel dat schuldhulpverleners niet over vergelijkbare bevoegdheden beschikken als bewindvoerders. Ook worden cliënten van schuldhulpverleners niet in het CCBR opgenomen waardoor schuldhulpverleners geen gebruik kunnen maken van de voordelen die dit register biedt om verdere groei van schulden te voorkomen. Een ander knelpunt dat de Expertgroep wat dit aangaat signaleert is dat schuldhulpverlening (lang) niet zo breed toegankelijk is als beschermingsbewind. Vanuit de Expertgroep wordt wel de vraag gesteld in hoeverre beschermingsbewind nog noodzakelijk is op het moment dat er (wel) een schuldhulpverlening- of WSNP-traject gestart wordt voor mensen met problematische schulden.

Verder signaleert de Expertgroep dat het stapsgewijs loslaten van betrokkenen bij schuldenbewinden in de praktijk lastig is en (dus) ook weinig plaatsvindt. Bewindvoerders hebben een dergelijke aanpak niet in hun (gestandaardiseerde) systemen zitten en zijn bovendien ook bang voor aansprakelijkheid indien ze de teugels wat laten vieren bij betrokkenen en deze vervolgens een (financiële) misstap maakt. Verder kan ook de buitenwereld blokkades opwerpen bij een stapsgewijs proces naar een grotere mate van zelfredzaamheid. Zo zijn er banken die weigeren om personen die onder bewind zijn gesteld een rekening te geven met de mogelijkheid tot internetbankieren.

Meer in het algemeen constateert de Expertgroep dat de mogelijkheden voor het bevorderen van zelfredzaamheid niet overschat dienen te worden. Een groot deel van de personen die onder een beschermingsmaatregel zijn geplaatst is daartoe niet in staat.

Rondom de bevordering van de financiële zelfredzaamheid zijn vanuit de geraadpleegde koepelorganisaties enkele knelpunten naar voren gebracht. In de eerste plaats bestaat er onduidelijkheid over wat van vertegenwoordigers op dit punt verwacht wordt. De wet omschrijft niet hoe de zelfredzaamheid bevorderd dient te worden (citaat: '*Je hebt het Burgerlijk Wetboek, de*

kwaliteitseisen, de aanbevelingen van het LOVCK, waarin heel nauwkeurig en gedetailleerd staat omschreven hoe je met beschermingsbewind om moet gaan. Maar daar waar het gaat om schulden oplossen, is de strekking: regel het maar zelf. De aandacht voor het oplossen van schulden en het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid staat niet in goede verhouding met de rest'). In de tweede plaats moeten de verwachtingen op dit punt niet al te hooggespannen zijn. Dit omdat lang niet alle betrokkenen ook in staat zijn om financieel zelfredzaam te worden. Zeker als – in de derde plaats – ook de beloning voor de vertegenwoordigers in ogenschouw wordt genomen. Dat ene uur per jaar voor bevordering van zelfredzaamheid – zie hiervoor – is in de optiek van de brancheorganisaties beperkt.

Ten slotte zien we uit tabel 3.14 dat het aandeel beroepscuratoren en -mentoren dat na de wetwijziging extra is gaan inzetten op bevordering van de zelfredzaamheid van hun cliënten, duidelijk lager ligt dan bij de beroepsbewindvoerders. De achterliggende verklaring hiervoor lijkt, gezien de gegeven toelichtingen, vooral gelegen te zijn in het type cliënten waar deze vertegenwoordigers mee werken: personen die vanwege een lichamelijke of geestelijke toestand onder curatele zijn gesteld of onder mentorschap zijn geplaatst. Bij dit type cliënten is het bevorderen van zelfredzaamheid volgens deze groep vertegenwoordigers niet altijd mogelijk.

We hebben de beroepsvertegenwoordigers gevraagd bij welk deel van hun cliënten zij in de praktijk zinvol kunnen werken aan het bevorderen van zelfredzaamheid. Voor zover vertegenwoordigers hiervan een inschatting konden maken, kwamen de beroepscuratoren tot een gemiddeld aandeel van 10% van hun cliënten. Voor beroepsbewindvoerders en -mentoren kwamen deze percentages uit op respectievelijk 18% en 7%. In de gesprekken met beroepsvertegenwoordigers zijn we ook nagegaan waarom zij bij de overige cliënten niet werken aan versterking van de zelfredzaamheid. Door vrijwel alle beroepsvertegenwoordigers werd genoemd dat dit bij deze cliënten geen haalbare kaart is. In aanvulling daarop hebben 13 beroepsvertegenwoordigers gemeld dat 'onwelwillendheid' van cliënten dikwijls een belangrijke reden is waarom er geen aandacht kan worden besteed aan het bevorderen van zelfredzaamheid. Ook is door negen beroepsvertegenwoordigers nog genoemd dat het aantal begrote uren te laag is om bij meer cliënten in te zetten op bevordering van (financiële) zelfredzaamheid.

Verder hebben we de beroepsvertegenwoordigers gevraagd of zij een inschatting konden maken van het deel van de cliënten dat gemiddeld jaarlijks 'uitstroomt' uit de beschermingsmaatregel. Slechts een beperkt deel van deze vertegenwoordigers was daartoe in staat, waardoor de navolgende percentages hoogstens indicatief zijn. De beroepscuratoren kwamen gemiddeld op 5% van hun cliënten en de beroepsbewindvoerders en -mentoren op 15% respectievelijk 2%.

Aansluiting levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond

In het Besluit kwaliteitseisen wordt gesteld dat de beroepsvertegenwoordiger bij zijn taakvervulling uit dient te gaan van de levensovertuiging, de godsdienstige gezindheid en de culturele achtergrond van betrokkene. In dit licht zijn we in de gesprekken met kantonrechters nagegaan of zij bij aanvragen voor beschermingsmaatregelen doorgaans over voldoende informatie beschikken om dit te kunnen beoordelen. Dit blijkt in de praktijk een lastig punt te zijn, getuige het feit dat maar één kantonrechter van mening was dat dit het geval was. Daarentegen

hebben vijf kantonrechters deze vraag ontkennend beantwoord en konden vier personen zich geen mening vormen over deze vraag. Verschillende kantonrechters hebben wat dit aangaat gemeld dat het plan van aanpak geen inzicht biedt in de vraag in hoeverre vertegenwoordigers aansluiting (gaan) zoeken bij de levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond van betrokkene.

3.5 Instrumentarium van de kantonrechter

Hoewel het toetsen aan de formele kwaliteitseisen 'belegd' is bij het Landelijk Kwaliteitsbureau, zijn de kantonrechters verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de wettelijke vertegenwoordigers. Met de wetwijziging cbm zijn (dus) de nodige aanpassingen doorgevoerd die als doel hebben om het toezicht op de (kwaliteit van de) vertegenwoordiging vanuit de rechterlijke macht te versterken. Om zicht te krijgen op de uitwerking in de praktijk hebben we de kantonrechters gevraagd of zij met de huidige wetgeving over voldoende mogelijkheden en instrumenten beschikken om de geschiktheid van potentiële vertegenwoordigers te kunnen beoordelen. Dit leverde een wisselend beeld op in die zin dat vijf kantonrechters van mening waren dat hiervan wel sprake was en vier kantonrechters niet.⁵⁰ De laatste kantonrechters hebben met name naar voren gebracht dat de geschiktheid van de vertegenwoordiger voor een bepaalde case uit de praktijk moet blijken en dat de huidige kwaliteitseisen hiervoor geen garantie bieden.

Verder hebben we de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers gevraagd of kantonrechters met het huidige instrumentarium voldoende toezicht kunnen uitoefenen op vertegenwoordigers en – indien nodig – adequaat kunnen ingrijpen. Dit leverde het beeld op zoals in tabel 3.15 weergegeven.

Tabel 3.15 Toereikendheid instrumentarium voor toezicht kantonrechter

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	3	11	17	18
Nee	6	9	4	5
Weet niet	1	6	5	2

Een drietal kantonrechters heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Daarentegen hebben zes van de tien kantonrechters aangegeven dat zij met het huidige instrumentarium niet altijd adequaat toezicht kunnen houden. Deze rechters wijzen daarbij in de eerste plaats op de wijze waarop de plannen van aanpak en de evaluaties dikwijls opgesteld worden. Deze worden vaak nog te algemeen of te summier ingevuld door de vertegenwoordigers. Daardoor is het voor rechters dikwijls lastig om goed zicht te houden op de voortgang en kwaliteit van de vertegenwoordiging. Ten tweede geven deze rechters aan dat het voor betrokkenen niet verplicht is om op de zitting te verschijnen. Daardoor kunnen rechters vaak geen vragen aan betrokkenen zelf stellen over de vertegenwoordiging. In de derde plaats signaleren deze rechters een gebrek aan uitwisseling van informatie in en tussen de arrondissementen zelf. Zo kan het voorkomen dat er binnen de afdeling die zich bezighoudt met WSNP-bewind knelpunten worden geconstateerd rondom een bewindvoerder, terwijl dezelfde bewindvoerder bij hetzelfde arrondissement in beeld

⁵⁰ Eén kantonrechter had geen mening.

is als beschermingsbewindvoerder. Of dat een beschermingsbewindvoerder in het ene arrondissement ontslagen wordt, maar tegelijkertijd in een ander arrondissement in beeld is om benoemd te worden als beschermingsbewindvoerder.

Van de beroepsvertegenwoordigers is een ruime meerderheid van de beroepsbewindvoerders en -mentoren de mening toegedaan dat rechters met het huidige instrumentarium wel voldoende toezicht kunnen houden. Bij beroepscuratoren zijn de meningen wat dit aangaat wat meer verdeeld.

In de optiek van bijna een kwart van de beroepsvertegenwoordigers kunnen kantonrechters met het huidige instrumentarium niet altijd adequaat toezicht houden. Deze vertegenwoordigers brengen hiervoor een tweetal redenen naar voren. Allereerst menen zij dat het voor kantonrechters lastig kan zijn om (lopende de rit) nog in te grijpen wanneer een vertegenwoordiger door het LKB als benoembaar is gekwalificeerd. Ten tweede wijzen deze vertegenwoordigers erop dat de stukken waarvan de kantonrechter uitgaat grotendeels afkomstig zijn van – c.q. gebaseerd zijn op de antwoorden van – vertegenwoordigers. De rol van de betrokkenen en hun sociale omgeving/familie is daarbij beperkt (terwijl het meer betrekken van de nabije omgeving juist een van de hoofddoelen van de wetswijziging was).

Een knelpunt dat de Expertgroep signaleert voor een adequate invulling van de toezichthoudende rol van de rechterlijke macht bij beschermingsmaatregelen heeft betrekking op de personele capaciteit, ook waar het gaat om ondersteunend personeel. De Expertgroep constateert dat er in de praktijk sprake is van een tekort aan ondersteunend personeel en dat het daarbij bovendien vooral gaat om tijdelijke krachten. Door dit laatste is er ook sprake van veel verloop waardoor er geen kennis op het gebied van beschermingsmaatregelen op dat niveau opgebouwd kan worden. Hierdoor, maar ook door de groei van het aantal zaken, komt de toezichthoudende rol van de rechterlijke macht in toenemende mate onder druk te staan.

Vanuit de Expertgroep is ook de behoefte geventileerd aan een instrument waarmee kantonrechters meer proactief zicht kunnen krijgen op het functioneren en de kwaliteit van dienstverlening van vertegenwoordigers. In de huidige situatie zijn kantonrechters nog te veel afhankelijk van incidenten (zoals klachten) of van vaste zittingen/contactmomenten (zoals de jaarlijkse rekening en verantwoording of de evaluaties).

In de gesprekken met kantonrechters zijn we nagegaan of zij nog verschillen signaleren tussen curatoren, bewindvoerders en mentoren waar het gaat om het houden van toezicht op de vertegenwoordiging. Vier van de tien kantonrechters hadden inderdaad deze ervaring. Twee kantonrechters vonden het relatief lastig om goed toezicht te houden op het beschermingsbewind. Dit omdat betrokkenen zelf regelmatig weigeren om medewerking te verlenen, waardoor het niet altijd eenvoudig is om eventuele klachten over de bewindvoerder goed te beoordelen. Twee rechters vonden het relatief lastig om toezicht te houden op mentorschap omdat er bij deze beschermingsmaatregel minder frequent contactmomenten zijn dan bij

curatele en beschermingsbewind. Zo hoeven mentoren niet jaarlijks rekening en verantwoording af te leggen voor iedere betrokkene⁵¹.

Ten slotte zijn we nagegaan in hoeverre kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers signaleren dat de wetswijziging cbm er met al haar aanpassingen aan bijgedragen heeft dat de kwaliteit van vertegenwoordiging verbeterd is. In tabel 3.16 hebben we de resultaten van deze vraag samengevat.

Tabel 3.16 Impact wetswijziging cbm op kwaliteit vertegenwoordiging

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Verbeterd	7	14	16	13
Onveranderd	1	10	7	10
Verslechterd		2	1	2
Weet niet	2		2	

Overall gezien heeft een (ruime) meerderheid van zowel de kantonrechters als de beroepsvertegenwoordigers in de afgelopen periode ervaren dat de wetswijziging positief uitgewerkt heeft op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Vooral de kantonrechters zijn daar positief over. Van de acht kantonrechters, die zich een mening konden vormen over deze vraag, gaven zeven rechters aan dat zij constateerden dat de wetswijziging cbm de kwaliteit van vertegenwoordiging verbeterd heeft. Eén kantonrechter signaleerde geen effect van de wetswijziging. Deze rechter was van mening dat er met de wetswijziging te veel papierwerk gecreëerd is voor vertegenwoordigers en rechtbanken, zonder dat dit iets zegt over de feitelijke kwaliteit van vertegenwoordiging. De zeven kantonrechters die wel positief waren over het effect van de wetswijziging cbm brachten naar voren dat met de kwaliteitseisen het 'kaf van het koren is gescheiden' en dat hierdoor bij vertegenwoordigers meer bewustzijn is gecreëerd over het belang van een goede dienstverlening.

Ruim de helft van de beroepsvertegenwoordigers signaleert dat de wetswijziging cbm positief uitgewerkt heeft op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Vanuit deze vertegenwoordigers is vooral aangegeven dat de kwaliteitseisen als een filter werken waardoor niet iedereen zo maar vertegenwoordiger kan worden en dat met deze eisen een bepaalde controle uitgeoefend kan worden op de werkzaamheden van vertegenwoordigers.

Ruim een derde deel van de beroepsvertegenwoordigers ziet geen wezenlijke effecten van de wetswijziging cbm op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Als onderbouwing daarvan hebben deze vertegenwoordigers met name naar voren gebracht dat deze wijziging in hun optiek vooral geresulteerd heeft in formaliteiten waaraan voldaan moeten worden zonder dat dit iets zegt over de kwaliteit van vertegenwoordiging zelf. Een beperkt aantal beroepsvertegenwoordigers (vijf) signaleert een negatieve impact van de wetswijziging cbm op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Ook deze vertegenwoordigers benadrukken dat de wetswijziging vooral tot meer formaliteiten en bureaucratie heeft geleid, iets wat in de optiek van deze vertegenwoordigers ten koste gaat van de aandacht en tijd die aan de cliënten besteed kan worden.

⁵¹ Maar wel een jaarlijks verslag van de accountant/deskundige voor de gehele onderneming.

3.6 Ervaringen met het Landelijk Kwaliteitsbureau

Eenduidigheid en efficiëntie van LKB

Kantonrechters zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de wettelijke vertegenwoordiging. Zij besluiten of een persoon voldoende geschikt is om als wettelijk vertegenwoordiger benoemd te worden en tijdens de uitvoering van de maatregel gehandhaafd te blijven. Vanaf 2016 is de toets op enkel formele kwaliteitseisen gecentraliseerd bij het LKB, dat ondergebracht is bij de rechtbank Oost-Brabant. Bij de besluitvorming over de benoeming dan wel handhaving van een beroepsvertegenwoordiger baseert de kantonrechter zich (onder meer) op de toets zoals die door het LKB is uitgevoerd.

Het LKB behandelt in de eerste plaats toelatingsverzoeken van beroepsvertegenwoordigers om als benoembaar gekwalificeerd te kunnen worden. Ook personen die vóór de wetwijziging al beroepsmatig actief waren als vertegenwoordiger, en (dus) drie of meer personen vertegenwoordigen, hebben in de afgelopen periode een dergelijk verzoek in moeten dienen. Daarnaast verzorgt het LKB, in de tweede plaats, vanaf 2016 ook de jaarlijkse handhavingsverzoeken van beroepsvertegenwoordigers. Daarbij toetst het LKB – onder andere aan de hand van het ingediende accountants-/deskundigenverslag, de accountantsverklaring (zie hiervoor) en de Eigen Verklaring⁵² – of beroepsvertegenwoordigers nog voldoen aan de eisen uit het Besluit kwaliteitseisen. Het LKB beheert het bestand van toegelaten en gehandhaafde vertegenwoordigers. In de praktijk kan het voorkomen dat kantonrechters iets toe willen voegen aan een vertegenwoordiger of aan een kantoor. Daartoe dienen zij dan een verzoek in bij het LKB, zij kunnen dus niet zelfstandig zaken aanpassen in dit bestand.

Het LKB is niet bij wet geregeld, maar vanuit de rechtspraak zelf geïnitieerd. Dit met het doel om via het centraliseren van bovenstaande werkzaamheden tot meer een eenduidige en efficiëntere uitvoering van de toets op de kwaliteitseisen van beroepsvertegenwoordigers te komen. In de gesprekken met kantonrechters en de wettelijke vertegenwoordigers zijn we dan ook nagegaan of naar hun ervaring het LKB (inderdaad) daaraan bijdraagt (zie tabel 3.17).

Tabel 3.17 Bijdrage LKB aan meer eenduidige en efficiëntere uitvoering kwaliteitseisen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	9	18	19	16
Nee	-	7	3	4
Weet niet	1	1	4	5

We zien dat de kantonrechters vrijwel unaniem van mening zijn dat het LKB inderdaad daaraan bijgedragen heeft. Het enige verbeterpunt dat vanuit de kantonrechters aangedragen is, heeft betrekking op de mogelijkheid van uitwisseling van informatie tussen de verschillende

⁵² Diverse zaken van het Besluit kwaliteitseisen worden afgedekt via de Eigen Verklaring die vertegenwoordigers bij hun toelatings- en handhavingsverzoeken dienen te overleggen. Daarin dient bijvoorbeeld verklaard te worden dat er functioneringsgesprekken worden gehouden met medewerkers die de rol van curator, bewindvoerder of mentor vervullen. Ook dient daarin verklaard te worden dat er bij de dienstverlening aangesloten wordt bij de levensovertuiging, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond van betrokkene.

arrondissementen over de integriteit van de te benoemen vertegenwoordiger. In de optiek van één kantonrechter zou het LKB hier een meer actieve rol in kunnen spelen.

Ook het overgrote deel van de beroepsvertegenwoordigers heeft ervaren dat de toets op de kwaliteitseisen via het LKB ten goede is gekomen aan de eenduidigheid en efficiency van de uitvoering van de kwaliteitseisen. Iets minder dan een vijfde deel van de beroepsvertegenwoordigers heeft niet deze ervaring opgedaan. Een belangrijke reden die deze vertegenwoordigers hiervoor aandragen, is dat er vanuit het LKB deels dubbele gegevens opgevraagd zouden worden. Als voorbeeld daarvan is genoemd dat het opvragen van diploma's zowel bij de aanvraag tot benoeming plaatsvindt als bij het handhavingsverzoek en dat bij ieder handhavingsverzoek alle VOG-verklaringen van de beroepsvertegenwoordigers weer opgestuurd dienen te worden. Vanuit het LKB is aangegeven dat het jaarlijks opsturen van de diploma's niet nodig is en alleen geldt voor nieuwe medewerkers die na de laatste handhavingscontrole in dienst zijn getreden. Het probleem dat VOG-verklaringen van vertegenwoordigers jaarlijks opgestuurd moeten worden, wordt daarentegen ook vanuit het LKB onderkend. Het LKB wil dit gaan ondervangen, maar heeft hiervoor op dit moment nog geen (ICT-)oplossing.

We zijn bij de beroepsvertegenwoordigers nagegaan of centralisatie van de kwaliteitscontrole bij het LKB voor hen een verbetering heeft betekend ten opzichte van de situatie voorheen waarbij de rechters (per aanvraag) moesten beoordelen of de vertegenwoordiger benoemd kon worden (zie tabel 3.18).

Tabel 3.18 Mate waarin centralisatie bij LKB verbetering vormt voor beroepsvertegenwoordigers

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Verbetering	14	16	14
Gelijk	6	1	2
Verslechtering	6	2	3
Weet niet	-	7	6

Van de beroepsvertegenwoordigers die zich een mening konden vormen over deze vraag, ziet ongeveer twee derde deel centralisatie bij het LKB als een verbetering. Deze vertegenwoordigers brachten hiervoor een drietal redenen naar voren. In de eerste plaats heeft deze centralisatie in de optiek van deze respondenten geresulteerd in een meer eenduidige en duidelijker toepassing van de criteria. Ten tweede is door deze vertegenwoordigers genoemd dat de centralisatie bij het LKB gepaard is gegaan met een meer professionele – en dus betere – toetsing van de kwaliteitseisen. Als derde voordeel is vanuit deze vertegenwoordigers naar voren gebracht dat er nu sprake is van een centraal contactpunt. Deze voordelen worden in meer of mindere mate ook door de geraadpleegde koepelorganisaties herkend.

Verder signaleren negen beroepsvertegenwoordigers geen wezenlijke verandering en ervaren elf beroepsvertegenwoordigers deze centralisatie als een verslechtering ten opzichte van de situatie voorheen. De belangrijkste redenen die deze laatste vertegenwoordigers hiervoor aandragen zijn dat zij het persoonlijke contact met de kantonrechter missen en – samenhangend daarmee – de huidige gang van zaken als te bureaucratisch ervaren.

De kantonrechters hebben we een vergelijkbare vraag voorgelegd. Daarbij hebben acht kantonrechters aangegeven dat centralisatie van de kwaliteitscontrole bij het LKB voor hen geresulteerd heeft in een verbetering ten opzichte van de situatie voorheen waarbij zij zelf per aanvraag moesten bepalen of een vertegenwoordiger geschikt was. Als onderbouwing hiervoor hebben deze rechters aangegeven dat deze centralisatie bijdraagt aan een meer uniforme controle op de beroepsvertegenwoordigers en dat hierdoor ook veel gericht en professioneler getoetst kan worden op de kwaliteitseisen. Verder signaleerde één kantonrechter geen wezenlijke verandering als gevolg van de centralisatie en kon één kantonrechter zich geen mening vormen over deze vraag (vanwege onvoldoende ervaring met de situatie voorheen).

Samenhangend met het voorgaande hebben acht rechters gemeld dat centralisatie van de kwaliteitscontrole bij het LKB gunstig uitgewerkt heeft op hun werklast die samenhangt met het toetsen van de geschiktheid van vertegenwoordigers: deze werklast was nog groter geweest als de toetsing niet door het LKB zou worden gedaan. Voor twee rechters was hiervan geen sprake. Dit omdat deze taak vóór de wetswijziging c/m gedelegeerd was aan ondersteunende medewerkers. Centralisatie van de kwaliteitscontrole bij het LKB is dus niet van invloed geweest op de werklast van deze rechters.

Toelatings- en handhavingsverzoeken

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, moeten vertegenwoordigers vanaf 2016 bij het LKB hun **toelatingsverzoek** indienen om benoemd te kunnen worden als vertegenwoordiger. Meer recentelijk is het LKB overigens wat de toelatingsverzoeken betreft ook de mogelijkheid gaan bieden van een 'tweetrapsraket'. Daarbij kunnen potentiële vertegenwoordigers ervoor kiezen om het LKB eerst te laten toetsen of hun opleiding voldoet. Het niet voldoen aan de opleidingseisen is de belangrijkste reden waarom een deel van de toelatingsverzoeken afgewezen wordt. Bovendien kan hiermee worden voorkomen dat aanvragers onnodig tijd investeren en kosten maken voor het aanleveren van documenten die betrekking hebben op andere typen kwaliteitseisen dan de opleidingseisen. Indien het LKB een toelatingsverzoek afwijst vanwege de opleidingseisen dan reikt zij daarbij de aanvrager veelal een handvat aan om alsnog aan deze eisen te voldoen. Dit houdt met name in dat het LKB suggesties doet over te volgen opleidingen of bijscholing waarmee iemand zich alsnog kan kwalificeren.

We hebben vertegenwoordigers gevraagd hoe hun toelatingsverzoek bij het LKB destijds is verlopen (zie tabel 3.19).

Tabel 3.19 Verloop toelatingsverzoek van beroepsvertegenwoordigers bij het LKB

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
(Zeer) goed	13	20	14
Neutraal	5	2	2
(Zeer) slecht	2	1	2
Weet niet	6	3	7

Van de beroepsvertegenwoordigers die deze vraag konden beantwoorden, is het overgrote deel (ruim driekwart) positief over het verloop van hun toelatingsverzoek bij het LKB. Daarbij deden zich nauwelijks verschillen voor tussen de verschillende typen beroepsvertegenwoordigers die we

in tabel 3.19 opgenomen hebben. Per saldo was dan ook maar een beperkt aantal vertegenwoordigers (vijf) negatief over het verloop van hun toelatingsverzoek.

Desgevraagd konden 63 beroepsvertegenwoordigers de vraag beantwoorden of zij knelpunten ervaren hadden bij hun toelatingsverzoek bij het LKB. Bijna een derde deel van deze vertegenwoordigers heeft aangegeven dat hiervan inderdaad sprake is geweest. Daarbij bleek het vooral te gaan om de doorlooptijd die het LKB nodig had om uitsluitstel te geven over het toelatingsverzoek.

Tabel 3.20 verschaft inzicht in de vraag in hoeverre beroepsvertegenwoordigers ervaren hebben dat het toelatingsverzoek bij het LKB veel tijd vergde en/of kosten met zich meebracht.

Tabel 3.20 Mate waarin toelatingsverzoek bij LKB veel tijd en/of kosten vergde

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	9	12	7
Nee	12	11	10
Weet niet	5	3	8

We zien dat bijna de helft (46%) van de beroepsvertegenwoordigers, die deze vraag konden beantwoorden, ervaren heeft dat hun toelatingsverzoek bij het LKB veel tijd vergde en/of kosten met zich meebracht. Enerzijds is er daarbij door deze vertegenwoordigers op gewezen dat er diverse formulieren ingevuld en bijlagen verzameld dienden te worden, iets wat alles bij elkaar veel tijd vergde. Anderzijds hebben diverse van deze vertegenwoordigers ook de accountantskosten, die gemaakt dienden te worden voor het accountantsverslag, als hoog ervaren. Hierbij tekenen we overigens wel aan dat een dergelijk verslag uit het Besluit kwaliteitseisen volgt. Het LKB constateert dat aanvragers het soms vreemd vinden dat er bij toelatingsverzoeken ook een accountantsverslag toegevoegd moet worden.⁵³ Maar voor het LKB heeft dat wel meerwaarde, want daarmee krijgt het zicht op de vraag of de structuur van de onderneming goed in elkaar steekt.

Desgevraagd heeft één beroepsvertegenwoordiger (circa 1%) gemeld dat het in de afgelopen periode weleens voorgekomen is dat een rechter hem ongeschikt achtte om als vertegenwoordiger op te treden, terwijl hij door het LKB wel als benoembaar was gekwalificeerd. Het ging hierbij om een bewindvoerder. In totaal zes kantonrechters hebben gemeld dat het inderdaad in de praktijk voorkomt, bijvoorbeeld indien een vertegenwoordiger in bestaande dossiers achterstanden in het aanreiken van vereiste documenten heeft, er veel klachten over een vertegenwoordiger zijn binnengekomen of als er twijfel bestaat over de integriteit van een vertegenwoordiger (omdat deze eerder als gerechtsdeurwaarder uit het ambt is gezet). Eén rechter ontdekte dat een diploma – dat in de richting van het LKB was aangereikt – vervalst bleek. Overigens is de Expertgroep van mening dat het register van benoembare vertegenwoordigers alleen voor intern gebruik door het LKB en kantonrechters moet blijven en dus niet openbaar gemaakt dient te worden. Wel bestaat er bij de Expertgroep behoefte aan aanvullende informatie

⁵³ Deze verplichting is door een van de geconsulteerde koepelorganisaties als onzinnig aangemerkt, omdat er dan nog geen cliënten zijn aan de hand waarvan de accountant een verslag kan maken.

(in dit register) die – naast het voldoen aan de formele kwaliteitseisen – ook iets zegt over de inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening van beroepsvertegenwoordigers. Een landelijk overzicht van klachten over bepaalde kantoren/beroepsvertegenwoordigers kan een eerste begin hiervan zijn.

Nadat beroepsvertegenwoordigers toegelaten zijn, moeten zij dus jaarlijks een *handhavingsverzoek* bij het LKB indienen om in functie in reeds ingestelde beschermingsmaatregelen te blijven. Tabel 3.21 geeft inzicht in de vraag hoe deze verzoeken in de optiek van de geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers verlopen zijn.

Tabel 3.21 Verloop handhavingsverzoek van beroepsvertegenwoordigers bij het LKB

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
(Zeer) goed	18	17	18
Neutraal	7	5	3
(Zeer) slecht	1	2	3
Weet niet	-	2	1

Uit de resultaten van bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat beroepsvertegenwoordigers veelal tevreden zijn over het verloop van hun handhavingsverzoeken bij het LKB. Bijna driekwart (73%) van de vertegenwoordigers, die zich een mening konden vormen over deze vraag, heeft dit verloop als (zeer) goed gekwalificeerd. Ook in dit geval was een beperkt aantal vertegenwoordigers (zes) hier ontevreden over.

Bijna de helft van de beroepsvertegenwoordigers heeft (desondanks) knelpunten ervaren bij hun handhavingsverzoek(en). Dit aandeel ligt dus iets hoger dan bij de toelatingsverzoeken (waarbij ongeveer een derde deel van de beroepsvertegenwoordigers sprak van knelpunten). Belangrijke knelpunten die door de vertegenwoordigers zijn genoemd, waren de in hun optiek onnodige doublures met het toelatingsverzoek en de lange doorlooptijd van de behandeling van de handhavingsverzoeken.

Ten slotte geeft tabel 3.22 inzicht in de vraag in hoeverre beroepsvertegenwoordigers ervaren hebben dat hun handhavingsverzoek(en) veel tijd vergde en/of veel kosten met zich meebracht.

Tabel 3.22 Mate waarin handhavingsverzoek(en) bij LKB veel tijd en/of kosten vergde

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	12	10	12
Nee	14	13	12
Weet niet	-	3	1

Het aandeel beroepsvertegenwoordigers dat ervaren heeft dat hun handhavingsverzoek(en) veel tijd vergde en/of veel kosten met zich meebracht, is nagenoeg gelijk aan het aandeel bij de toelatingsverzoeken, namelijk iets minder dan de helft.⁵⁴ Hierbij zijn door deze beroepsvertegenwoordigers dezelfde argumenten genoemd als hierboven bij de toelatingsverzoeken (veel tijd

⁵⁴ Van de beroepsvertegenwoordigers die deze vraag konden beantwoorden.

nodig om de formulieren in te vullen en bijlagen te verzamelen en hoge kosten van de accountant).

Het LKB is, zoals gezegd, vanuit de rechtspraak zelf opgericht en is dus ook niet bij wet geregeld. Het ontbreken van een juridische basis maakt dat het niet mogelijk is om als vertegenwoordiger tegen een besluit van het LKB in beroep te gaan. Overigens heeft het LKB aangegeven dat zij met weinig klachten – vanuit de brancheorganisaties of individuele vertegenwoordigers – te maken heeft. Vertegenwoordigers die het niet eens zijn met een besluit van het LKB, zoeken in de praktijk contact met het LKB. De praktijk is dat een telefonisch of persoonlijk gesprek volgt met een of enkele medewerkers van het LKB. Indien nodig wordt daarbij ruggenspraak gehouden met de kantonrechter die aan het LKB verbonden is. Soms komt het voor dat een potentiële vertegenwoordiger met nieuwe informatie komt, bijvoorbeeld over een afgeronde opleiding, waardoor het LKB alsnog het groene licht kan geven aan een toelatingsverzoek. Bij afwijzing van een handhavingsverzoek van een vertegenwoordiger dienen de rechters, die te maken hebben met de betreffende vertegenwoordiger, te bepalen welke consequenties dat voor deze persoon heeft waar het gaat om zijn of haar rol bij lopende (en nieuwe) zaken. In een dergelijke situatie kan de vertegenwoordiger dan wel in beroep gaan tegen een besluit van de rechter, maar niet tegen de beoordeling van het handhavingsverzoek door het LKB.

Verschillende koepelorganisaties plaatsen kritische kanttekeningen bij het ontbreken van bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij besluiten van het LKB. Dit wordt als een belangrijke omissie ervaren. In het verlengde hiervan is door een van de koepelorganisaties opgemerkt dat het LKB geen publieke verantwoording aflegt over haar toezichthoudende taken. Hierdoor is in de optiek van deze koepelorganisatie onvoldoende transparantie over (bepaalde keuzes in) de uitvoering van LKB-taken. Dat het LKB niet wettelijk is verankerd wordt ook door de Expertgroep als manco gezien. Daardoor heeft het LKB geen juridische status en is ook de financiering van het LKB niet structureel geregeld.

Dienstverlening van het LKB

Zoals hiervoor aangegeven, baseren de kantonrechters zich bij de besluitvorming over de benoeming en handhaving van een beroepsvertegenwoordiger onder meer op de informatie die het LKB bij de toets aan de formele kwaliteitseisen vergaart. In de gesprekken met kantonrechters hebben we aandacht besteed aan de vraag hoe zij de informatie van het LKB beoordelen over de benoembaarheid van beroepsvertegenwoordigers. In totaal zeven rechters waren hier positief over, bijvoorbeeld omdat het LKB volstrekt duidelijk is over wanneer iemand benoembaar is, eventueel aanvullende informatie is op te vragen bij het LKB en het LKB soms ook de kantonrechter in de standplaats van de te benoemen vertegenwoordiger attendeert op zaken die bij de controle zijn opgevallen. Twee rechters waren hier neutraal over. Bij deze rechters speelde dat zij op zich tevreden zijn met het feit dat het LKB de benoembaarheid toetst, maar dat zij graag meer informatie aangereikt zouden willen zien (bijvoorbeeld waarom een vertegenwoordiger niet benoembaar of in onderzoek is en in hoeverre over de vertegenwoordiger eerder/elders klachten zijn ingediend). Eén rechter kon deze vraag niet beantwoorden, omdat de check op de benoembaarheid volledig bij ondersteunend personeel is gelegd (en deze rechter de aangereikte informatie vanuit het LKB niet onder ogen krijgt).

In principe is binnen de rechtspraak afgesproken dat het LKB uitsluitend op een aantal formele kwaliteitseisen toetst en dat de kantonrechter in zijn of haar afweging over de benoembaarheid op alle overige aspecten toetst. We zijn nagegaan in welke mate zij bij het toetsen van de geschiktheid van een beroepsvertegenwoordiger uitsluitend varen op de informatie zoals die vanuit het LKB wordt verstrekt. Dit blijkt bij de helft van de geraadpleegde kantonrechters het geval te zijn. Een viertal kantonrechters toetst – in aanvulling op LKB-informatie – in meer of mindere mate ook op andere, aanvullende punten. Sommige van hen geven aan dat intake- of entree-gesprekken met nieuwe vertegenwoordigers, die door het LKB toegelaten zijn, worden gevoerd om zelf ook te kunnen bepalen of een persoon geschikt is. Vanuit de Expertgroep is aangegeven dat een dergelijke aanvullende ‘lokale’ toets van de geschiktheid van nieuwe vertegenwoordigers staande praktijk zou moeten zijn, omdat dit een meerwaarde heeft. Uit een dergelijke aanvullende toets kan blijken dat de nieuwe vertegenwoordiger nog bepaalde kennis ontbeert en dat de kantonrechter besluit dat de nieuwe vertegenwoordiger eerst een cursus dient te volgen. Ook komt het voor dat kantonrechters ervoor kiezen om nieuwe vertegenwoordigers eerst een beperkt aantal cases toe te wijzen om ervaring op te doen. Vanuit een tweetal kantonrechters is verder aangevoerd dat zij zelf aanvullende informatie verzamelen over de integriteit van de vertegenwoordiger. Mocht de vertegenwoordiger bijvoorbeeld in een ander arrondissement al eens ontslagen zijn, dan is dit aanleiding om extra kritisch naar de benoembaarheid te kijken.

Vanuit de Expertgroep is nog genoemd dat kantonrechters soms ook besluiten om beroepsvertegenwoordigers, die in eerdere instantie al toegelaten zijn door het LKB en (dus) al enige tijd actief zijn, geen nieuwe zaken toe te wijzen. Hiertoe kan bijvoorbeeld besloten worden indien vertegenwoordigers in andere dossiers achterlopen met het indienen van de benodigde documenten. Ook het LKB signaleert dat het voorkomt dat vertegenwoordigers die volgens het LKB ‘benoembaar’ zijn toch niet (verder) benoemd worden. Dit omdat kantonrechters bijvoorbeeld signaleren dat een persoon of een kantoor wellicht te druk is of anderszins de zaken niet op orde heeft, waardoor er achterstanden optreden bij het aanleveren van documenten (zoals de rekening en verantwoording). Dergelijke vertegenwoordigers komen dan als het ware (tijdelijk) ‘on hold’ te staan.

Het komt volgens het LKB niet voor dat (potentiële) vertegenwoordigers waarvan het toelatings- of handhavingsverzoek door het LKB afgewezen is, alsnog benoemd worden door rechters. Wel voeren kantonrechters volgens het LKB regelmatig een kennismakingsgesprek met nieuwe vertegenwoordigers waarvan het LKB het toelatingsverzoek gehonoreerd heeft. En daaruit kan ook voortvloeien dat van de nieuwe vertegenwoordiger gevraagd wordt om eerst nog een cursus te doen alvorens benoeming plaats kan vinden.

We hebben de respondenten gevraagd hoe zij overall gezien de dienstverlening vanuit het LKB beoordelen. Voor de kantonrechters heeft de LKB-dienstverlening vooral betrekking op het verstrekken van informatie over de benoembaarheid van vertegenwoordigers. Voor de beroepsvertegenwoordigers is de dienstverlening van het LKB vooral gericht op het proces rondom het indienen van toelatings- en handhavingsverzoeken. Uit de resultaten van tabel 3.23 kan worden geconcludeerd dat de dienstverlening van het LKB over het algemeen, door zowel

kantonrechters als beroepsvertegenwoordigers, positief gewaardeerd wordt. Ook de Expertgroep oordeelt hierover positief in die zin dat het LKB goed werk verricht en een deel van de werkzaamheden van kantonrechters overneemt.

Tabel 3.23 Ervaringen met dienstverlening van het LKB

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Positief	7	15	16	13
Neutraal	2	7	5	7
Negatief	-	4	5	4
Weet niet	1	-	-	1

Twee kantonrechters zijn neutraal over de dienstverlening van het LKB, omdat zij bepaalde type informatie nog missen, bijvoorbeeld of bij bepaalde (benoembare) vertegenwoordigers een onderzoek of iets van die strekking loopt.

Ongeveer een op de zes beroepsvertegenwoordigers is niet tevreden over de dienstverlening van het LKB. Als redenen hiervoor voeren deze vertegenwoordigers enerzijds aan dat het LKB niet altijd goed bereikbaar is en anderzijds dat er vaak sprake is van een 'bureaucratische muur van formulieren' tussen het LKB en de beroepsvertegenwoordigers.

In het verlengde van het voorgaande hebben we de beroepsvertegenwoordigers in de gelegenheid gesteld om sterke en zwakke punten van het LKB te benoemen. In totaal 37 vertegenwoordigers (48%) konden een of meerdere sterke punten noemen. De meest genoemde sterke punten waren daarbij:

- duidelijke en eenduidige eisen (13 keer genoemd);
- goede/professionele controle (10 keer genoemd);
- centralisatie/een centraal contactpunt (10 keer genoemd);
- snelle reactie op vragen (4 keer genoemd);
- goed contact/goede communicatie (4 keer genoemd);
- soepele opstelling (2 keer genoemd).

Als spiegelbeeld daarvan konden 57 beroepsvertegenwoordigers (77%) (ook) een of meerdere zwakke punten van het LKB noemen. Zwakke punten die daarbij meer dan eens genoemd zijn, waren:

- lange doorlooptijden/traag proces (12 keer genoemd);
- vragen steeds dezelfde documenten/dubbelingen (8 keer genoemd);
- formele/bureaucratische opstelling (8 keer genoemd);
- veel papierwerk/formulieren (6 keer genoemd);
- geen inhoudelijke controle/toets (6 keer genoemd);
- LKB hanteert geen hersteltermijnen (4 keer genoemd);
- weinig differentiatie tussen maatregelen (4 keer genoemd);
- weinig inhoudelijke kennis (2 keer genoemd);
- te veel onduidelijkheden (2 keer genoemd);
- bereikbaarheid gebrekkig (2 keer genoemd).

Het LKB hanteert voor toelatings- en handhavingsverzoeken behandeltermijnen van 16 respectievelijk 12 weken. Vanuit het LKB is aangegeven dat deze termijnen in de praktijk nog niet altijd worden gehaald. Wel signaleert het LKB dat voor een steeds groter deel van de aanvragen deze streeftermijn wel gerealiseerd wordt. Het niet halen van de streefwaarden voor de behandeltermijn heeft volgens het LKB deels te maken met het feit dat de benodigde bescheiden niet altijd volledig zijn. Anderzijds speelt hierbij ook mee dat de werklast van het LKB op een hoger niveau gebleken is dan oorspronkelijk verwacht werd. Oorzaken daarvoor zijn bijvoorbeeld dat het aantal toelatings- en (daarmee) handhavingsverzoeken hoger ligt dan voorzien en de introductie van de 'tweetrapsraket' bij de toelatingsverzoeken, iets wat voor het LKB meer werk met zich meebrengt. Ten slotte speelt ook de ongelijke spreiding van de handhavingsverzoeken, waarvan de 'piek' in de periode april tot oktober ligt, hierbij een rol.

Uit de gesprekken met de koepelorganisaties komt het beeld naar voren dat het LKB in de afgelopen periode steeds beter is gaan functioneren. Knelpunten die nu nog steeds worden ervaren, hebben betrekking op het ontbreken van beroep- en bezwaarmogelijkheden, de hoeveelheid van en dubbelingen in aan te reiken gegevens en het ontbreken van een inhoudelijke toets (hoewel de meningen uiteenlopen of dit laatste wel van het LKB verwacht mag worden). Verder is vanuit sommige koepelorganisaties aangegeven dat bij het LKB onvoldoende kennis bestaat over (de inhoud van) mentorschap en dat hierdoor de invulling van kwaliteitseisen en systemen (formulieren) onvoldoende toegesneden zijn op deze beschermingsmaatregel. Meer recentelijk zijn de Expertgroep en het LKB extra gaan inzetten op periodiek overleg met de koepelorganisaties. Dit wordt door alle partijen positief gewaardeerd.

4. Stroomlijnen van het wettelijke kader

4.1 Inleiding

De wijziging van de Wet cbm is ook aangegrepen om het wettelijk kader voor de drie beschermingsmaatregelen curatele, beschermingsbewind en mentorschap te stroomlijnen en te optimaliseren om meer eenduidigheid en consistentie van de wetgeving te krijgen. Zo zijn er enkele aanpassingen doorgevoerd om de wet beter aan te doen sluiten bij de gangbare praktijk, een van de vijf doelen van de wetwijziging. In het onderzoek hebben we ons wat dit beleidsdoel betreft beperkt tot de verruiming van de taken van bewindvoerders bij problematische schulden.

Ook het stroomlijnen van de regels voor de drie beschermingsmaatregelen was een van de beleidsdoelen van de wetwijziging (zie schema 1.2 in hoofdstuk 1). Zo zijn op een aantal punten verschillen tussen maatregelen 'gerepareerd'. De beschermingsmaatregelen kennen immers een afzonderlijke ontstaansgeschiedenis waardoor niet altijd sprake was van consistentie. Waar mogelijk en als er geen rechtvaardiging was om af te wijken, zijn voor de drie maatregelen dezelfde regels gaan gelden. Ten slotte is getracht om eenduidigheid in de beloning van vertegenwoordigers te realiseren door bij ministeriële regeling de vergoedingen vast te stellen. In Bijlage III is een overzicht van deze wijzigingen en hun beoogde werking weergegeven.⁵⁵ In dit hoofdstuk presenteren we de ervaringen met drie wijzigingen uit deze bijlage, namelijk verduidelijking en verruiming van de taken van bewindvoerders bij problematische schulden (paragraaf 4.2), opheffing van curatele en bewind als de noodzaak ontbreekt (paragraaf 4.3) en de Regeling beloning (paragraaf 4.4).

4.2 Verduidelijking en verruiming taken bewindvoerders

Met de wetwijziging cbm is getracht om de bevoegdheden van de bewindvoerder bij problematische schulden te verduidelijken. Dit door wettelijk op te nemen dat een bewindvoerder alle handelingen mag verrichten die bijdragen aan een goed bewind. Deze formulering werd voorheen al gehanteerd in de rechtspraak, maar heeft met de wetwijziging ook een duidelijke basis gekregen in de wet. Met de 'ruimte' die hiermee wordt geboden, kunnen bewindvoerders actief handelen om bij te dragen aan de stabilisatie van de financiële situatie van cliënten. Deze wijziging sluit aan bij de gangbare praktijk voor de wetwijziging waarbij al sprake was van een ruime taakopvatting in het geval van problematische schulden bij een betrokkene.

Aan de kantonrechters en de beroepsbewindvoerders is gevraagd wat tot nu toe de ervaringen zijn met de wettelijke verruiming van de bevoegdheden van bewindvoerders (zie tabel 4.1).

⁵⁵ Enkele wijzigingen uit deze bijlage zijn al in de voorgaande hoofdstukken aan de orde gekomen, zoals het benoemen van rechtspersonen als curator of mentor (paragraaf 3.2) en het verbinden van een tijdsduur aan curatele (paragraaf 2.7).

Tabel 4.1 Ervaring verruiming bevoegdheden bewindvoerders bij problematische schulden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=26)
Positief	3	13
Neutraal	2	7
Negatief	1	1
Weet niet	4	5

We zien dat de kantonrechters sterk wisselend geantwoord hebben op deze vraag. De drie kantonrechters die positieve ervaringen hebben met deze wijziging stellen dat bovenstaande formulering meer houvast biedt om bewindvoerders aan te spreken op de uitoefening van hun taken. De twee kantonrechters die neutraal geantwoord hebben zijn van mening dat deze formulering in de praktijk niet geresulteerd heeft in wezenlijke veranderingen. De formulering biedt volgens deze rechters vooral een handelingskader, waarbinnen de bewindvoerder zich kan bewegen. Eén kantonrechter is negatief omdat de formulering in zijn optiek te ruim is en daardoor in veel gevallen geen houvast biedt om iets zinnigs te kunnen zeggen over de kwaliteit van de werkzaamheden van bewindvoerders bij schuldenbewinden.

De beroepsbewindvoerders, die zich een mening konden vormen over deze vraag, zijn overwegend positief over de wettelijke verruiming van hun bevoegdheden. Deze bewindvoerders wijzen erop dat zij hiermee meer mogelijkheden voor maatwerk en – na stabilisatie – aan het oplossen van het schuldenprobleem, gekregen hebben. Ongeveer een kwart van de beroepsbewindvoerders is neutraal over deze verruiming. Aan de ene kant zien zij daarvan wel het voordeel zoals hierboven genoemd, maar aan de andere kant plaatsen zij ook kanttekeningen bij de ruime formulering die is gehanteerd. Dit laatste heeft in hun optiek als nadeel dat er daardoor te veel verwacht kan worden van een bewindvoerder. Dit geldt met name voor het zelf uitvoeren van minnelijke trajecten (zie ook hierna).

Verduidelijking taken bewindvoerder

In de Memorie van Toelichting rondom de wetswijziging cbm is een aantal taken benoemd die een bewindvoerder kan uitvoeren bij cliënten met problematische schulden. De bewindvoerder dient in de eerste plaats te zorgen voor stabilisering van de financiële situatie van de betrokkene, onder meer door ervoor te zorgen dat de beslagvrije voet correct wordt toegepast⁵⁶ en dat eventuele voorzieningen tijdig worden aangevraagd. Een bewindvoerder behoort ook na te gaan of de rechthebbende in aanmerking kan komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering en hem zo nodig te begeleiden om aan de daarvoor geldende eisen te voldoen. Komt een rechthebbende niet voor een van de regelingen in aanmerking, dan staat het de bewindvoerder vrij om betalingsregelingen met schuldeisers te treffen. De bewindvoerder is niet verplicht om dergelijke regelingen te treffen. Dit wordt in de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk omschreven als de taak van schuldhulpverleners. Het is voor bewindvoerders niet verboden om schuldbemiddelingswerkzaamheden te verrichten.⁵⁷

⁵⁶ Vanuit een van de koepelorganisaties is aangegeven dat bewindvoerders moeite hebben met het uitoefenen van deze taak, omdat zij geen toegang hebben tot het beslagregister (en hierdoor in grote mate afhankelijk is van door de betrokkenen overhandigde papieren en de samenwerking met deurwaarders.

⁵⁷ De beschermingsbewindvoerder is sinds 1 april 2014 toegevoegd aan de in artikel 48, lid 1c van de Wet op het Consumentenkrediet (Wck) genoemde functionarissen waarvoor het verbod op betaalde schuldbemiddeling niet geldt.

De bovenstaande verduidelijking zou voor de kantonrechters een handvat moeten bieden om de kwaliteit van dit type vertegenwoordiging beter te kunnen beoordelen en voor de bewindvoerders een handvat voor hun werkzaamheden. Uit de resultaten van tabel 4.2 blijkt dat het een en ander in beperkte mate uit de verf komt.

Tabel 4.2 Mate waarin verduidelijking van taken bewindvoerder bij problematische schulden handvat biedt voor (beoordeling kwaliteit) werkzaamheden

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsbewindvoerders (N=26)
Ja	3	10
Nee	6	14
Weet niet	1	2

Drie kantonrechters signaleren dat bovengenoemde verduidelijking, rechters inderdaad meer houvast heeft gegeven om de (kwaliteit van de) werkzaamheden van bewindvoerders bij problematische schulden te beoordelen. De zes kantonrechters die deze vraag ontkennend hebben beantwoord, geven met name aan dat het niet mogelijk is om een oordeel te vormen over de kwaliteit van het beschermingsbewind op grond van de in de Memorie van Toelichting genoemde mogelijke taken. In de optiek van deze rechters ontbreekt het meer in het algemeen aan een wettelijk kader waaraan de uitoefening van de werkzaamheden van bewindvoerders rondom problematische schulden concreet getoetst kan worden.

Ruim de helft van de beroepsbewindvoerders is van mening dat het bovenstaande niet wezenlijk bijgedragen heeft aan verduidelijking van de taken die een bewindvoerder bij schuldenbewinden uit dient te voeren. Ook deze bewindvoerders wijzen erop dat een duidelijke afbakening van de taken voor dit type bewinden in de wet ontbreekt. Ruim een derde deel van de beroepsbewindvoerders heeft wel ervaren dat bovengenoemde verduidelijking bijgedragen heeft aan verheldering van de taken die van een bewindvoerder verwacht mogen worden bij schuldenbewinden.

Voor diverse schuldhulpverleners hebben de hierboven besproken verduidelijkingen van de rol en taken van de bewindvoerder bij schuldenbewinden een meerwaarde gehad. Van de 23 schuldhulpverleners die deze vraag konden beantwoorden, heeft ruim twee derde deel gemeld dat het daardoor voor hen duidelijker is wat er van bewindvoerders verwacht mag worden qua aanpak van problematische schulden. Door deze schuldhulpverleners is met name aangegeven dat het nu helderder is dat het zwaartepunt van de dienstverlening van bewindvoerders meer op stabilisering van de financiële situatie dient te liggen. Vanuit de zeven schuldhulpverleners die geen verduidelijking signaleren is met name aangedragen dat de taakvervulling bij problematische schulden (nog steeds) vrij sterk verschilt tussen bewindvoerders.

Vanuit de Expertgroep is geconstateerd dat de verruiming van de bevoegdheden en de verduidelijking van de taken van de bewindvoerder bij schuldenbewind over het algemeen positief uitgewerkt hebben. Voorheen konden discussies met de bewindvoerder ontstaan over de vraag of er wel of niet aandacht geschonken diende te worden aan de schulden van betrokkenen. Met de verruiming van de bevoegdheden en verduidelijking van de taken van de bewindvoerder is dit in belangrijke mate ondervangen. Het is nu duidelijker geworden dat bewindvoerders een actieve

rol dienen te vervullen bij in ieder geval het stabiliseren van de financiële situatie. Wel kan in de praktijk het woordgebruik 'mag doen' bij de bevoegdheden soms resulteren in te hoge verwachtingen van bijvoorbeeld (de omgeving van) betrokkene over de dienstverlening van bewindvoerders bij schuldenbewinden.

Over de verruiming van de bevoegdheden en verduidelijking van de taken van bewindvoerders in geval van problematische schulden lopen de meningen van de koepelorganisaties uiteen. Aan de ene kant zijn er koepelorganisaties die positief over deze wijzigingen zijn. Daarbij wordt vooral gewezen op de complementaire rol die de bewindvoerders kunnen spelen ten opzichte van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daar waar sprake is van lange wachttijden bij gemeenten of betrokkenen niet in aanmerking komen voor dergelijke hulp, kunnen bewindvoerders zelf minnelijke trajecten voor hun cliënten verzorgen. Per saldo zouden zo samen met gemeenten meer mensen uit de schulden worden geholpen. Aan de andere kant van het spectrum staat een koepelorganisatie die de actieve rol van bewindvoerders bij minnelijke trajecten afwijst. Bij deze organisatie bestaat steun voor eerst stabiliseren van de financiële situatie van de betrokkenen en vervolgens toeleiding naar de minnelijke schuldhulpverlening (waarbij de strekking van de Memorie van Toelichting is dat de bewindvoerder de schuldhulpverlening inschakelt). Dat bewindvoerders daarnaast zelf – tegen betaling – ook het gehele minnelijke traject mogen verzorgen, wordt door deze koepelorganisatie afgewezen. Hiervoor worden verschillende argumenten gegeven. Zo wordt aangevoerd dat de rol van een schuldbemiddelaar (als intermediair) wezenlijk verschilt van die van een beschermings-bewindvoeder (als belangenbehartiger voor de rechthebbende). Deze rollen zouden niet verenigbaar in één persoon zijn. Daarnaast kunnen geen goede minnelijke trajecten worden verzorgd binnen de vijf uur extra per jaar aan vergoeding in geval van problematische schulden/schuldenbewind. Ten slotte werd als argument gegeven dat geen goed kader voor de uitvoering van de aanpak van schuldenbewinden aangereikt is. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de duur van minnelijke trajecten (36 maanden zoals geregeld in de WSNP), gelijkberechtiging van schuldeisers en de definitie van financiële zelfredzaamheid.

Taakverdeling schuldhulpverleners en bewindvoerders

Aan beroepsbewindvoerders en schuldhulpverleners is gevraagd of door de formulering van bevoegdheden en opsomming van mogelijke taken van de bewindvoerder bij schuldenbewinden de rol- en taakverdeling tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners duidelijker is geworden. We zien uit tabel 4.3 dat de meningen van de bewindvoerders over deze vraag behoorlijk verdeeld waren. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat diverse bewindvoerders, die deze vraag met 'nee' beantwoord hebben, van mening waren dat de rol- en taakverdeling ook vóór de wetswijziging al duidelijk was.

Tabel 4.3 Verduidelijking rol-/taakverdeling schuldhulpverleners en bewindvoerders

Antwoordcategorie	Beroepsbewindvoerders (N=26)	SHV (N=26)
Ja	9	17
Nee	9	6
Weet niet	8	3

Een ruime meerderheid van de schuldhulpverleners signaleert wel dat bovengenoemde zaken bijgedragen hebben aan verduidelijking van de onderlinge rol- en taakverdeling. Schuldhulpverleners die dit signaleren wijzen er met name weer op, zie ook hierboven, dat het nu duidelijker is geworden dat de focus van de bewindvoerder vooral dient te liggen op het stabiliseren van de financiële situatie.

We hebben de schuldhulpverleners gevraagd op welke punten zich momenteel eventueel nog onduidelijkheden voordoen in de rol- en taakverdeling tussen bewindvoerders. In totaal negen schuldhulpverleners signaleerden op geen enkel punt onduidelijkheden, terwijl vier schuldhulpverleners zich geen mening konden vormen over deze vraag. De helft van de schuldhulpverleners (13) constateerde dus nog wel onduidelijkheden. Daarbij zijn de volgende voorbeelden genoemd. Allereerst meldden verschillende van deze schuldhulpverleners dat het voor bewindvoerders niet altijd duidelijk is dat van hen verwacht mag worden dat zij een schuldenoverzicht opstellen. Verder is vanuit deze schuldhulpverleners genoemd dat het soms onduidelijk is wie eindverantwoordelijk is in het geval van problematische schulden. Dit leidt bijvoorbeeld tot situaties waarbij de bewindvoerder van mening is dat een betrokkene wel bepaalde uitgaven mag doen, maar dat de schuldhulpverlener het daar niet mee eens is. Wie heeft dan het laatste woord? Ten slotte hebben enkele van deze schuldhulpverleners naar voren gebracht dat het in de praktijk onduidelijk kan zijn in hoeverre – en in welke situaties – bewindvoerders ook schuldhulpwerkzaamheden mogen (of dienen te) verrichten.

Samenhangend met het voorgaande hebben zeven schuldhulpverleners (27%) gemeld dat zij in de praktijk nog overlap signaleren in de uitvoering van taken tussen bewindvoerders en schuldhulpverleners. Drie van deze respondenten noemden dat zowel bewindvoerders als schuldhulpverleners minnelijke schikkingen treffen met schuldeisers. Eveneens drie schuldhulpverleners meldden dat beide partijen schuldenoverzichten maken of actueel houden. Ten slotte bracht één schuldhulpverlener naar voren dat in de praktijk zowel bewindvoerders als schuldhulpverleners schuldsanering aanvragen. Ook vanuit sommige koepelorganisaties wordt gesignaleerd dat de toeleiding vanuit bewind naar schuldhulpverlening nog niet altijd 'naadloos' verloopt. Naast het feit dat de schuldhulpverlening niet voor alle betrokkenen toegankelijk is, worden 'dubbelingen' in de handelingen ervaren. Zo komt het voor dat de gemeentelijke schuldhulpverlening opnieuw een intake verricht en opnieuw een overzicht van schulden maakt (terwijl de bewindvoerder alle benodigde informatie aan kan reiken).

Desgevraagd heeft ongeveer twee derde deel van de schuldhulpverleners (17) ervaren dat in de afgelopen twee jaar de samenwerking met de bewindvoerders geïntensiveerd is. Dit uit zich dan in meer overleg tussen beide partijen over de gezamenlijke aanpak van de schuldenproblematiek. Eén schuldhulpverlener was van mening dat deze samenwerking afgenomen was. Dit omdat de verduidelijking van de rol en taken van bewindvoerders erin geresulteerd heeft dat intensieve afstemming met bewindvoerders nauwelijks nog nodig is. De overige schuldhulpverleners constateerden geen wezenlijke veranderingen in de samenwerking met bewindvoerders (6) of konden deze vraag niet beantwoorden (2).

Van de bewindvoerders hebben acht personen (31%) ervaren dat de samenwerking met schuldhulpverleners de afgelopen twee jaar geïntensiveerd is. Als verklaring daarvoor wezen deze bewindvoerders op de verduidelijking van de rol en taken van de bewindvoerder bij schuldenbewinden. In totaal 13 bewindvoerders (50%) signaleerden geen wezenlijke veranderingen, deels ook omdat in de optiek van deze bewindvoerders de samenwerking voorheen ook al prima verliep.⁵⁸

De deelnemers aan de bijeenkomst van gemeentelijke vertegenwoordigers konden zich geen oordeel vormen of met de wetwijziging de rol van de bewindvoerder duidelijker is geworden bij schuldenbewinden. Wel signaleren zij dat gemeenten veel vaker bijeenkomsten met bewindvoerders organiseren. Dit om na te gaan hoe men elkaar beter kan vinden en wat men van elkaar kan verwachten. Daardoor is de samenwerking tussen gemeente en bewindvoerders (van schuldenbewinden) wel verbeterd. Dit wordt niet gerelateerd aan de wetwijziging.

4.3 Opheffing bij wegvallen noodzaak en zinvolheid

Vóór de wetwijziging kon de kantonrechter een curatele en beschermingsbewind opheffen als de oorzaak die tot de maatregel had geleid – bijvoorbeeld ziekte of aandoening – niet meer bestond. In lijn met de strekking van de wet om een maatregel niet langer dan nodig voort te laten duren, wordt voor opheffing van curatele en beschermingsbewind dezelfde terminologie als bij mentorschap gehanteerd, namelijk dat de kantonrechter kan besluiten tot opheffing als de noodzaak voor de maatregel niet meer bestaat. In aanvulling hierop is bepaald dat een maatregel ook kan worden opgeheven als voortzetting ervan niet zinvol is. In de Memorie van Toelichting wordt daarbij het voorbeeld gegeven van onvoldoende medewerking van de betrokkene aan schuldenbewind of bedreiging van de vertegenwoordiger. In dergelijke gevallen kan nog steeds sprake zijn van de noodzaak van een maatregel, maar wordt de uitvoering van een maatregel onmogelijk gemaakt en heeft voortzetting geen zin.

Aan kantonrechters, professionele curatoren en beschermingsbewindvoerders is de vraag voorgelegd hoe zij deze wijziging beoordelen. Uit tabel 4.4 hieronder blijkt dat een meerderheid van de respondenten positief is over deze wijziging.

Tabel 4.4 Oordeel over opheffing curatele en bewind bij wegvallen noodzaak of zin

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers	
		C (N=26)	B (N=26)
Positief	10	17	15
Neutraal	-	2	4
Negatief	-	3	2
Weet niet	-	4	5

De geraadpleegde kantonrechters oordelen zonder uitzondering positief over deze wijziging. In de toelichting op hun antwoord verwijst een deel van hen naar het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag bepaalt dat rechten van mensen met beperkingen

⁵⁸ In totaal vijf bewindvoerders hadden op dit punt geen mening.

niet langer dan nodig beperkt mogen worden. In dat kader mag een maatregel ook niet langer voortduren dan nodig. De wijziging zoals hierboven weergegeven, past in de optiek van deze kantonrechters bij de strekking van dit verdrag.

Daarnaast illustreren de geraadpleegde kantonrechters de meerwaarde van deze wijziging aan de hand van praktijkvoorbeelden van situaties waarin zij in de afgelopen twee jaar op grond van deze nieuwe bepaling tot opheffing van curatele dan wel bewind hebben besloten. Enerzijds wijzen kantonrechters daarbij op situaties waarbij de betrokkene afspraken niet nakomt en/of dreigingen uit in de richting van de vertegenwoordiger. Dit geldt bijvoorbeeld voor bewinden waarbij sprake is van problematische schulden (conform wat in de Memorie van Toelichting staat vermeld, zie hierboven). Anderzijds geven de kantonrechters voorbeelden waarbij de noodzaak is komen te vervallen omdat de betrokkene niet aan het maatschappelijk verkeer deelneemt, voldoende opvangmogelijkheden heeft of zijn of haar leven weer voldoende op orde heeft en bescherming niet langer nodig is.

Ongeveer zes op de tien beroepscuratoren en -bewindvoerders is (eveneens) positief over deze wijziging. Deze respondenten voeren vooral als reden aan dat met deze wijziging 'zinloze' dossiers of gevallen opgeheven kunnen worden. Vanuit curatoren wordt daarbij onder meer gewezen op situaties waarbij een maatregel lang voortduurt en de bescherming eventueel op ook op andere wijze kan worden geboden (dit hoeft overigens niet per se wettelijke bescherming te zijn via een maatregel). Bovendien heeft voortzetting van curatele geen zin als de betrokkene – bijvoorbeeld een verslaafde – geen medewerking wil verlenen. De bewindvoerders die positief oordelen zien deze wijziging vooral in het licht van onderbewindgestelden die geen medewerking willen verlenen of juist het bewind proberen te ondermijnen. In die gevallen is het onmogelijk om te stabiliseren en heeft het langer voortduren van de maatregel geen zin.

De beroepsvertegenwoordigers die neutraal oordelen onderschrijven enerzijds het belang van de wijziging, maar maken het naar eigen zeggen in de praktijk mee dat een maatregel te snel of op verkeerde gronden ('omdat de betrokkene dat wil') wordt opgeheven. Opheffing zou in dergelijke gevallen niet in het belang zijn van de betrokkene omdat de bescherming dan wegvalt. Vergelijkbare argumenten worden ook aangevoerd door de respondenten die negatief over deze wijziging oordelen.

In het vervolg hierop is aan de beroepscuratoren en -bewindvoerders de vraag gesteld of zij in de laatste twee jaar hebben ervaren dat een maatregel is opgeheven omdat de noodzaak niet meer bestond of voortzetting niet zinvol bleek. Bij 14 (van de 26) curatoren en 15 (van de 26) bewindvoerders bleek dit het geval te zijn geweest. Bij de meeste van hen ging het om een of twee gevallen, bij sommige vertegenwoordigers ging het om iets grotere aantallen.

Bij 12 van de 26 geraadpleegde beroepscuratoren bleek de kantonrechter in de afgelopen twee jaar een of meerdere cliënten overgeheveld te hebben naar een lichtere maatregel. Het ging hierbij doorgaans om omzetting van curatele naar beschermingsbewind in combinatie met mentorschap. Omzetting naar lichtere maatregelen kwamen we bij de geraadpleegde beroepsbewindvoerders één keer tegen. De omgekeerde richting – omzetting naar een

zwaardere maatregel – troffen we bij vier beroepscuratoren en eveneens vier beroepsbewindvoerders aan.

4.4 De beloningsregeling

Vóór introductie van de wetwijziging cbm was er geen eenduidige regeling voor de vergoeding van wettelijke vertegenwoordigers voor de beschermingsmaatregelen.⁵⁹ Het gevolg hiervan was dat kantonrechters verschillend omgingen met het toekennen van vergoedingen. Met de Wet wijziging cbm is ook een nieuwe regeling geïntroduceerd, waarbij de beloning wordt vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze Ministeriële regeling is met ingang van 1 januari 2015 in werking getreden.

In de nieuwe, forfaitaire beloningssystematiek is voor professionele vertegenwoordigers voor elk van de drie beschermingsmaatregelen (of combinaties daarvan) uitgewerkt hoeveel uur op jaarbasis in rekening mag worden gebracht en tegen welk uurtarief. Voor bewinden met problematische schulden is sprake van een 'top-up' in die zin dat extra uren in rekening mogen worden gebracht. Bovendien zijn vaste vergoedingen vastgesteld voor specifieke werkzaamheden. In de toelichting op de regeling is aangegeven dat met de invoering van het forfaitaire systeem niet meer voor alle extra werkzaamheden een extra vergoeding kan worden gevraagd. Extra beloningen zijn alleen nog maar in uitzonderlijke situaties mogelijk. Voor niet-professionele vertegenwoordigers zijn in de nieuwe systematiek vaste jaarbeloningen bepaald, waarbij onderscheid is gemaakt naar eenpersoons- en tweepersoonshuishoudens.

Voor de hoogte van de (uur)tarieven werd bij inwerkingtreding van de regeling (in artikel 13) bepaald dat er vanaf 1 januari 2016 jaarlijks geïndexeerd gaat worden. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de indexeringsystematiek zoals die ook voor de jaarlijkse vergoedingen van de WSNP-bewindvoerders wordt gehanteerd.⁶⁰ Dit heeft erin geresulteerd dat de tarieven de eerste keer met 0,1% naar beneden bijgesteld werden.⁶¹ Met ingang van 1 oktober 2016 is de indexeringsbepaling in artikel 13 van de Regeling beloning – mede op verzoek van de koepelorganisaties – gewijzigd. Vanaf dat moment vindt de indexering niet meer standaard jaarlijks plaats, maar eens in de drie jaar, tenzij het indexeringspercentage in een jaar hoger dan 1% of lager dan -1% bedraagt.

Oordeel over het beloningsmodel

Aan de respondenten van alle onderzoeksgroepen – met uitzondering van de schuldhulpverleners – is de vraag voorgelegd hoe zij de Regeling beloning beoordelen. In tabel 4.5 is het aantal waarnemingen bij de drie groepen vrijwillige vertegenwoordigers minder dan het totaal aantal geraadpleegde personen. Dit komt omdat niet alle vrijwillige vertegenwoordigers een vergoeding in rekening brengen. Vandaar dat de onderstaande uitkomsten voor deze vertegenwoordigers alleen betrekking hebben op hen die ermee bekend zijn en ook daadwerkelijk een vergoeding ontvangen.

⁵⁹ Wel waren er aanbevelingen van het LOVCK die in zekere zin als norm werden gehanteerd.

⁶⁰ Waarbij indexen voor de ontwikkeling van cao-lonen, arbeidsproductiviteit en consumentenprijzen worden gebruikt.

⁶¹ In 2015 was het uurtarief met 1,5% gestegen naar 65 euro (was in 2015 64 euro). Per 1 januari 2016 werd dit uurtarief bijgesteld naar 64,90 euro.

Tabel 4.5 Oordeel respondenten over Regeling beloning

Antwoord-categorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers			Vrijwillige vertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)	C (N=7)	B (N=7)	M (N=9)
Positief	7	7	9	8	2	2	3
Neutraal	2	11	9	9	1	2	3
Negatief	-	8	8	8	4	3	-
Weet niet	1	-	-	-	-	-	3

Een meerderheid van de kantonrechters is positief over de beloningsregeling. Deze respondenten voeren hiervoor als reden aan dat het forfaitaire model voldoende houvast biedt voor henzelf – of als dit binnen de organisatie is gedelegeerd: voor hun medewerkers – om de beloning vast te stellen. Een andere meerwaarde volgens een tweetal kantonrechters is dat met dit model als norm, verzoeken om hogere beloningen gemotiveerd afgewezen kunnen worden. Een andere respondent voert daarentegen juist aan dat het model voldoende ruimte biedt om in voorkomende gevallen extra vergoedingen vast te stellen.

De twee kantonrechters die neutraal oordelen over de beloningsregeling voeren hiervoor verschillende redenen aan. De ene respondent is van oordeel dat de forfaitaire belonings-systematiek op zich prima is, maar dat de regeling voor grote vermogens bij curatele en beschermingsbewind niet goed te hanteren is.⁶² Het vaststellen van de omvang van het vermogen blijkt in de praktijk tot de nodige discussie te leiden. Bovendien worden volgens deze respondent de werkzaamheden rondom grote vermogens veelal uitbesteed door de curator/bewindvoerder, waardoor vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de rechtmatigheid van een dergelijke hoge vergoeding. Ook de andere kantonrechter kan met de beloningsregeling uit de voeten, maar heeft ervaren dat rechtbanken ondanks de regeling toch verschillend met beloningen omgingen (met name rondom vergoedingen bij instelling van de maatregel als een zitting achterwege bleef). Ook vanuit de Expertgroep is naar voren gebracht dat de forfaitaire beloningssystematiek op steun van de rechters (en de vertegenwoordigers) kan rekenen. Het bovengenoemde punt van discussies rondom de beloning in geval van grote vermogens, werd ook in de bijeenkomst met de Expertgroep als aandachtspunt bij de beloningsregeling genoemd.

Uit tabel 4.5 blijkt dat de meningen over de beloningsregeling bij de vertegenwoordigers sterk uiteenlopen. De beroepscuratoren die positief over de beloningsregeling oordelen, ervaren het forfaitaire model als helder en duidelijk. Door de opzet van dit model weten deze vertegenwoordigers waar ze qua vergoeding aan toe zijn. Een iets grotere groep beroepscuratoren staat neutraal tegenover de beloningsregeling. Deze respondenten onderkennen weliswaar dat het model goed inzicht geeft in de vergoedingenstructuur voor wettelijke vertegenwoordigers, maar ervaren naar eigen zeggen wel de nodige 'tekortkomingen'. Deze tekortkomingen hebben betrekking op stijgende (administratieve) lasten als gevolg van de nieuwe wettelijke eisen die niet gecompenseerd worden (door meer uren of indexering van uurtarieven), te weinig differentiatie/maatwerk in cliëntgroepen en het ontbreken van een

⁶² Indien het vermogen van de onder curatele gestelde of het onder bewind gestelde vermogen meer bedraagt dan 1.000.000 euro, stelt de kantonrechter de jaarbeloning vast op 0,75% van dat vermogen.

vergoeding voor het regelen van de nalatenschap in het geval van overlijden van de betrokkene.⁶³ Voor de respondenten die negatief oordelen over de beloningsregeling geldt dat in hun optiek bij de beloning te weinig rekening is gehouden met extra werkzaamheden als gevolg van de nieuwe (kwaliteits)regels. Bovendien voert een enkele respondent aan dat het moeilijker is geworden om een vergoeding te krijgen voor extra werkzaamheden.

Bij de beroepsvertegenwoordigers is sprake van een gelijkmatige spreiding over hen die positief, neutraal dan wel negatief zijn. De bewindvoerders die positief oordelen over de beloningsregeling voeren dezelfde argumenten aan als hierboven bij de curatoren. Zij die neutraal zijn over de regeling, beschouwen de regeling als een verduidelijking, maar vinden de verstrekte vergoedingen te karig. Dit geldt met name voor bewinden waar sprake is van problematische schulden. De vijf uur extra vergoeding per jaar voor dit type bewinden is in de optiek van deze respondenten volstrekt onvoldoende⁶⁴. Incidenteel wordt ook het aanvangstarief genoemd waarvoor te weinig uren beschikbaar zouden zijn (in complexe gevallen). De bewindvoerders die negatief oordelen over de Regeling beloning zijn van mening dat de vergoeding per saldo te laag is voor het werk dat zij verrichten (al dan niet gerelateerd aan de toegenomen werkzaamheden door de kwaliteitseisen).

Ook bij de beroepsmentoren blijken de meningen over de beloningsregeling verdeeld te zijn. De mentoren die hierover positief oordelen wijzen vooral op de duidelijkheid en de grotere zekerheid (dan in het verleden) over de hoogte van de vergoedingen. De respondenten die neutraal oordelen zijn enerzijds blij dat de regeling er is, maar ervaren anderzijds dat de vergoedingen (lees: het beschikbare aantal uren) te laag zijn om alle uitgevoerde werkzaamheden voldoende betaald te krijgen. In de optiek van deze respondenten wordt er bij het bepalen van de vergoeding te weinig rekening gehouden met specifieke, tijdsintensieve activiteiten van mentoren, zoals frequente bezoeken aan de cliënt en de contacten met diverse zorgverleners/instanties (dit signaal is ook vanuit de koepelorganisaties afgegeven). Sommigen van hen geven aan dat het lastig is om extra werkzaamheden vergoed te krijgen. Mentoren die negatief over de beloningsregeling oordelen komen met min of meer dezelfde argumenten: te weinig uren en complexe gevallen waarmee onvoldoende rekening wordt gehouden.

Toepassing regeling door vrijwillige vertegenwoordigers

Het aantal waarnemingen onder de vrijwillige vertegenwoordigers is, zoals eerder opgemerkt, beperkt. Zij die positief waren vinden de regeling duidelijk of de vergoeding voldoende. Omgekeerd vinden sommige respondenten die negatief oordeelden de vergoeding te laag in relatie tot de verrichte werkzaamheden. Opvallend is dat enkele respondenten juist negatief over de beloningsregeling oordelen omdat zij de vergoeding te ruim vinden. Deze respondenten voelen zich in zekere zin bezwaard dat zij voor hun vrijwillig mentorschap een vergoeding ontvangen. De curator en bewindvoerder die neutraal oordeelden vinden de vergoeding voor

⁶³ Dit laatste is ook in het gesprek met een van de koepelorganisaties naar voren gebracht. In het geval van overlijden van de betrokkene is niet voorzien in de afsluiting en overdracht van het dossier op een erfgenaam of notaris.

⁶⁴ Dit signaal is ook vanuit koepelorganisaties afgegeven. Met name als beroepsbewindvoerders zelf voor hun cliënten minnelijke schikkingen met schuldeisers afsluiten, dan volstaat de extra beloning van 5 uur extra per jaar in geval van problematische schulden niet. Dit hogere tarief zou wel de extra tijdsinzet voor het stabiliseren en voor de toeleiding naar schuldhulpverlening 'afdekken', maar niet de tijdsinzet die gemoed is met het minnelijke traject.

henzelf weliswaar krap, maar vanuit het oogpunt van de cliënt/het familielid voldoende. De vijf mentoren die neutraal over de beloningsregeling oordelen of deze niet konden beoordelen, krijgen niet de vergoeding zoals die in de regeling staat, maar een onkostenvergoeding via een regionale stichting van Mentorschap Nederland.⁶⁵ Deze constructie valt buiten de scope van dit onderzoek.

Van de 17 vrijwillige curatoren die bekend zijn met de Regeling beloning blijken vijf deze ook daadwerkelijk toe te passen. Door deze personen wordt het jaarbedrag in rekening gebracht. Twee van hen vinden deze vergoeding te laag, de andere drie hebben hierover geen oordeel. In twee gevallen werd in onderling overleg tussen vertegenwoordiger en cliënt een andere vergoeding dan in de regeling afgesproken, waarvan één respondent heeft aangegeven dat het om een lagere vergoeding gaat en de andere over de hoogte in het ongewisse is gebleven. In de overige gevallen werd in het geheel geen vergoeding gevraagd voor de werkzaamheden.

Bij de acht vrijwillige bewindvoerders die op de hoogte waren van de beloningsregeling, werd in vier gevallen de richtlijn voor de vergoeding gevolgd. Deze respondenten zijn overigens alle vier van mening dat de hoogte van de jaarbeloning te laag is. Dit omdat het in geen verhouding staat tot de hoeveelheid werk die verricht wordt. In drie gevallen werd van de beloningsregeling afgeweken – waarvan twee geen vergoeding in rekening brachten en één een lagere vergoeding (omdat het bedrag uit de richtlijn als te hoog werd aangemerkt) – en één respondent kon de vraag niet beantwoorden.

In het geval van de (negen) vrijwillige mentoren die bekend waren met de beloningsregeling, werd de regeling geen enkele keer gevolgd. In één geval werden geen kosten in rekening gebracht. In de andere gevallen kregen de mentoren niet de jaarvergoeding uit de regeling betaald, maar een onkostenvergoeding via een regionale stichting van Mentorschap Nederland.

Regeling beloning versus LOVCK-adviezen

Vóór de inwerkingtreding van de beloningsregeling baseerden kantonrechters zich bij de vaststelling van de beloning doorgaans op aanbevelingen van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton (LOVCK). Een bezwaar tegen deze aanbevelingen was dat ze niet bindend waren voor de individuele kantonrechters die de beloning voor de curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren vaststelden. Het gevolg was dat vertegenwoordigers die aan meer dan één kantonrechter rekening en verantwoording schuldig waren, in de praktijk met verschillende normen voor beloningen te maken konden hebben. Vandaar dat besloten werd om eenduidige, bindende regels voor de beloning te implementeren. Vanuit deze optiek is aan kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers de vraag voorgelegd in hoeverre zij de huidige beloningsregeling als een verbetering ten opzichte van de LOVCK-adviezen ervaren. In tabel 4.6 zijn de uitkomsten weergegeven.

⁶⁵ Bij Mentorschap Nederland zijn 11 regionale stichtingen mentorschap aangesloten. Deze stichtingen verzorgen de werving, scholing, bemiddeling en begeleiding van mentoren (Bron: website Mentorschap Nederland).

Tabel 4.6 Beloningsregeling verbetering ten opzichte van niet-bindende LOVCK-adviezen

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	6	21	15	14
Nee	2	2	5	3
Weet niet	2	3	6	8

De zes kantonrechters die de regeling als een verbetering aanmerken wijzen erop dat het met de huidige beloningssystematiek eenvoudiger is om vergoedingen vast te stellen. Twee kantonrechters die de regeling niet als een verbetering ten opzichte van de LOVCK-adviezen ervaren, konden naar eigen zeggen ook goed met de adviezen uit de voeten. Ook wijst een van hen erop dat nog steeds discussies over de hoogte van vergoedingen worden gevoerd. In de Expertgroep zou dit een regelmatig terugkerend gespreksonderwerp zijn.

Vier op de vijf geraadpleegde beroepscuratoren ervaart de beloningsregeling als een verbetering ten opzichte van de situatie daarvoor met de LOVCK-adviezen. De vaste vergoedingensystematiek geeft in de optiek van deze respondenten meer duidelijkheid en zekerheid. Vanuit de twee beroepscuratoren die de regeling niet als een verbetering ervaren is aangevoerd dat er geen wezenlijke verschillen zijn, respectievelijk dat bij de LOVCK-adviezen meer rekening werd gehouden met de feitelijk benodigde uren voor de werkzaamheden.

Ruim de helft van de beroepsbewindvoerders is eveneens van mening dat de regeling beter is dan de adviezen. Sommigen van hen voegen naast een grotere duidelijkheid voor henzelf als argument toe dat ook voor de cliënt meer duidelijk is geworden welke vergoeding in rekening wordt gebracht. Door de vijf bewindvoerders die van mening zijn dat geen sprake is van een verbetering, worden twee argumenten aangevoerd. In de eerste plaats zijn er in de optiek van enkele van hen minder mogelijkheden voor maatwerk in (de beloning voor) werkzaamheden. Dit komt omdat het lastiger is om extra vergoedingen toegekend te krijgen. In de tweede plaats ervaren andere bewindvoerders qua beloning geen wezenlijke verschillen met de situatie daarvoor.

Ook een meerderheid van de geraadpleegde beroepsmentoren ervaart de beloningsregeling als een verbetering ten opzichte van de LOVCK-adviezen. Hiervoor worden dezelfde argumenten aangevoerd als de andere twee typen vertegenwoordigers hierboven. De mentoren die geen verbetering hebben ervaren wijzen op het feit dat het voor moeilijke gevallen lastiger of geen extra vergoedingen meer zijn te regelen.

Onduidelijkheden in de beloningsregeling

Aan kantonrechters is de vraag gesteld of zich na introductie van de Regeling beloning nog onduidelijkheden voordoen in de typen en de hoogte van de vergoedingen voor beroepsvertegenwoordigers. Uit tabel 4.7 blijkt dat zes geraadpleegde kantonrechters dergelijke onduidelijkheden hebben ervaren. Deze rechters noemen onder meer de volgende onduidelijkheden:

- het toepassen van de extra vergoeding voor grote vermogens (bepalen van omvang van het vermogen, 'standaard' toepassen of alleen als de vertegenwoordiger extra werkzaamheden verricht en beheer niet uitbesteedt?);

- vergoeding voor verhuizing/ontruiming (vergoeding verstrekken als dit met een telefoontje is geregeld?);
- (in het geval van bewind) bepalen wanneer er sprake is van problematische schulden om te bepalen of al dan niet extra uren vergoed worden;
- in het geval van twee vertegenwoordigers: bij omzetting van bijvoorbeeld curatele naar bewind en mentorschap één of tweemaal aanvangswerkzaamheden vergoeden?

Tabel 4.7 Ervaren onduidelijkheden in beloning voor beroepsvertegenwoordigers

Antwoordcategorie	Kantonrechters (N=10)	Beroepsvertegenwoordigers		
		C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	6	-	-	-
Nee	3	26	25	25
Weet niet	1	-	1	-

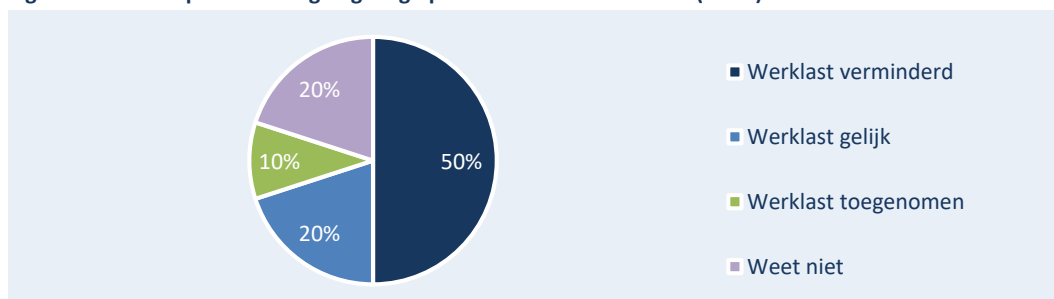
In bovenstaande tabel is ook weergegeven in hoeverre de geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers zelf onduidelijkheden in de toepassing van de beloningsregeling hebben ervaren. Dit blijkt bij geen enkele respondent het geval te zijn.

We hebben de kantonrechters gevraagd of zich eventueel ook in de toepassing van de **beloningsregeling** voor **vrijwillige vertegenwoordigers** onduidelijkheden voordoen. Eén kantonrechter meldde dat hiervan sprake was. Deze rechter had ervaren dat sommige vrijwillige vertegenwoordigers pogingen deden om accountantskosten en/of kilometers in rekening te brengen. Blijkbaar is het voor hen niet duidelijk geweest dat hiertoe geen mogelijkheden bestaan. Drie vrijwillige curatoren hadden (eveneens) onduidelijkheden in de beloningssystematiek ervaren. Twee van hen wisten in het geheel niet welke vergoeding mogelijk is, één respondent had bepaalde kosten niet kunnen verhalen.

Impact werklast kantonrechters

Het hanteren van een forfaitaire beloningssystematiek zou – volgens de toelichting bij de regeling – als voordeel hebben dat het toekennen van vergoedingen administratief eenvoudig afgehandeld kan worden. In het verlengde hiervan zou dit geleid moeten hebben tot een vermindering van de regeldruk aan de kant van de rechterlijke macht. Bij de kantonrechters zijn we nagegaan in hoeverre de beloningsregeling impact heeft gehad op hun werklast waar het gaat om de vaststelling van de beloning van vertegenwoordigers. Twee kantonrechters konden deze vraag niet beantwoorden.

Figuur 4.1 Impact beloningsregeling op werklast kantonrechters (N=10)



De kantonrechters die een vermindering van de werklast hebben ervaren als gevolg van de beloningsregeling voeren hiervoor aan dat er minder discussie met vertegenwoordigers is over de vergoedingen en dat het beloningsmodel goed toe te passen is door ondersteunend personeel van de rechtbank. Het vaststellen van de vergoedingen wordt veelal gedelegeerd aan andere medewerkers binnen de rechtbank. De (twee) kantonrechters die geen invloed op de werklast hebben ervaren, geven aan dat voorheen het vaststellen van de vergoeding ook al gedelegeerd was naar anderen binnen de organisatie en dat zij wat dit betreft dus geen verschil met de oude situatie ervaren.

Werkbaarheid Regeling voor beroepsvertegenwoordigers

Aan de beroepsvertegenwoordigers is de vraag gesteld of de Regeling beloning voor hen werkbaar is. Voor ongeveer zes op de tien curatoren en zeven op de tien bewindvoerders en mentoren blijkt dit het geval te zijn.

Tabel 4.8 Beloningsregeling werkbaar voor beroepsvertegenwoordigers

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Ja	15	19	17
Nee	11	7	8
Weet niet	-	-	-

De geraadpleegde beroepsvertegenwoordigers die de beloningsregeling niet werkbaar vinden, zijn in overgrote meerderheid van mening dat zij niet adequaat beloond worden voor de uitoefening van hun taken. Drie argumenten worden hiervoor aangevoerd. Een eerste argument – dat bij alle drie groepen is genoemd – is dat in de regeling meer in generieke zin van te weinig uren (die vergoed worden) uitgegaan wordt. In de optiek van deze respondenten zijn meer uren nodig om de werkzaamheden adequaat te kunnen verrichten. Als tweede argument voert een deel van de respondenten – en dan met name curatoren en bewindvoerders – aan dat de nieuwe wetgeving tot extra handelingen heeft geleid waar geen vergoeding tegenover staat. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opstellen van de vijfjaarlijkse evaluatie.⁶⁶ Door enkele mentoren is ten slotte als argument genoemd dat het moeilijk is geworden om voor moeilijke gevallen, die veel tijd in de begeleiding vergen, extra vergoeding te verkrijgen.

Verder plaatsen twee respondenten kritische kanttekeningen bij de gehanteerde indexerings-systematiek. Hierdoor zijn de gehanteerde uurtarieven in de afgelopen jaren niet verhoogd. Dit sluit in hun optiek onvoldoende aan bij de feitelijke stijging van de kosten.⁶⁷

⁶⁶ Dit punt is ook vanuit koepelorganisaties aangevoerd. Als gevolg van de wetwijziging hebben beroepsvertegenwoordigers extra werkzaamheden op hun bordje gekregen, zoals de periodieke evaluatie, het plan van aanpak, verplichte actualisatie beslagvrije voet, de kwaliteitscontrole door het LKB en het bevorderen van zelfredzaamheid. Met deze toegenomen administratieve lastendruk is volgens deze koepelorganisaties in de beloningsregeling onvoldoende rekening gehouden.

⁶⁷ Ook in de gesprekken met koepelorganisaties zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de hoogte van de (standaard)vergoeding en het uitblijven van de indexering van deze beloning in de afgelopen jaren. De wijze van indexering is overigens mede op verzoek van de koepelorganisaties aangepast.

Beoordeling urennorm

In de beloningsregeling is de jaarbeloning voor beroepsvertegenwoordigers bepaald aan de hand van een aantal uren (en bijbehorend standaard uurtarief) dat in rekening gebracht mag worden. Deze forfaitaire jaarbeloning wordt door de wetgever als gemiddelde beschouwd, waarbij ervan uit is gegaan dat het ene dossier meer tijd zal vergen dan het andere dossier, waardoor een eventueel tekort aan uren elders gecompenseerd kan worden. Verder wordt gesteld dat een betrokkene in het ene jaar meer uren begeleiding (of zorg) vergt dan in het andere jaar. Ook dit biedt mogelijkheden om te compenseren.

Aan de beroepsvertegenwoordigers is de vraag voorgelegd in hoeverre het vastgestelde aantal uren voor verschillende situaties en activiteiten voldoet. Uit tabel 4.9 blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten ervaart dat er sprake is van een onderschatting van het benodigde aantal uren. Bij mentoren geldt dit voor nagenoeg alle respondenten.

Tabel 4.9 Oordeel beroepsvertegenwoordigers over urennorm in beloningsregeling

Antwoordcategorie	Beroepsvertegenwoordigers		
	C (N=26)	B (N=26)	M (N=25)
Voldoet (in grote lijnen)	6	9	1
Te veel uren	1	-	-
Te weinig uren	19	17	24

Met name vanuit curatoren en mentoren – en in mindere mate bewindvoerders – is aangegeven dat het aantal uren niet volstaat als er sprake is van complexe dossiers waarbij de cliënt veel begeleiding nodig heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die geen sociaal vangnet hebben of anderszins worden begeleid, personen met meervoudige problematiek en personen die op grond van de Wet Bopz⁶⁸ opgenomen moeten worden. Door een aantal curatoren en mentoren is ook opgemerkt dat het onderhouden van een persoonlijke band – onder meer via cliëntbezoeken – tijdsintensief is, waarin de jaarvergoeding qua uren onvoldoende voorziet.

Door een zevental respondenten is aangegeven dat de extra (vijf) uren per jaar voor de aanpak van problematische schulden onvoldoende is. Met name bij aanvang van het bewind kost het veel meer tijd om een compleet beeld te krijgen van de schulden en een begin van een oplossing voor het schuldenprobleem te krijgen (door schuldhulpverleners in te schakelen dan wel zelf actie te ondernemen in de richting van schuldeisers).

Een vijftal respondenten is van mening dat er onvoldoende uren beschikbaar zijn voor het bevorderen van de zelfredzaamheid van hun cliënten. Doordat ze naar eigen zeggen hier nauwelijks mogelijkheden (uren) voor hebben, krijgt dit minder aandacht dan zij wenselijk achten.

Een aantal (15) respondenten – en dan vooral bewindvoerders en mentoren – spreekt meer in generieke zin van onvoldoende uren die vergoed worden. Deze respondenten komen naar eigen zeggen meer in het algemeen bij hun dossiers 'tekort' op het aantal betaalde uren.

⁶⁸ Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Bopz).

Aan de respondenten die van mening zijn dat het aantal uren te laag is ingeschat (voor bepaalde situaties), is de vraag gesteld wat hiervan in hun eigen situatie de consequenties zijn. Eén consequentie voert bij elk van de drie typen vertegenwoordigers de boventoon: er worden in de praktijk meer uren gemaakt dan er betaald worden. Deze uren 'in eigen tijd' worden niet vergoed. In het verlengde hiervan geven deze respondenten aan dat zij hierdoor relatief minder verdienen omdat een deel van hun werkzaamheden niet betaald wordt. Een deel van deze respondenten rept ook over toegenomen werkdruk, omdat deze uren buiten de reguliere werktijden moeten worden gemaakt.

Een andere consequentie – die met name door bewindvoerders en curatoren naar voren is gebracht – is dat ze proberen te compenseren door minder complexe dossiers aan te nemen. Tijdsoverschrijdingen in het ene dossier worden dan gecompenseerd door dossiers die minder tijd vergen dan de norm. In de toelichting op de Regeling beloning wordt hier ook vanuit gegaan ('De jaarbeloning geldt als gemiddelde. Het ene mentorschap of bewind zal meer tijd vergen dan het andere').

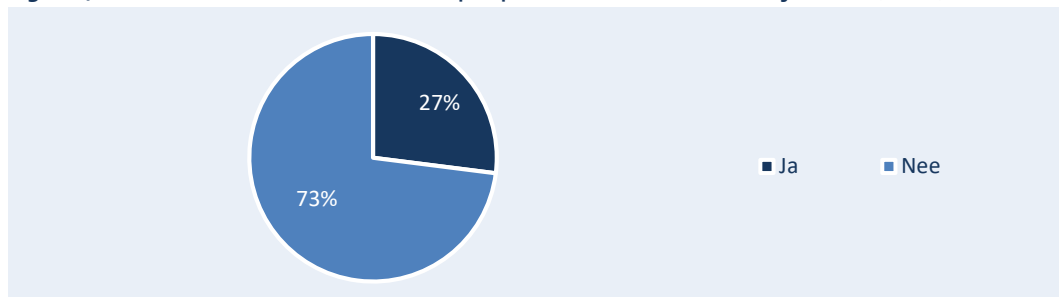
Voorbeelden van andere consequenties die door een of enkele respondenten naar voren zijn gebracht, zijn:

- minder cliënten aannemen (omdat hiervoor qua tijdsinzet geen ruimte is) (5 keer genoemd);
- minder persoonlijke begeleiding/minder contact met cliënten (3 keer genoemd);
- zakelijker opstelling richting cliënten door taken scherper af te bakken (2 keer genoemd);
- werkzaamheden meer spreiden over de tijd (1 keer genoemd);
- vertrek van personeel (door de toegenomen werkdruk) (1 keer genoemd).

Extra uren voor aanpak schulden

Hierboven heeft een aantal geraadpleegde bewindvoerders 'spontaan' aangegeven dat te weinig uren beschikbaar zijn voor de aanpak van de schuldensituatie. Over de kwestie of deze vijf uren per jaar voldoende mogelijkheden bieden om de schulden van de onderbewindgestelde aan te pakken hebben we een gerichte vraag gesteld. In figuur 4.2 is weergegeven hoe de geraadpleegde bewindvoerders deze vraag hebben beantwoord. Vier bewindvoerders hadden overigens niet te maken met problematische schulden en zijn in onderstaande figuur dus buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4.2 Volstaan extra uren voor aanpak problematische schulden bij bewind (N=22)



Van de bewindvoerders die het aantal extra uren voor bewinden met problematische schulden als onvoldoende ervaren, geeft een zestal aan dat met dit aantal uren van een echt goede aanpak van schulden geen sprake kan zijn. Het verzamelen van informatie over de schuldensituatie, het

contact met schuldeisers en het aanvragen van schuldenregelingen via de gemeente, vergt veel meer tijd dan hiervoor beschikbaar is. Soms vergt het stabiliseren van de schuldensituatie dusdanig veel aandacht van de bewindvoerder dat verdere activiteiten voor het oplossen van de schulden niet mogelijk zijn. Deze bewindvoerders zeggen – binnen het beschikbare tijdsbudget – helemaal niet toe te komen aan verdere stappen dan stabilisatie.

Een drietal bewindvoerders ervaart vooral bij aanvang van het bewind dat het extra tijdsbudget (bij lange na) niet voldoende is. In de aanvangsfase moet veel werk verzet worden om de schuldensituatie in beeld te brengen, te stabiliseren en de juiste 'route' naar oplossingen voor de schulden te bepalen. Als eenmaal de gemeentelijke schuldhelpverlening geregeld is of de bewindvoerder zelf tot een minnelijke schikking met de schuldeiser(s) is gekomen, dan volstaat het additionele tijdsbudget doorgaans wel.

Vier bewindvoerders ervaren dat specifiek bij gevallen van beslagleggingen door schuldeisers het oplossen van de situatie meer tijd vergt dan beschikbaar is. Een drietal bewindvoerders geeft aan dat het toeleiden naar schuldhelpverlening een zodanig langdurige en tijdrovende aangelegenheid is, dat de extra uren al niet toereikend zijn.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk formuleren we de conclusies die aan de hand van de voorgaande bevindingen kunnen worden getrokken. Daarbij volgen we de indeling in de typen wijzigingen zoals ook hiervoor is aangehouden.

5.2 Aansluiting bij ondersteuningsbehoeften

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

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

Bij de **aanscherping** van de **curatelegrond** vormt de subsidiariteitseis – curatele alleen opleggen als een minder ingrijpende maatregel niet mogelijk is – een belangrijke toevoeging voor kantonrechters. Volgens een deel van hen en ook volgens de Expertgroep heeft deze aanscherping ertoe geleid dat er minder vaak ondercuratelestellingen worden uitgesproken. Bovendien heeft de beoogde toets van bestaande ondercuratelestellingen aan de aangescherpte grond, geleid tot veel omzettingen naar beschermingsbewind in combinatie met mentorschap en 'opschoning' van bestaande dossiers.

Met de gelijkstelling van **drugsmisbruik** aan drankmisbruik als grond voor curatele, waarbij de betrokkene nog bepaalde familierechtelijke handelingen mag verrichten, is in de praktijk weinig ervaring opgedaan. Respondenten kunnen deze wijziging dan ook niet beoordelen. Bij personen waar sprake is van drugsmisbruik spelen vaak ook geestelijke en/of lichamelijke problemen, waardoor curatele dan op deze (combinatie)grond wordt uitgesproken.

Verkwisting is als grond overgeheveld van curatele naar beschermingsbewind. Kantonrechters, beroepscuratoren en -bewindvoerders zijn hierover positief. Zij beschouwen het minder ingrijpende beschermingsbewind als meer passend, omdat bij verkwisting sprake is van veranderbare gedragsproblematiek en een vermogensvraagstuk. Een klein aantal respondenten ziet bezwaren tegen deze 'overheveling', omdat overeenkomsten minder makkelijk ongedaan gemaakt kunnen worden en vermelding in het CCBR niet altijd aan de orde is.

Het hebben van **problematische schulden** is met de wetwijziging geïntroduceerd als nieuwe rechtsgrond voor beschermingsbewind. De meeste kantonrechters, beroepsbewindvoerders en schuldhulpverleners zijn hierover positief, omdat hiermee aangesloten wordt op een belangrijk maatschappelijk vraagstuk en bewind in deze situatie een oplossing kan zijn. Bovendien wordt hiermee beter dan bij de 'traditionele' grond (lichamelijke of geestelijke toestand) de tijdelijkheid

van de maatregel benadrukt. Na de wetswijziging leggen kantonrechters beschermingsbewind wegens verkwisting of problematische schulden op in die gevallen dat verwacht wordt dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. Sommige respondenten zijn van mening dat dit type bewind in de praktijk nog te lang voortduurt. Vooral schuldhulpverleners zien bij problematische schulden liever andere instrumenten toegepast. Gemeentelijke vertegenwoordigers zien in deze nieuwe grond een belangrijke verklaring voor de sterke toename van (de kosten van) beschermingsbewindzaken. Bij de beoordeling van aanvragen zouden kantonrechters in hun optiek onvoldoende oog hebben voor alternatieven voor bewind (op grond van de wet is dit overigens ook geen taak van de kantonrechter). De Expertgroep signaleert dat schuldenbewinden een dominante positie binnen de beschermingsmaatregelen beginnen te krijgen en dat dit type betrokkenen – door de vele klachten die zij indienen – kantonrechters en vertegenwoordigers veel werk bezorgen.

De meeste bewindvoerders ervaren beschermingsbewind vanwege de stabilisatiefunctie als passende bescherming voor mensen met problematische schulden. Bij de kantonrechters en schuldhulpverleners bestaat hierover meer verdeeldheid. Het deel van hen die beschermingsbewind wel passend vinden, refereert aan de werking van het CCBR en (eveneens) aan de bijdrage aan stabilisatie van de financiële situatie. Anderen beoordelen de maatregel als te zwaar. Bovendien kan van een passende bescherming geen sprake zijn als de betrokkene actief tegenwerkt.

De uitbreiding van de **verplichte publicatie in het CCBR** voor beschermingsbewind bij verkwisting of problematische schulden heeft een groot draagvlak onder de respondenten. Dit omdat opname in het register extra bescherming tegen het ontstaan van nieuwe schulden kan bieden en aldus kan bijdragen aan stabilisatie van de financiële situatie. In de praktijk werkt het niet altijd zo, doordat schuldeisers (te) weinig in het register kijken, publicatie betrokkenen toch niet altijd tegenhoudt om nieuwe schulden te (kunnen) maken en vertegenwoordigers niet altijd de moeite nemen om bij publicatie aankopen terug te draaien. Verder kunnen betrokkenen toch nog rekeningnummers wijzigen voor het ontvangen van toeslagen, uitkeringen en loon. Doordat alleen op individuen en niet op groepen klanten kan worden gezocht, is de toegankelijkheid van het CCBR (nog) niet optimaal voor grote organisaties met veel (wanbetalers onder hun) klanten.

Hoewel nog geen vijf jaar is verstreken sinds de wetswijziging, is bij de **periodieke evaluatie** – waarbij vertegenwoordigers een maatregel minimaal eens in de vijf jaar moeten evalueren – de nodige ‘beweging’ ontstaan. Kantonrechters oordelen hierover positief, omdat dergelijke evaluaties tot opschoning van achterhaalde ‘dossiers’ en desgewenst veranderingen in de maatregelen leiden. In de praktijk wordt aan de hand hiervan dikwijls tot beëindiging of overheveling naar een lichtere maatregel besloten. Doordat de aangereikte informatie vaak te summier is, draagt de periodieke evaluatie in veel mindere mate bij aan meer inzicht in de kwaliteit van de vertegenwoordiging bij kantonrechters. Bovendien hebben zij de beoordeling van deze evaluaties vaak gedelegeerd naar ondersteunende medewerkers. Enkele koepelorganisaties zien de periodieke evaluatie hierdoor vooral als een ‘papieren aangelegenheid’.

Vertegenwoordigers oordelen uiteenlopend over de periodieke evaluatie. Als sterk punt wordt vooral het reflectiemoment op de noodzaak tot voorzetting van de maatregel ervaren, de

administratieve belasting het meest als zwakke punt. Kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de periodieke evaluatie in het geval van onveranderbare situaties (wat dikwijls heftige reacties oproept bij de omgeving van deze betrokkenen). Ook bij familievertegenwoordiging bestaan weerstanden tegen de periodieke evaluatie. Een deel van de vertegenwoordigers heeft verder kritiek op de overlap in vraagstellingen met andere verplichte documenten en de meerwaarde voor het bepalen van de noodzaak tot voortzetting van de maatregel. Gemeentelijke vertegenwoordigers uiten kritiek op de termijn van vijf jaar bij periodieke evaluaties, die in hun optiek te lang is.

Het artikel in het Besluit kwaliteitseisen dat de vertegenwoordiger waar mogelijk de **zelfredzaamheid** van betrokkene dient te bevorderen, sluit aan bij het uitgangspunt dat niet verder ingegrepen wordt als nodig. Kantonrechters signaleren dat dit artikel vooral bij schuldenbewinden tot activiteiten aan de kant van bewindvoerders heeft geleid, met een toename van het aantal opheffingsverzoeken als gevolg. Een belangrijk deel van de beroepsbewindvoerders bevestigt hieraan meer aandacht te besteden, maar lang niet bij alle cliënten. Bij curatele en mentorschap is dit nog minder vaak het geval, omdat zelfredzaamheid bij dit type betrokkenen vaak geen haalbare kaart is. In de praktijk worden de nodige belemmeringen gesignaleerd, zoals minder vergaande bevoegdheden van in te zetten schuldhulpverleners, de grote nadruk op standaardisatie in werkprocessen (en weinig ruimte voor maatwerk), onvoldoende medewerking van banken en een te algemene omschrijving van wat op dit punt van vertegenwoordigers verwacht mag worden.

Doelstelling 1b: de betrokkenheid van personen in de nabijheid wordt ondersteund

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

Bij de wetwijziging is de **kring van bevoegden** die een verzoek tot instelling of opheffing van de maatregelen mogen indienen, **uitgebreid**. De geregistreerd partner, andere wettelijke vertegenwoordigers, zorg- en begeleidingsinstellingen en – bij problematische schulden – gemeenten hebben hiermee invloed gekregen op het aanvragen en voortduren van een maatregel en het functioneren van de vertegenwoordiger. Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers oordelen hierover in grote meerderheid positief, vooral vanwege een grotere signaleringsmogelijkheid voor mensen die niet of nauwelijks familie hebben. Pijnpunten zitten volgens sommige vertegenwoordigers vooral bij de opheffingsverzoeken door zorg-/begeleidingsinstellingen en gemeenten. Eerstgenoemde instellingen zouden de persoonlijke situatie onvoldoende kunnen beoordelen om opheffing aan te vragen, gemeenten zouden vooral vanuit financiële overwegingen gebruik kunnen maken van deze nieuwe bevoegdheid. Schuldhulpverleners zijn verdeeld over deze nieuwe bevoegdheid voor zorg- en begeleidingsinstellingen. Meer steun bestaat er bij hen voor de grotere invloed van gemeenten op de uitstroom uit bewind. In de praktijk blijken gemeenten overigens nog nauwelijks verzoeken tot opheffing in te dienen. Zorg- en begeleidingsinstellingen zijn wel gebruik gaan maken van hun nieuwe bevoegdheid aan de 'instroomkant'.

Wanneer de familie van de betrokkene niet betrokken is bij een verzoek tot instelling, geldt sinds de wetswijziging de '**vermeldingsplicht**'. In het verzoekschrift moet dan aangegeven worden waarom de familie dit verzoek niet heeft gedaan. Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers ervaren deze wijziging als een formaliteit die niet echt iets toevoegt. Bovendien kan het betrekken van de familie juist averechts werken als sprake is van een verstoorde relatie met familieleden. De impact van de vermeldingsplicht op een grotere betrokkenheid van familie is dan ook beperkt. Alleen bij mentorschap lijkt de kantonrechter als gevolg van de vermeldingsplicht iets kritischer te kijken naar de niet-betrokkenheid van familieleden bij het verzoek tot instelling van de maatregel.

Overall conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat door 'versmalling' van de rechtsgronden voor curatele, deze zware maatregel minder vaak wordt opgelegd en bovendien dikwijls omgezet is naar minder zware maatregelen. Kantonrechters leggen na de wetswijziging curatele vooral nog op als de betrokkene niet meer aan het maatschappelijk verkeer deelneemt. Ook lijkt meer dynamiek bij schuldenbewind te zijn ontstaan: hoewel nog niet in grote aantallen, stromen betrokkenen uit het bewind als het schuldenprobleem opgelost of onder controle is. Door de uitbreiding van de kring van bevoegden – en dan met name door toevoeging van de zorg- en begeleidingsinstellingen – is de toegang tot de wettelijke maatregelen voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn, verbeterd. Vooral door mentoren is aangegeven dat 'zorgmijders' en personen zonder een sociaal vangnet nog onvoldoende de weg naar de maatregelen vinden. Over het algemeen bieden de maatregelen voldoende bescherming aan betrokkenen, tenzij zij zichzelf niet aan afspraken houden of vertegenwoordigers slecht werk leveren of frauderen. Dit laatste kan zelfs met de kwaliteitseisen – zie hierna – niet altijd voorkomen worden.

5.3 Borgen kwaliteit vertegenwoordiging

Doelstelling II: de kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers wordt gewaarborgd

Bij de wetswijziging cbm zijn ook wijzigingen doorgevoerd om de kwaliteit van de vertegenwoordiging te bevorderen. Het onderzoek wijst uit dat er op dit punt belangrijke stappen zijn gezet, met name door aan de benoeming en handhaving van wettelijke vertegenwoordigers veel meer eisen te stellen. Hierdoor is bijgedragen aan het scheiden van het kaf van het koren. Dit impliceert niet dat het 'kwaliteitssysteem' rondom de wettelijke beschermingsmaatregelen volledig waterdicht is en incidenten in de toekomst niet meer zullen voorkomen.

Het eerste type wijzigingen heeft betrekking op enkele **nieuwe bepalingen** rondom benoeming en ontslag. Zo zijn bepaalde (rechts)personen, met het oog op mogelijke belangenverstrengeling, **uitgesloten van benoeming** als wettelijk vertegenwoordiger. Deze wijziging wordt door veel kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers als adequaat aangemerkt. Enkele mentoren zien een bewindvoerder liever niet ook als mentor van dezelfde persoon benoemd worden, omdat deze rollen kunnen conflicteren. Ook zouden enkele respondenten gemeenten als niet-benoembare partij opgenomen willen zien. Vanuit koepelorganisaties wordt het signaal afgegeven dat zorginstellingen constructies opzetten om toch 'eigen' medewerkers als vertegenwoordiger van hun cliënten in te kunnen zetten.

Nieuw is de mogelijkheid om **rechtspersonen** als curator of mentor te **benoemen**. Een meerderheid van de kantonrechters, curatoren en mentoren is positief over de bijdrage van deze wijziging aan de beoogde continuïteit en kwaliteit van de vertegenwoordiging. Ruim een derde van de respondenten wijst op het gevaar dat de wijziging juist de inzet van wisselende personen van de rechtspersoon kan versterken. In dat geval heeft de betrokkene geen 'vaste' vertegenwoordiger, wat ook negatief kan uitpakken op de kwaliteit van de vertegenwoordiging.

De voornoemde **nieuwe bevoegden** mogen sinds de wetswijziging ook verzoeken tot **ontslag** van de vertegenwoordiger bij de kantonrechter indienen. Deze wijziging blijkt niet geleid te hebben tot een stijging van het aantal verzoeken om ontslag. In de praktijk is hiermee nog maar weinig ervaring opgedaan. Bij de respondenten die hiermee al wel ervaring hebben, is het beeld wisselend: van positief (vanwege meer controle op de vertegenwoordiging) tot afwijzend (een grotere kans op ontslagverzoeken op oneigenlijke gronden).

De kern van de wetswijziging rondom kwaliteitsbevordering bestaat uit **kwaliteitseisen** voor professionele vertegenwoordigers die drie of meer personen vertegenwoordigen. Deze eisen zijn geregeld in het Besluit kwaliteitseisen. Uit het onderzoek blijkt dat er een groot draagvlak bestaat voor deze kwaliteitseisen. Belangrijke voordelen hiervan zijn een zekere 'filterwerking' bij de toelating van nieuwe vertegenwoordigers en het signaleren en aanpakken van slecht presterende vertegenwoordigers via de jaarlijkse handhavingsverzoeken. Een ruime meerderheid van de respondenten ziet dan ook positieve effecten op de kwaliteit en professionalisering van de wettelijke vertegenwoordiging. Respondenten die meer terughoudend zijn over de meerwaarde en effectiviteit, wijten dit aan het feit dat de eisen vooral procedureel van aard zijn en geen betrekking hebben op de inhoud van de vertegenwoordiging.

Over de gestelde **opleidingseisen** is een (kleine) meerderheid van de kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers positief. Twee verklaringen kunnen worden gegeven dat vier op de tien respondenten neutraal of zelfs afwijzend op deze eisen reageren: de reikwijdte van deze verplichting (ook voor bestuurders, ondersteunend personeel en stagiairs) en dat de eisen niet zozeer betrekking hebben op de competenties van vertegenwoordigers. Het LKB heeft overigens een oplossing gevonden voor het niet-werkbare onderscheid in opleidingseisen tussen typen vertegenwoordigers, zoals in het Besluit kwaliteitseisen is vastgelegd. Voor beroepscuratoren en -beschermingsbewindvoerders hanteert zij dezelfde (hogere) opleidingseisen als voor bewindvoerders van schuldenbewinden.

Hoewel het LKB naar eigen zeggen goed uit de voeten kan met het toetsen van de **verplichte jaarlijkse bijscholing**, ervaren zowel de Expertgroep als sommige koepelorganisaties de invulling van deze verplichting als te algemeen en te vrijblijvend. Kritiek wordt ook geuit op dezelfde reikwijdte van deze verplichting als hierboven bij de initiële opleidingseisen.

Met de eisen die aan de **bedrijfsvoering** van de beroepsvertegenwoordigers worden gesteld (het accountants-/deskundigenverslag bij het toelatingsverzoek en jaarrekening en samenstellings-/controleverklaring bij het jaarlijkse handhavingsverzoek) kunnen de meeste vertegenwoordigers uit de voeten. Sommige vertegenwoordigers hebben wel kritiek op de kosten en op dubbelingen met de rekening en verantwoording. Het minste draagvlak voor dit type eisen bestaat onder

beroepsmentoren. Dit heeft te maken met de grote nadruk op financiële zaken, waardoor deze eisen in hun optiek beter passen bij curatele en bewindvoering dan bij mentorschap.

Bij een verzoek tot instelling moet een **plan van aanpak** worden overlegd. De ervaringen van kantonrechters met de plannen van aanpak lopen sterk uiteen. Voor sommige kantonrechters biedt de inhoud van het plan van aanpak een goed houvast als onvrede tussen de betrokkene en de vertegenwoordiger is ontstaan. Andere kantonrechters ervaren hiervan veel minder of geen toegevoegde waarde. Deze rechters hebben niet zozeer bezwaren tegen de verplichting zelf, maar tegen de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan het plan van aanpak (veel standaardformuleringen, inhoud weinig toegesneden op de specifieke situatie van de betrokkene). Ook een belangrijk deel van de beroepsvertegenwoordigers ziet geen meerwaarde van het plan van aanpak. Dit heeft vooral te maken met het moment waarop dit moet worden opgesteld, namelijk voorafgaande aan de instelling van de maatregel (als nog maar weinig contact met de betrokkene is geweest en hierdoor nog geen 'op maat gesneden' aanpak kan zijn ontwikkeld). Van een grote impact van deze wijziging op de kwaliteit van de vertegenwoordiging is dan ook geen sprake.

Het Besluit kwaliteitseisen eist dat beroepsvertegenwoordigers een formele **klachtenregeling** hebben en klachten conform deze regeling afhandelen. De helft van de kantonrechters en twee derde van de beroepsvertegenwoordigers is positief over deze nieuwe verplichting. Sommige kantonrechters vinden het daarentegen juist onprettig dat hierdoor klachten van betrokkenen minder snel bij hen in beeld komen. Vanuit de vertegenwoordigers komt vooral de kritiek dat de regeling weinig toegevoegde waarde heeft, omdat betrokkenen bij een klacht toch direct de gang naar de kantonrechter maken (in plaats van een beroep te doen op de eigen klachtenregeling). Voor een verplichte 'route' waarbij de betrokkene eerst een klacht bij de vertegenwoordiger moet indienen alvorens zijn of haar beklag bij de kantonrechter te doen, ontbreekt een rechtsgrond. Ruim een derde van de beroepsvertegenwoordigers heeft ervaring met ingediende klachten, die overigens meestal over de hoogte van het leefgeld gaan.

Volgens een meerderheid van de kantonrechters kunnen zij niet altijd voldoende **toezicht** uitoefenen en adequaat ingrijpen. Hier zijn te algemeen opgestelde plannen van aanpak en periodieke evaluaties, het ontbreken van een verschijningsplicht op zitting en onvoldoende informatie-uitwisseling tussen arrondissementen debet aan. Verder staat de toezichthoudende rol onder druk door een tekort aan ondersteunend personeel bij de rechtbanken. Desondanks zijn de meeste rechters positief over de impact van de wetswijziging cbm op de kwaliteit van de vertegenwoordiging. Dit omdat met de eisen het 'kaf van het koren' is gescheiden en er bij vertegenwoordigers meer bewustzijn over het belang van goede dienstverlening ontstaan is. De kwaliteitseisen bieden echter geen garantie dat misstanden uitgesloten worden. Ruim de helft van de beroepsvertegenwoordigers signaleert ook positieve effecten op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Een enkeling is hierover negatief: de nieuwe formaliteiten gaan in hun optiek ten koste van de aandacht voor cliënten.

Voor het toetsen van de kwaliteit van vertegenwoordigers met drie of meer cliënten hebben de rechtbanken het **Landelijk Kwaliteitsbureau** opgericht. Dit LKB behandelt de toelatings- en handhavingsverzoeken en beheert het bestand van vertegenwoordigers waarvan verzoeken zijn

gehonoreerd en die dus benoembaar zijn. Wat dit laatste betreft, vaart de helft van de kantonrechters bij het toetsen van de geschiktheid van beroepsvertegenwoordigers uitsluitend op de LKB-informatie. Voor hen volstaat de LKB-toets op de kwaliteitseisen om de geschiktheid te kunnen beoordelen. Andere rechters toetsen in meer of mindere mate ook nog aan de hand van aanvullende informatie, bijvoorbeeld door intake- of entreegesprekken te voeren.

Via deze centralisatie wordt beoogd om een meer eenduidige en efficiëntere uitvoering van de kwaliteitstoets te komen. Dit wordt door nagenoeg alle rechters en een groot deel van de beroepsvertegenwoordigers ook als zodanig ervaren. Twee derde van de vertegenwoordigers vindt het LKB een verbetering ten opzichte van daarvoor, vanwege een eenduidiger en duidelijker toepassing van de criteria, meer professionele toetsing en het centrale contactpunt dat met instelling van het LKB is gerealiseerd. Andere vertegenwoordigers missen het contact met de kantonrechter en ervaren het LKB als bureaucratisch (mede door de dubbelingen in gevraagde gegevens). Naast een meer uniforme en professionele toetsing draagt het LKB voor de meeste kantonrechters ook bij aan demping van de werklust.

Over de behandeling van de **toelatingsverzoeken** en de **handhavingsverzoeken** is het overgrote deel van de vertegenwoordigers positief. De doorlooptijd van de besluitvorming over de verzoeken wordt het meest als knelpunt genoemd. Daarnaast worden bij handhavingsverzoeken onnodige dubbelingen gesignaleerd ten opzichte van het toelatingsverzoek. Een deel van de respondenten ervaart het invullen van de formulieren/bijlagen als tijdsintensief. Vanuit koepelorganisaties en enkele vertegenwoordigers wordt het ontbreken van bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij LKB-besluiten als een belangrijke omissie ervaren. Dit komt omdat het LKB niet bij wet geregeld is. Ook de Expertgroep ziet dit als manco.

5.4 Stroomlijnen wettelijk kader

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

Doelstelling IIIa: de wet reflecteert de bestaande praktijk

Over de wettelijke verruiming van de bevoegdheden van bewindvoerders bij **problematische schulden** zijn de meningen van de rechters verdeeld. De beroepsbewindvoerders zijn wel overwegend positief, omdat zij meer maatwerk en een actieve bijdrage aan oplossing van het schuldenprobleem kunnen leveren. Een deel van hen plaatst wel de kanttekening van te hoge verwachtingen, vooral rondom de minnelijke trajecten. De meningen van koepelorganisaties over deze verruiming van bevoegdheden lopen uiteen. Dat bewindvoerders zelf ook (tegen betaling) minnelijke trajecten mogen verzorgen, kan niet op draagvlak rekenen bij de koepelorganisatie die (ook) schuldhelpverleners vertegenwoordigt.

In de Memorie van Toelichting zijn de taken benoemd die een bewindvoerder kan uitoefenen bij problematische schulden. Na stabilisatie en toeleiding naar schuldhelpverlening is ook de mogelijkheid gecreëerd om zelf minnelijke trajecten te regelen. Voor de meeste kantonrechters en bewindvoerders heeft dit niet tot de beoogde verduidelijking van taken geleid. De formulering

van taken biedt hiervoor in hun optiek te weinig houvast. Volgens de Expertgroep en de meeste schuldhulpverleners is daarentegen wel meer duidelijkheid over de rol van bewindvoerders bij problematische schulden gekomen. Opvallend is dat schuldhulpverleners veel vaker dan de bewindvoerders een positief effect op de onderlinge samenwerking en rol- en taakverdeling ervaren. Ter zake het schuldenoverzicht en eindverantwoordelijkheid doen zich soms nog onduidelijkheden voor.

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

Verder is de bepaling voor **opheffing** van curatele en beschermingsbewind gelijkgeschakeld met mentorschap, te weten als de **noodzaak vervalt** of **voortzetting geen zin** meer heeft (terwijl voorheen de oorzaak moest zijn vervallen). Kantonrechters en beroepsvertegenwoordigers zijn positief over deze wijziging. Opheffing kan hierdoor sneller plaatsvinden als de betrokkene niet meewerkt, bescherming niet meer nodig is of op een andere manier geregeld kan worden. Dit sluit aan bij een belangrijk doel van de wetwijzigingen om een maatregel niet langer voort te laten duren dan nodig. Een klein deel van de vertegenwoordigers ervaart hierdoor in de praktijk dat een maatregel te snel of op verkeerde gronden wordt opgeheven.

Met de wetwijziging is een nieuwe **regeling** voor de **beloning** van vertegenwoordigers geïntroduceerd. Op grond van de uitkomsten concluderen we dat deze nieuwe beloningssystematiek in zijn algemeenheid tot meer eenduidigheid heeft geleid over de beloning van vertegenwoordigers. De gehanteerde urennorm loopt in veel gevallen niet in de pas met de werkelijk gemaakte uren door beroepsvertegenwoordigers.

Voor de meeste kantonrechters biedt deze regeling voldoende houvast voor het bepalen van de vergoeding (ook als deze taak gedelegeerd is naar anderen binnen de rechtbank). De beloning bij grote vermogens lijkt nog niet goed te zijn geregeld. De helft van de kantonrechters ervaart ook een positief effect op hun werklast.

Vertegenwoordigers oordelen uiteenlopend over de beloningsregeling, hoewel zij het over het algemeen wel als een verbetering zien ten opzichte van de LOVCK-tarieven die hiervoor golden. Voor een deel van hen biedt dit voldoende duidelijkheid en meer zekerheid over wat zij in rekening mogen brengen. Andere respondenten ervaren toch de nodige knelpunten, zoals onvoldoende compensatie voor gestegen administratieve lasten als gevolg van de nieuwe wettelijke eisen, het moeilijk verkrijgen van een vergoeding voor extra werkzaamheden en – zowel generiek als specifiek bij problematische schulden – te weinig uren die beloond worden. Bij vrijwillige vertegenwoordiging wordt de beloningsregeling vaak niet toegepast, bijvoorbeeld omdat zij zich bezwaard voelen om een (hoge) vergoeding in rekening te brengen of omdat vrijwillige mentoren via een regionale stichting van Mentorschap Nederland een onkostenvergoeding ontvangen.

5.5 Uitgeleide

Uit het voorgaande trekken we de overall conclusie dat met de doorgevoerde wijzigingen in de wettelijke beschermingsmaatregelen in de afgelopen periode effectieve stappen zijn gezet om de beoogde doelen te bereiken. Dit neemt niet weg dat er op verschillende vlakken nog

mogelijkheden voor verbeteringen bestaan. Voor de nabije toekomst zijn er dan ook nog een aantal uitdagingen om de werking van de wet- en regelgeving rondom curatele, beschermingsbewind en mentorschap verder te optimaliseren. Met de inhoud van dit rapport hopen we hiervoor voldoende aangrijpingspunten te bieden.

Literatuur

BPBI, 2017

Tarieven bewindvoering 2018

BPBI, 2018

Document ter voorbereiding op de Evaluatie van de Wet CBM

College voor de rechten van de mens, 2017

VN-verdrag handicap in Nederland, 2017. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland

Goedvertegenwoordigd, 2015

Vergelijking curatele, beschermingsbewind en mentorschap

Kamerstukken I, 2012/13

Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, 2012/13, 33054 A.

Kamerstukken II, 2011/12

Memorie van Toelichting bij de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, 2011/12, 33054, nr. 3.

Landelijk Kwaliteitsbureau CBM

Website en diverse formulieren

Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton, 2017

Aanbevelingen Meerderjarigenbewind vastgesteld op 10 april 2017

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016

Informatieblad curatele, bewind en mentorschap

NBA werkgroep Controleprotocollen (COPRO), 2017

Accountantsprotocol Besluit Kwaliteitseisen CBM 2017

Nuytinck, 2010

Curatele, meerderjarigenbewind en mentorschap: belangrijke wetswijziging op komst, Rotterdam Institute of Private Law Accepted Paper Series, p. 439-447

Staatsblad 2013

Wet van 16 oktober 2013 tot wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek inzake curatele, onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen en mentorschap ten behoeve van meerderjarigen en enige andere bepalingen (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap), 2013, 414

Staatsblad 2014

Besluit kwaliteitseisen curatele, beschermingsbewind en mentorschap, 2014, 46

Staatscourant, 2014, 32149

Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2014

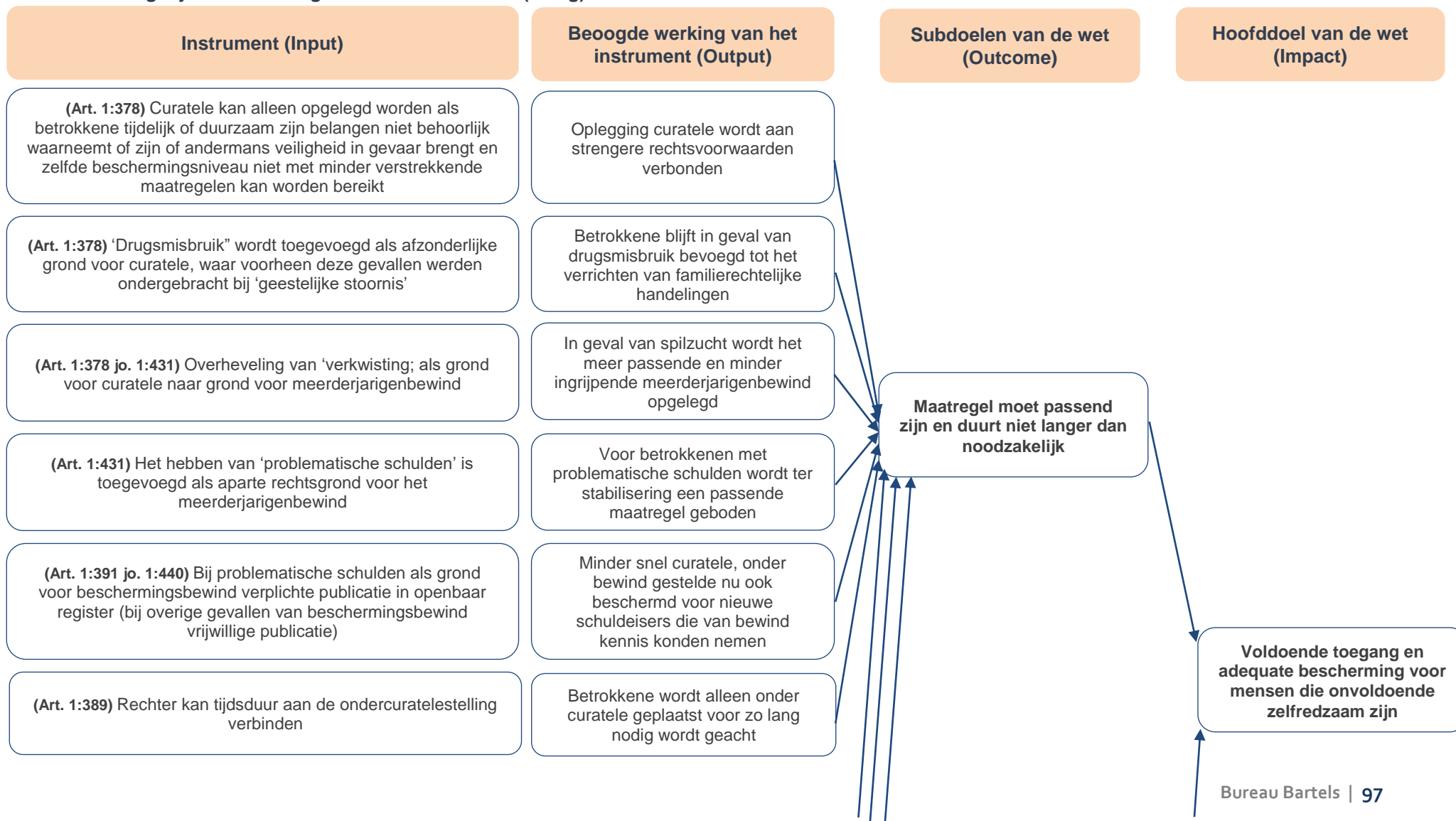
Van der Stoep, 2017

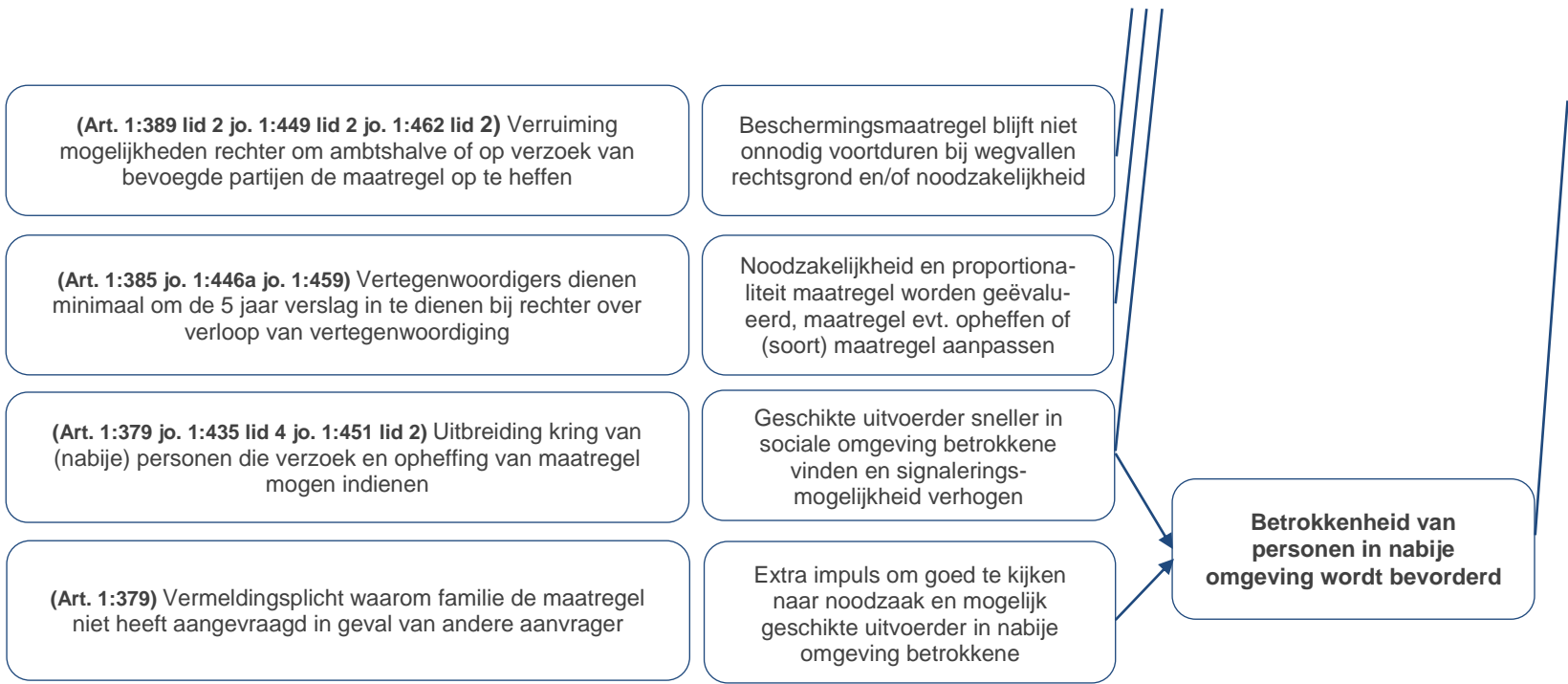
Ilke Peskens van het Landelijk Kwaliteitsbureau CBM: "De focus ligt nu op de juiste plek!", Tijdschrift voor schuldsanering, 2017(2), p. 12-14

Websites diverse koepelorganisaties

Bijlage I Beleidsreconstructie deel I

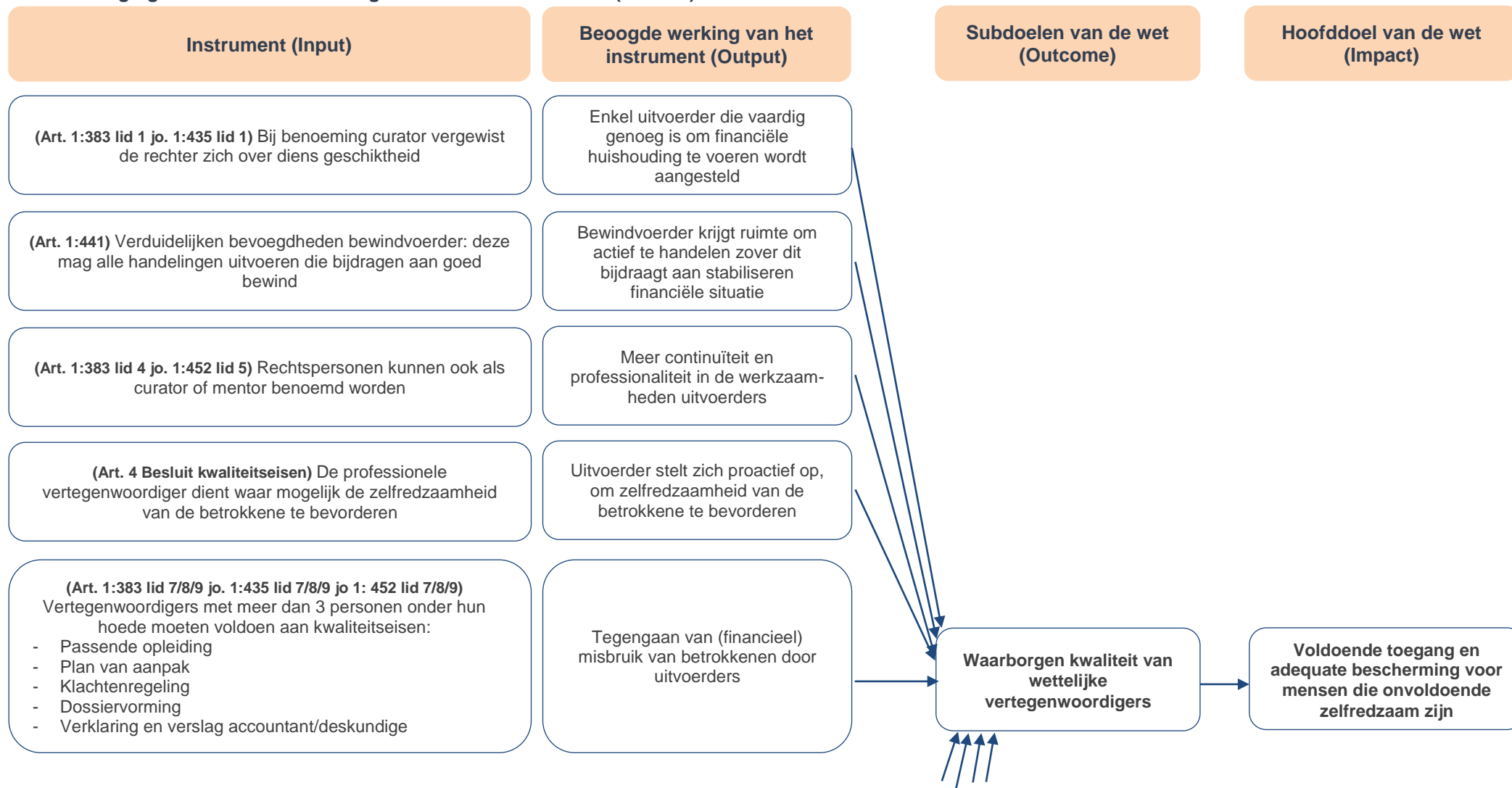
Aansluiting bij ondersteuningsbehoefte betrokkene (vraag)





Bijlage II Beleidsreconstructie deel II

Borging kwaliteit ondersteuningsaanbod van uitvoerders (aanbod)



(Art. 1:383 lid 5 jo. 1:435 lid 6 jo. 1:452 lid 6) Uitbreiding van de lijst van (rechts)personen die niet tot vertegenwoordiger mogen worden benoemd

Voorkomen van aanwijzing vertegenwoordigers met mogelijke belangenverstrengeling

(Art. 1:385 lid 1 jo. 1:448 lid 2 jo. 1:461 lid 2) Uitbreiding kring personen die verzoek tot ontslag vertegenwoordiger mogen indienen

Versterkt de controle op gedrag en geschiktheid van uitvoerder

(Art. 1:386 lid 1 jo. 1:445 lid 1) Curatoren en bewindvoerders dienen jaarlijks, bij overdracht en einde maatregel rekening en verantwoording af te leggen

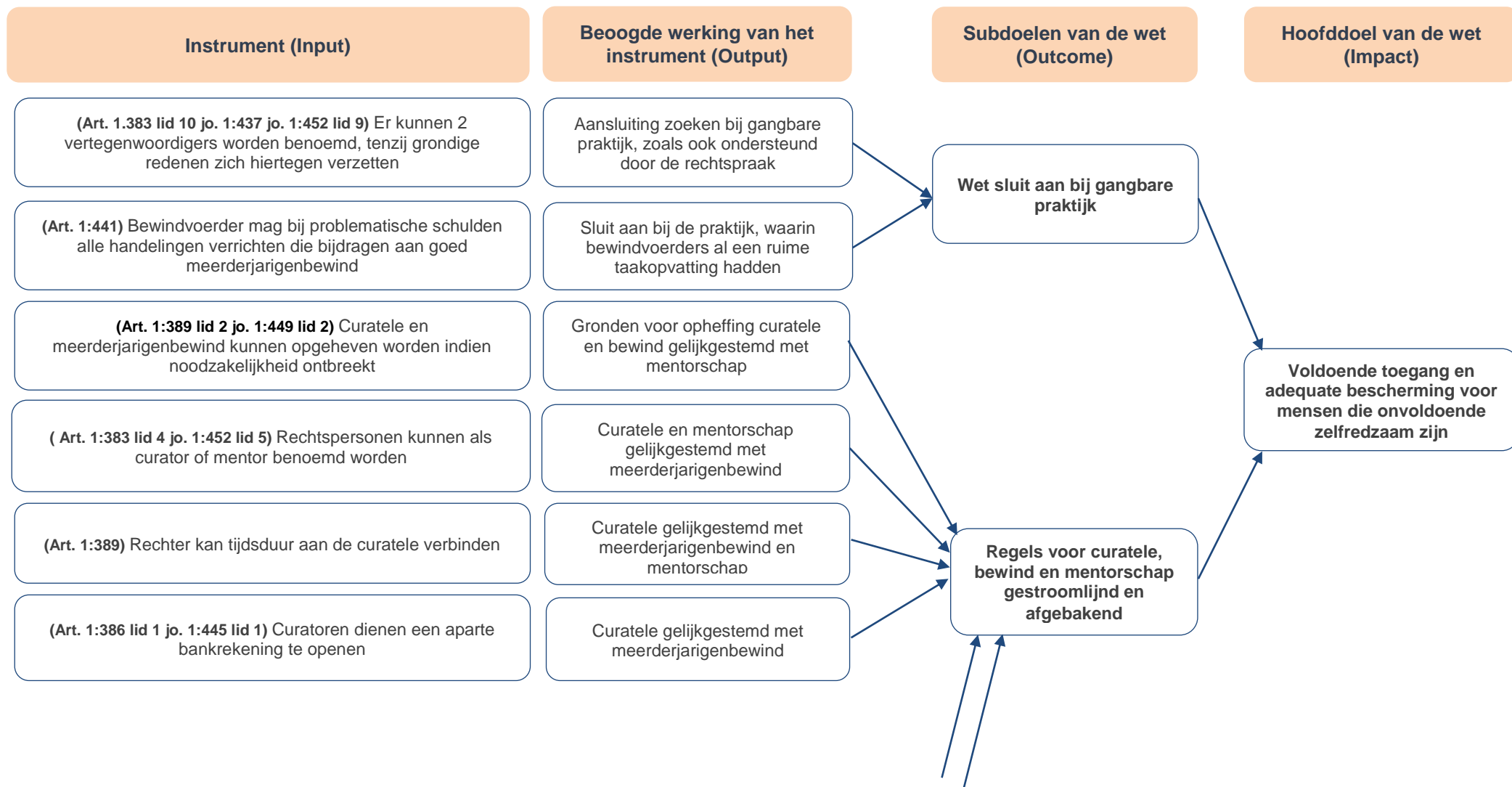
Versterkt de controle op gedrag uitvoerder rondom rekening en verantwoording

(Art. 1:386 lid 1 jo. 1:410 lid 2 jo. 1:452 lid 9) Bij ministeriële regeling wordt een beloning vastgesteld voor vertegenwoordigers

Waarborgen van adequate beloning voor uitvoerder

Bijlage III Beleidsreconstructie deel III

Optimalisering en stroomlijning van het wettelijk kader



(Art. 386 lid 1 jo. 1:410 lid 2 jo. 1:460 lid 2) Bij ministeriële regeling wordt een beloning vastgesteld voor vertegenwoordigers

Eenduidigheid in beloning voor uitvoerders

(Art. 1:378) 'Geestelijke stoornis' als curategrond vervangen door 'lichamelijke of geestelijke toestand' net als bij bewind en mentorschap

Modernisering terminologie en gelijkstemmen met meerderjarigenbewind en mentorschap

Bijlage IV Onderzoekvragen

Wet cbm

- Wat zijn de doelen van de Wet cbm? Welke wijzigingen zijn met de invoering van de Wet cbm doorgevoerd en op welke wijze – via welke mechanismen – zouden deze veranderingen bij moeten dragen aan de doelrealisatie?
 - Voldoen volgens betrokkenen (bijv. kantonrechters en vertegenwoordigers) de gronden voor de beschermingsmaatregelen? Welke gronden voldoen eventueel niet en waarom dan niet? Wat zou er dan aan deze gronden veranderd moeten worden?
 - In welke gevallen legt de rechter sedert de wetswijziging curatele dan wel bewind wegens verkwisting of problematische schulden op? Waarom kiest de rechter in die gevallen voor deze maatregelen?
 - Voldoen in de optiek van rechters en vertegenwoordigers de publicatieplicht en het daarbij behorende register van curatele en beschermingsbewind (het CCBR)? Op welke punten worden eventueel fricties signaleerd en waarom?
 - In hoeverre besluiten kantonrechters om ook bewindstellingen wegens lichamelijke of geestelijke toestand in het CCBR op te nemen? In welke situaties doen zij dit en wat zijn de redenen om ook deze gevallen te laten registreren?
 - Voldoen volgens betrokkenen zoals rechters en vertegenwoordigers de kringen van verzoekers tot instelling of opheffing van de maatregelen of van ontslag van de vertegenwoordiger? Zo nee, op welke punten niet en waarom dan niet?
 - In hoeverre zijn de nieuw toegevoegde typen verzoekers – partners van ouder die gezamenlijk gezag over een persoon uitoefent, zorginstellingen en begeleidingsinstellingen – gebruik gaan maken van de geboden mogelijkheden?
 - Voldoen volgens betrokkenen (rechters en vertegenwoordigers) de kringen van (rechts)personen die niet als vertegenwoordiger mogen worden benoemd? Zo nee, in hoeverre is het wenselijk om deze 'uitgesloten' (rechts)personen te herformuleren dan wel uit te breiden?
 - Hebben kantonrechters voldoende mogelijkheden om in benoemingsprocedures de geschiktheid van vertegenwoordigers te beoordelen? Zo nee, op welke punten niet en waarom?
 - Is de periodieke evaluatie volgens rechters en vertegenwoordigers een werkbaar instrument? Zo nee, op welke punten niet en hoe komt dit? In hoeverre worden in de praktijk evaluaties binnen vijf jaar uitgevoerd?
 - Hebben kantonrechters voldoende mogelijkheden en informatie om de noodzaak van het voortzetten van een maatregel te beoordelen? Zo nee, wat schort er dan aan en hoe komt dit?
 - Heeft de ruimere taakomschrijving rondom de aanpak van schulden geleid tot meer duidelijkheid aan de kant van de vertegenwoordigers? Wordt hiermee ook beter voldaan aan de verwachtingen van kantonrechters en rechtshabbers zelf?
 - Is de taak van de beschermingsbewindvoerder volgens betrokkenen – kantonrechters, vertegenwoordigers, schuldhulpverleners – voldoende afgebakend ten opzichte van anderen die zich met schulden bezighouden? In hoeverre heeft deze afbakening geleid tot meer samenwerking met de (gemeentelijke) schuldhulpverlening?
 - Besteden vertegenwoordigers meer aandacht aan bevordering van zelfredzaamheid dan voor de inwerkingtreding van de Wet cbm? Doen zich hier verschillen voor tussen de maatregelen?
-

-
- Welk resultaat wordt hiermee – zie voorgaande vraag – verkregen? Heeft dit ook geleid tot meer uitstroom uit de maatregelen dan wel de overstap naar lichtere maatregelen bevordert?
 - Is de Wet cbm per saldo doeltreffend op het punt van de beoogde zelfredzaamheid?
 - In welke mate wordt de met de wetwijziging beoogde ondersteuning/betrokkenheid van de nabije omgeving van de betrokkene bereikt?
 - In hoeverre stemt de wettelijke taak van vertegenwoordigers overeen met de praktijk? Op welke punten doen zich eventueel afwijkingen voor en waar heeft dat mee te maken?
 - Wat kan op grond van de evaluatie geconcludeerd worden over het doelbereik wat betreft de toegankelijkheid van de maatregelen voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn en de mate waarin deze mensen beschermd worden? Is er per saldo sprake van voldoende toegankelijkheid en een adequate bescherming?
-

Besluit kwaliteitseisen

- Welke doelen worden nagestreefd met het Besluit kwaliteitseisen? Welke veranderingen bevat dit Besluit ten opzichte van de situatie daarvoor? Hoe (via welke mechanismen) wordt beoogd dat deze wijzigingen bijdragen aan het realiseren van deze doelen?
 - Op welke wijze geeft het LKB invulling aan haar taken? Wat zijn tot dusver de ervaringen van het LKB met de controle van de kwaliteitseisen? Hoe beoordelen rechters en professionele vertegenwoordigers de uitvoering van de LKB-taken?
 - Wat loopt bij het LKB goed dan wel minder goed? Wat zijn achterliggende oorzaken hiervoor?
 - In hoeverre heeft handhaving van de kwaliteitseisen door het LKB al tot het niet-benoembaar stellen van kandidaat-vertegenwoordigers c.q. de afwijzing van handhavingsverzoeken geleid? Aan welke kwaliteitseisen wordt bij dergelijke afwijzingen niet voldaan? Doen zich hierbij nog verschillen voor naar type beschermingsmaatregel?
 - In hoeverre zijn de regels voor het waarborgen van de kwaliteit van vertegenwoordigers volgens betrokkenen (zoals het LKB, kantonrechters en professionele vertegenwoordigers) doeltreffend en uitvoerbaar? Waar doen zich eventueel fricties voor en waar heeft dat mee te maken?
 - Is de voorgeschreven informatievoorziening aan de rechter (in casu: het LKB) adequaat qua type en kwaliteit van de informatie?
 - In hoeverre kan de kantonrechter uit de voeten met de informatie die vanuit het LKB wordt verstrekt over de naleving van de benoemingseisen en de kwaliteitseisen gedurende de vertegenwoordiging? Welke knelpunten doen zich hierbij eventueel voor?
 - Hoe wordt in de praktijk in de benoemingsprocedure van professionele vertegenwoordigers invulling gegeven aan de eis van een 'passende opleiding'? In hoeverre doen zich knelpunten voor bij de hogere opleidingseisen voor vertegenwoordigers bij beschermingsbewind in geval van verkwisting en problematische schulden?
 - Wat zijn de consequenties voor de kwaliteit van professionele vertegenwoordigers geweest van het feit dat bestaande professionele bewindvoerders sedert 1 april 2016 aan de opleidingseisen hoeven te voldoen?
 - Wat zijn de ervaringen van kantonrechters en vertegenwoordigers met het plan van aanpak dat bij het verzoekschrift tot instelling van de maatregel gevoegd dient te worden? Voldoet dit plan doorgaans in die zin dat voldoende inzicht wordt gegeven in het doel van de vertegenwoordiging en de gemaakte afspraken om dat doel te bereiken?
-

-
- Voldoet volgens het LKB de rapportage van de accountant voor de controle op de bedrijfsvoering? Hoe ervaren professionele vertegenwoordigers deze verplichting? Doen zich daarbij nog knelpunten voor?
 - Heeft de kantonrechter met het beschikbare instrumentarium voldoende mogelijkheden om een adequate controle en handhaving uit te oefenen en in voorkomende gevallen in te grijpen?
 - Welke impact heeft de introductie van het LKB gehad op de bevindingen rondom de kwaliteitseisen voor professionele vertegenwoordigers?
 - Draagt de centralisatie van de kwaliteitscontrole bij het LKB inderdaad bij aan een meer eenduidige en efficiëntere uitvoering? Zo ja, op welke punten dan en waar liggen nog kansen voor verbetering?
 - Wat kan (voorlopig) geconcludeerd worden over het doelbereik van het Besluit kwaliteitseisen?
-

Regeling beloning

- Wat wordt beoogd met de Regeling beloning? Voor welke problemen uit het verleden dient deze regeling een oplossing aan te dragen en op welke wijze dan?
 - Is de geïntroduceerde beloningssystematiek werkbaar voor de kantonrechter en vertegenwoordigers?
 - In hoeverre doen zich nog onduidelijkheden voor in de typen en hoogte van de vergoedingen voor professionele vertegenwoordigers? Zo ja, bij welke beschermingsmaatregel(en) en typen vergoedingen doet dit zich voor? Welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?
 - Wat zijn de ervaringen met de vergoedingen voor de niet-professionele vertegenwoordigers? Doen zich hierbij eventueel nog knelpunten voor?
 - Hoe beoordelen de (professionele) vertegenwoordigers de huidige beloningssystematiek? Is dit in hun optiek een verbetering ten opzichte van de niet-bindende LOVCK-adviezen die voorheen als leidraad werden gehanteerd voor de beloning?
 - Kunnen de professionele vertegenwoordigers uit de voeten met het aantal begrote uren die als 'standaard' worden gehanteerd voor de hoogte van de beloning?
 - In hoeverre bieden de extra uren voor bewinden met problematische schulden voldoende mogelijkheden om dergelijke schulden aan te pakken? In welke gevallen voldoet dit niet?
 - Doen zich in de beoordelingen van (professionele) vertegenwoordigers over de beloningssystematiek nog verschillen voor naar type beschermingsmaatregel?
 - Wat vormde de aanleiding voor de recente wijzigingen in de regeling? Welke voordelen zouden hiermee moeten worden verkregen? Worden deze voordelen in de praktijk ook ervaren door betrokkenen?
 - Wat kan er per saldo worden geconcludeerd over de doeltreffendheid van de regeling?
-

Bijlage V Samenstelling begeleidingscommissie

De heer prof. mr. P. Vlaardingebroek (voorzitter)

Tilburg University, Tilburg Law School

Mevrouw mr. J.J.M. Grapperhaus

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law

Mevrouw mr. C.J. Hofman

Rechtbank Midden-Nederland

Expertgroep CBM van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK&T)

De heer mr. S.S. Zoeteman

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Wetgeving en Juridische zaken (DWJZ)

Mevrouw B.R. Bekers MSc.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen

Mevrouw mr. E.C. van Ginkel

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)