

Vergaderjaar 2024–2025

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 795

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2025

1. Aanleiding

Tijdens het commissiedebat armoede- en schuldenbeleid van 1 februari 2024 (Kamerstuk) heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd uw Kamer te informeren over een eerste aanzet tot een stelselwijziging voor de systematiek rondom curatele, deze beschermingsbewind en mentorschap (hierna: CBM). Met deze brief geven wij als, Staatssecretaris Rechtsbescherming, en als Staatssecretaris van Participatie & Integratie gevolg aan deze toezegging. Vanuit de portefeuille Rechtsbescherming geldt de verantwoordelijkheid voor het stelsel, de kwaliteit en het toezicht op het beroep van de CBM-dienstverlener. Onderdeel daarvan is ook het vaststellen van de beloning en jaarlijkse indexerings¹ daarvan. Het onderdeel schuldenbewind in het kader van de aansluiting op de schuldhulpverlening zit, als onderdeel van het systeem om problematische schulden te voorkomen, in de portefeuille van de Staatssecretaris Participatie & Integratie.

Er wordt veel gesproken over beschermingsbewind, maar er zijn ook andere beschermingsmaatregelen voor kwetsbare volwassenen, namelijk curatele en mentorschap. Daarom zullen wij in het vervolg spreken van CBM dienstverlening. Binnen iedere vorm van deze dienstverlening zien wij de nodige uitdagingen voor de toekomst. Door het vorige kabinet is de ambitie uitgesproken dat er strengere eisen zullen worden gesteld aan de professionele beschermingsbewindvoerders en dat het rechterlijk toezicht verscherpt wordt om het aantal incidenten met bewindvoerders terug te brengen.^{24 515, nr. 753} Deze ambitie willen wij voortzetten en daarom wordt er op de ontwikkelingen ten aanzien van het toezicht en de kwaliteitseisen nader in gegaan. In deze brief worden er tevens maatre-

¹ Artikel 2 Regeling belonging curatoren, bewindvoerders en mentoren

gelen aangekondigd die de (financiële) positie van de professionele beschermingsbewindvoerder stevig dient te bevorderen. Ik zal eerst ingaan op een nadere duiding van de CBM-dienstverleners (paragraaf 2). Vervolgens neem ik u mee door de ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar (paragraaf 3). Tot slot kom ik op de afwegingen binnen het huidige stelsel (paragraaf 4).

2. CBM dienstverlening

Het Burgerlijk Wetboek biedt de mogelijkheid om de (financiële) positie van kwetsbare mensen te beschermen door een beschermingsmaatregel in te stellen: curatele, onderbewindstelling of mentorschap (zie de titels 16, 18 en 19 van Boek 1 BW). Curatele is de meest verstreckende vorm. Iemand die onder curatele wordt gesteld, wordt handelingsonbekwaam ten aanzien van zijn financiële zaken en andere meer persoonlijke zaken, zoals zijn verzorging en verpleging (artikel 1:381 BW). Onderbewindstelling wordt ingesteld als iemand niet in staat is ten volle zijn financiële belangen behoorlijk waar te nemen en leidt ertoe dat iemand niet meer zelfstandig kan zijn financiën kan beheren (artikel 1:438 BW). Mentorschap wordt ingesteld als iemand niet in staat is zijn belangen van niet-financiële aard zelf behoorlijk waar te nemen (artikel 1:450 BW). In het maatschappelijk debat en in uw Kamer wordt voornamelijk gesproken over het beschermingsbewind. Vaak wordt dan bedoeld op schuldenbewind. Schuldenbewind wordt voor een bepaalde duur ingesteld als iemand tijdelijk niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van verkwingst of problematische schulden (artikel 1:431, eerste lid, onderdeel b, BW). Beschermingsbewind kan ook worden ingesteld als iemand tijdelijk of duurzaam niet in staat is zijn financiële belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand, in welk geval ook wel wordt gesproken van een toestandsbewind (artikel 1:431, eerste lid, onderdeel a, BW). De beschermingsmaatregelen curatele, beschermingsbewind en mentorschap worden op verzoek van een volwassene (hierna: de betrokkene) of diens naasten door de kantonrechter ingesteld. Bij het instellen van het bewind benoemt de kantonrechter een wettelijk vertegenwoordiger. Afhankelijk van de maatregel is dat een curator, bewindvoerder of mentor. Deze wettelijke vertegenwoordiger kan een professionele dienstverlener zijn of een familielid van de betrokkene. De kantonrechter houdt toezicht op de door hem benoemde wettelijk vertegenwoordiger en op het verloop en de voortgang van de maatregel. Voor professionele wettelijke vertegenwoordigers (CBM-dienstverleners) gelden daarnaast nog bepaalde, wettelijke kwaliteitseisen, die zijn neergelegd in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren.

In het maatschappelijke debat gaat het minder vaak over curatele en mentorschap en de diensten van mentoren en curatoren die een toegevoegde waarde hebben voor de bescherming van kwetsbare volwassenen. Van het totale aantal van ruim 421.000 lopende CBM zaken zijn er ruim 102.000 mentorschappen uitgesproken, 266.000 bewinden en ruim 20.000 curatele zaken. De verwachting is dat met name het aantal mentorschappen de komende jaren zal stijgen, onder meer vanwege de vergrijzing en een toename van ouderen zonder sociaal vangnet. In 2020 betrof het aantal zaken namelijk nog ruim 81.000 duizend. Mentoren verrichten veel werkzaamheden op het gebied van langdurige zorg, maar kunnen ook actief zijn binnen de domeinen van zorg en dwang en maatschappelijke ondersteuning. Ik ga dan ook verder de gesprekken aan met de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg om de invloed van het CBM-stelsel op het zorgdomein onder de aandacht te blijven brengen.

3. Verloop

Kamerbrief 2022

De Minister voor Rechtsbescherming heeft op 4 oktober 2022² uw Kamer geïnformeerd dat de burgers die vanwege problematische schulden onder beschermingsbewind staan, zo snel mogelijk doorverwezen dienen te worden naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit de gesprekken die sindsdien zijn gevoerd met het werkveld, blijkt dat hier ruimte is voor verbetering. De afgelopen periode zijn meer gemeenten een samenwerking aangegaan met bewindvoerders binnen de eigen gemeente en/of regio. Dit is doorgaans vastgelegd in convenanten. Deze convenanten dienen de doorstroom naar de gemeentelijke schuldhulpverlening en de samenwerking tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders te bevorderen. Inmiddels werken circa 100 gemeenten met een dergelijk convenant³ en wordt dit door de Staatssecretaris Participatie & Integratie bevordert in zijn beleid.

*Motie Van Kent/Kat*⁴

Tijdens het commissiedebat armoede- en schuldenbeleid van 5 juli 2023 is de motie Van Kent/Kat aangenomen. Deze motie roept de regering op om in samenspraak met gemeenten, rechtspraak en bewindvoerders te onderzoeken of er voor het toezicht op bewindvoerders sprake is van toereikende financiering, capaciteit en middelen. Daarnaast wordt in deze motie verzocht om de voor- en nadelen van het publiek organiseren van het bewind, bijvoorbeeld door gemeenten, in kaart te brengen. In het commissiedebat van 1 februari 2024 is door de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat voor deze motie een aanvraag tot onderzoek bij het WODC zou worden uitgezet. Er loopt momenteel al een groot-schalig onderzoek naar het stelsel van de CBM dienstverlening via de stichting *Stride Consortium*. Bij dit onderzoek wordt er onder andere gekeken naar de juridische bescherming in het licht van de mensenrechten, met name rondom het VN Verdrag Handicap. Hierbij zullen ook huidige de werkzaamheden van de CBM-dienstverlener worden betrokken en zal er een internationale vergelijking worden gemaakt. Door de omvang van het onderzoek vind ik het meer voor de hand liggen om de resultaten van dit onderzoek af te wachten en niet gelijktijdig een onderzoek te starten via het WODC. Het onderzoek van *Stride Consortium* zal naar verwachting voldoende informatie opleveren om het eerste punt uit de motie ten aanzien van het toezicht te kunnen beantwoorden. Dit heb ik ook aangegeven tijdens het plenaire debat over de incasso-industrie van 6 februari 2025 waarbij naar de stand van zaken werd gevraagd. Aan de hand van de eerste onderzoeksresultaten en publicaties door *Stride Consortium*, die ik voor het einde van 2025 verwacht, zal ik verder in gesprek gaan met de betrokken partijen in het werkveld.

Ten aanzien van het in kaart brengen van de voor- en nadelen van het publiekrechtelijk maken van het CBM-stelsel, het tweede deel waar de motie van Van Kent/Kat op toeziet, wil ik uw Kamer informeren dat ik bezig ben met het voorbereiden van een onderzoeksopzet. Hier is een separaat onderzoek voor nodig, daar het niet binnen de reikwijdte van het onderzoek van het *Stride consortium* valt. In Q3 zal ik u informeren over het verloop van het onderzoek waarbij de voor- en nadelen van het publiekrechtelijk maken van het CBM-stelsel in kaart worden gebracht.

² Kamerstukken II, 2022–23 24 515, nr. 649.

³ Voorbeelden hiervan zijn onder andere gemeenten Haarlem, Amsterdam, Nijmegen, Rotterdam, Maastricht, Leeuwarden, Venlo en Zaanstad.

⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 24 515, nr. 707

Op 20 november 2023 heeft voormalig lid Kat (D66) een initiatiefnota ingediend over bewind.⁵ In de initiatiefnota worden verschillende voorstellen gedaan om het stelsel van CBM te verbeteren, zowel vanuit de rol van de bewindvoerder, als de gemeente en de kantonrechter. Een aantal van deze voorstellen betreft of raakt aan de onderwerpen in deze brief. Hierop zullen wij, vanuit onze gezamenlijke verantwoordelijkheid in deze brief een inhoudelijke reactie geven onder het kopje *afwegingen*.

Kabinetsreactie SEO onderzoek

Op 28 maart 2024 is door de toenmalige Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen een kabinetsreactie⁶ op het onderzoek van SEO naar de «*Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden*» naar uw Kamer gestuurd. Omdat veel vraagstukken binnen het schuldenbewind raken aan de tarieven, kwaliteit en het toezicht van het beschermingsbewind in zijn algemeenheid, kortom het CBM-stelsel, zullen wij in deze brief ingaan op een aantal stappen die gezet dienen te worden op het terrein van het schuldenbewind.

Zoals in de kabinetsbrief is vermeld, is een belangrijke bevinding in het SEO onderzoek dat de complexiteit van de dossiers van bewindvoerders eraan bijdraagt dat de beloning niet meer in verhouding staat tot het takenpakket van de bewindvoerder. Vanuit de brancheverenigingen van bewindvoerders⁷ is een oproep aan de achterban gedaan om geen schuldendossiers meer aan te nemen. Ook de rechtspraak heeft laten weten dat zij de problematiek, zoals geschetst door de diverse brancheverenigingen, herkent en hierover zorgen heeft. Een eerste oplossing zal worden geboden met de verhoging van de tarieven n.a.v. de btw vrijstelling voor de branche die per 1 januari 2026 in zal gaan. In paragraaf 4.4 komt dit uitgebreider aan de orde. De komende periode zal ik samen met de Staatssecretaris Participatie en Integratie nauwlettend de ontwikkelingen in de praktijk in de gaten houden. Daarnaast zal ik contact houden met de rechtspraak over deze ontwikkelingen. Een aantal uitkomsten van het SEO onderzoek zullen later in deze brief nog aan de orde komen.

4. Afwegingen

4.1 Beloning

De beloning voor de CBM dienstverlening wordt in beginsel door de afnemer van de dienst zelf betaald. Indien deze onvoldoende draagkracht heeft om zijn CBM-dienstverlener te betalen, dan kan dit door de gemeente worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand. Een gemeente heeft zelf beleidsruimte om te bepalen wanneer iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand.

De brancheverenigingen geven al langere tijd aan dat de huidige beloning niet houdbaar is. Zij geven aan dat het takenpakket zich niet langer verhoudt tot de beloning en het gevolg daarvan is dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan. Dat vindt het kabinet een onwenselijk effect. Beschermingsbewindvoerders hebben op grond van de huidige systematiek 17 uur per jaar te besteden aan een dossier in het geval van een toestandsbewind. In de praktijk blijkt echter dat een bewindvoerder vaak al veel tijd kwijt is om inzicht te krijgen in het dossier. In haar initiatiefnota pleit voormalig lid Kat voor een maximum aantal

⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 464, nr. 2.

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 24 515, nr. 755

⁷ Horus, NBBi

dossiers van 50 per bewindvoerder, met meer tijd per dossier (bijvoorbeeld voor huisbezoeken). Op korte termijn hebben wij geen mogelijkheid om het urenaantal te verhogen of het aantal dossiers per bewindvoerder te verlagen. Hoewel dit idee sympathiek klinkt, moeten wij ook realistisch zijn en de oplossing binnen bestaande middelen zoeken. Samen met de betrokken partijen blijven wij kijken naar budgetneutrale oplossingen, zoals eerder ook aangegeven in de kabinetsreactie op het SEO onderzoek. De ophoging van de tarieven door middel van de btw vrijstelling is hierin een belangrijke eerste stap. Ook zijn er mogelijkheden om de aansluiting te zoeken bij een aantal maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreactie⁸ op het IBO problematische schulden. Deze aansluiting geldt met name voor bewinden waarin sprake is van (problematische) schulden. Zo kan de maatregel rondom een integraal schuldenoverzicht ook praktisch zijn voor de bewindvoerders. Dit kan uiteindelijk helpen om sneller overzicht te krijgen en eraan bijdragen dat de bewindvoerder efficiënter aan het werk kan. In het verlengde hiervan is er ook een rol voor de beschermingsbewindvoerder bij de uitwerking van het afbetalingsplan dat in het IBO problematische schulden aan de orde komt. De brancheverenigingen hebben aangegeven dat zij bereid zijn om mee te denken over de uitwerking van dit integrale schuldenoverzicht. Het vervolg zal in de nadere uitwerking van de IBO maatregelen worden meegenomen.

Ook vanuit mentoren zijn er signalen over een disbalans in de beloning en de werkzaamheden. Zo wordt de casuïstiek intenser, door bijvoorbeeld de overbelasting en complexiteit in de (geestelijke) gezondheidszorg. De rol en het takenpakket van de mentor dient ook hier duidelijk te worden voor alle partijen, mede om verwachtingen over en weer helder te hebben. De komende periode wil ik mij vanuit de portefeuille Rechtsbescherming verder in de precieze knelpunten binnen het mentorschap verdiepen en kijken op welke manier ik meer balans in het systeem kan aanbrengen voor de mentoren. Samen met de branchevereniging wil ik kijken hoe we dit zo efficiënt mogelijk in kaart kunnen brengen.

4.2 Schuldenbewind

De burger is gebaat bij een snelle doorstroom naar de gemeentelijke schuldhulpverlening of rechtstreeks naar de Wsnp in geval van (dreigende) problematische schulden. Het is de taak van de bewindvoerder om de financiële situatie van een betrokkene met problematische schulden te stabiliseren. Uit gesprekken met de brancheverenigingen blijkt dat de doorstroom en samenwerking met en naar de gemeenten verbeterd kan worden. In de initiatiefnota van voormalig lid Kat worden voorstellen gedaan om de positie van mensen in schuldenbewind te verbeteren en doorstroom naar schuldhulpverlening te bevorderen. Zoals al aangegeven werken er momenteel al veel gemeenten via convenanten samen met bewindvoerders. Dit is een goede zaak die ik samen met de Staatssecretaris Participatie & Integratie aanmoedig en die aansluit bij het voorstel uit de initiatiefnota van voormalig lid Kat voor een Keurmerk convenant. Desalniettemin zien wij ruimte voor meer eenduidigheid in de convenanten. Dit maakt het werken met verschillende gemeenten voor de bewindvoerders makkelijker en zorgt voor een meer gelijke uitgangspositie voor de cliënt. Wij zijn daarom verheugd dat de branchevereniging NVVK in samenwerking met gemeenten en bewindvoerders een modelovereenkomst heeft opgesteld, die zorgt voor meer eenduidigheid. Per 1 juli 2023 is de duur van de wettelijke schuldregeling⁹ (Wet schuldsanering natuurlijke personen, hierna: Wsnp) gehalveerd van 36 naar 18

⁸ Kamerstuk II 2023–2024, 24 515, nr. 770

⁹ Artikel 284 Fw.

maanden¹⁰. Dit heeft ertoe geleid dat de duur van het minnelijke traject eveneens is gehalveerd. Momenteel wordt het schuldenbewind uitgesproken voor bepaalde tijd¹¹. In de praktijk spreekt de kantonrechter het schuldenbewind uit voor de duur van vijf jaar. Na de halvering van de minnelijke regeling en Wsnp is de termijn voor schuldenbewind in de praktijk niet op eenzelfde termijn gesteld. In lijn met het eerdergenoemde SEO onderzoek zijn wij voornemens om het gesprek met Rechtspraak te voeren over het aanpassen van de termijn van de duur van het schuldenbewind tot drie jaar. Op deze manier kan er aansluiting worden gezocht bij de duur van de Wsnp en minnelijke regeling. Wél moet het nadien nog mogelijk zijn om het schuldenbewind langer aan te houden indien de kantonrechter dit noodzakelijk acht.

Om de doorstroom te bevorderen zijn wij voornemens om een doorstroombeloning toe te voegen aan de huidige forfaitaire vergoedingen¹² die kunnen worden toegekend door de kantonrechter. Hiervoor dient de regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren aangepast te worden. Eind 2025 wil ik de eerste uitwerking hiervoor gereed hebben. Deze vergoeding zal dezelfde werking hebben als de vergoedingen conform artikel 3 van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. Op het moment dat het schuldendossier door de beschermingsbewindvoerder is aangedragen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of de Wsnp kan een verzoek worden ingediend bij de kantonrechter om aanspraak te maken op deze extra beloning. Als gevolg van de mogelijke verkorting van het schuldenbewind ontvangt de bewindvoerder een lagere beloning omdat de grondslag voor het schuldenbewind eerder komt te vervallen. Op het moment dat de schulden zijn opgelost is er namelijk geen grondslag meer om het bewind voort te zetten. Deze beloning compenseert daarom tevens (gedeeltelijk) de verkorting van het schuldenbewind als iemand sneller doorstroomt naar de schuldhulpverlening. De invulling van deze maatregel moet nog verder uitgedacht en uitgewerkt worden. Hierbij is afstemming met de brancheverenigingen en gemeenten noodzakelijk.

Daarnaast evalueert de Staatssecretaris van Participatie en Integratie dit jaar het adviesrecht¹³ voor gemeenten bij schuldenbewind. Met dit adviesrecht hebben gemeenten vanaf 1 januari 2021 de mogelijkheid om de kantonrechter een advies mee te geven over mogelijke aanvullende, lichtere en/of alternatieve ondersteuningsmogelijkheden voor het schuldenbewind. De resultaten van het onderzoek worden eind 2025 verwacht.

Ten aanzien van het schuldenbewind gaan wij dus concreet de volgende acties oppakken. Ten eerste zal het gesprek met Rechtspraak gevoerd worden om te bezien of het schuldenbewind in beginsel uitgesproken kon worden voor de duur van drie jaar in plaats van de huidige vijf jaar. Ten tweede zal dit samen gaan met het toevoegen van een forfaitaire doorstroombeloning in de regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren en tot slot zal het adviesrecht geëvalueerd worden.

4.3 Takenpakket

Om het beroep van CBM-dienstverlener toekomstbestendig te maken dienen er scherpe keuzes gemaakt te worden in het huidige takenpakket. Momenteel zijn er in het BW bepaalde taken opgenomen¹⁴ die een CBM-dienstverlener dient uit te voeren. Enkele voorbeelden die een CBM-dienstverlener dient uit te voeren zijn het zorgvuldig beheer van het

¹⁰ Staatsblad 2023, nr. 466

¹¹ Artikel 1:431 lid 1 onder b BW

¹² Regeling beloning curatoren bewindvoerders en mentoren

¹³ Artikel 1:432a BW

¹⁴ Titel 16, 19 en 20 van boek 1 BW

vermogen door de bewindvoerder (art. 1:438 BW) en de informatieverplichting van de bewindvoerder (art. 1:441 BW). Toch zie ik dat er in de praktijk verschillende interpretaties zijn en iedere CBM-dienstverlener hier een eigen invulling aan geeft.

Recentelijk heeft de Hoge Raad¹⁵ beslist dat een bewindvoerder geen Wsnp-verzoek mag indienen namens een dementerende cliënt. Dit omdat een aanvraag tot schuldsanering niet onder «*het beheer van de goederen*» valt¹⁶. In de uitspraak van de Hoge Raad wordt tevens aangegeven dat in de praktijk blijkt dat het takenpakket onvoldoende helder is en het dus niet duidelijk is of deze handeling onder «goed bewind» valt. Dit is ook opgenomen in de memorie van toelichting bij de wetswijziging van artikel 1:441 lid 1 BW¹⁷. Het is daarom gewenst om toe te werken naar een nadere verduidelijking van het takenpakket. Hiervoor is eerst meer inzicht nodig in de taken van bewindvoerders in de praktijk. De onderzoeksresultaten van *Stride Consortium* worden daarom afgewacht, alvorens er een oordeel komt ten aanzien van het takenpakket van bewindvoerders.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de gemeentelijke schuldhulpverlening, zoals de basisdienstverlening, en de onderdelen die daarin zijn opgenomen voor gemeenten, moet opnieuw bekeken worden of de (wettelijke) taken van de gemeenten overlappen met werkzaamheden die CBM-dienstverleners momenteel oppakken. Hierover zullen wij nader in gesprek gaan met belanghebbenden zoals de VNG en brancheverenigingen.

4.4 Btw-vrijstelling

Op 14 april 2023 heeft de Hoge Raad een uitspraak¹⁸ gedaan waarin is geoordeeld dat CBM-dienstverleners definitief onder de vrijstelling van de Wet op de omzetbelasting 1968 vallen. Naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad heeft de Staatssecretaris van Financiën besloten¹⁹ het oordeel van de Hoge Raad te volgen en bewindvoerders vrij te stellen van btw. In de zomer van 2024 heeft naar aanleiding hiervan een internetconsultatie plaatsgevonden ten aanzien van de btw-vrijstelling. De resultaten hiervan worden momenteel verwerkt door de Staatssecretaris van Financiën in de verzamelwet die per 1 januari 2026 in werking moet treden. Er mag vanaf 1 januari 2026 dus geen btw meer in rekening worden gebracht door de CBM-dienstverleners, maar ook kan er geen aftrek van btw meer plaatsvinden. Tot de inwerkingtreding van de wetswijziging op 1 januari 2026 is het aan een curator, bewindvoerder of mentor zelf om te beslissen of zij hiervan gebruik zullen maken. De gevolgen van deze vrijstelling verschillen voor profit- en non-profitorganisaties:

- **Profitorganisaties:** Voor deze organisaties komt er een btw-vrijstelling, die inhoudt dat het huidige tarief exclusief btw zal worden gehanteerd. Op basis van de huidige tarieven zal er dus een vergoeding van € 116,92,-²⁰ per maand staan in een standaard dossier. Tegelijkertijd verliezen profitorganisaties het recht op btw-vooraftrek, wat (afhankelijk van de specifieke bedrijfsvoering) financiële nadelen met zich kan brengen.
- **Non-profitorganisaties:** Voor deze organisaties, die momenteel al zijn vrijgesteld van btw, heeft de btw-vrijstelling in eerste instantie

¹⁵ HR 25 oktober 2024 ECLI:NL:HR:2024:1553

¹⁶ Artikel 1:438 lid 1 BW

¹⁷ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 054, nr. 3, p. 13.

¹⁸ Hoge Raad 14 april 2023, nr. 20/02590, ECLI:NL:HR:2023:460

¹⁹ Staatscourant nr. 12111 van 20 april 2023

²⁰ Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren, *Staatscourant* 2024, nr. 34161

geen directe gevolgen. Zij hanteren nu al tarieven zonder btw, zoals de € 116,92,- voor een standaard dossier.

Ten aanzien van de btw-vrijstelling komen diverse perspectieven samen. Enerzijds de belangen van zowel de profit- als de non-profit organisaties en ook de eerdergenoemde beloning. Anderzijds zijn het in beginsel de cliënten van de CBM-dienstverlener zelf die de kosten voor de dienstverlening dienen te dragen alvorens er een beroep kan worden gedaan op de bijzondere bijstand. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid is daarom voor gekozen om de btw die vanaf 1 januari 2026 vrijgesteld wordt gedeeltelijk terug te laten vloeien naar de CBM-dienstverleners door de tarieven per 1 januari 2026 met 10,5% op te hogen, wat neerkomt op een bedrag ad € 129,20 per maand voor een standaard dossier. Deze ophoging is nodig omdat ik de werkdruk in deze branche zie toenemen. De gesprekken met de brancheverenigingen en het SEO onderzoek naar de financiering van het schuldenbewind zijn aanleiding geweest om een dergelijke ophoging door te voeren. Belangrijk is om te benoemen dat de VNG en gemeenten aangeven dat de kosten van de bijzondere bijstand al jaren stijgen en dit een component is waar rekening mee dient te worden gehouden. Hierbij wil ik benadrukken dat het verhogen van de tarieven buiten de reguliere indexatie om is en dit geen compensatie is voor het verlies van de btw-vooraftrek. De hoogte van de btw-vooraftrek is per kantoor verschillend en hier is een eigen regie op te voeren. De ophoging van 10,5% exclusief de reguliere indexatie is een grote stap in de goede richting en geeft de profit organisaties meer financiële ruimte ten aanzien van de dossiers.

Deze tariefverhoging heeft mogelijk gevolgen voor cliënten van non-profitorganisaties die een hoger tarief moeten gaan betalen. Een groot deel hiervan doet ook een beroep op de bijzondere bijstand. Daarentegen worden de tarieven voor de profitorganisaties lager, deze gaan van € 141,47 naar € 129,20 (exclusief reguliere indexatie) wat ervoor zorgt dat er voor de bijzondere bijstand geen wezenlijk verschil zal zijn. Ik heb hierbij geprobeerd een balans te vinden tussen de diverse belangen. Gedurende het eerste jaar van de btw-vrijstelling zal ik de ontwikkelingen in de praktijk scherp blijven monitoren.

4.5 Toezicht

Toezicht is een essentieel onderdeel van het stelsel van CBM. Met het toezicht op de CBM-dienstverleners wordt gewaarborgd dat CBM-dienstverleners hun taken correct uitvoeren en wordt de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd. Op dit moment is het toezicht ondergebracht bij de kantonrechter²¹ die de CBM-dienstverlener heeft benoemd. Elk jaar moet een CBM-kantoor een controle ondergaan bij het landelijk kwaliteitsbureau van de Rechtspraak om te beoordelen of er nog steeds wordt voldaan aan de kwaliteitseisen zoals vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren. Hierbij wordt ook jaarlijks een accountantsverklaring overlegd. Ten aanzien van de accountantscontrole is er tijdens gesprekken met het kwaliteitsbureau de wens uitgesproken om de accountantscontrole en kwaliteitseisen te herijken. De komende periode zal ik hier nadere gesprekken over voeren met stakeholders, zoals de brancheverenigingen, Rechtspraak, accountants en andere relevante partijen. Op deze manier wil ik in gezamenlijkheid een volgende slag maken om het beroep van de CBM dienstverlener nog beter tot haar recht te laten komen. In het individuele toezicht, dat betrekking heeft op het dossier van de cliënt zelf, controleert de kantonrechter jaarlijks de werkzaamheden van de CBM-dienstverlener. Bij het beschermingsbewind en de curatele dient

²¹ Artikel 1:436 BW

de jaarlijkse rekening en verantwoording ter controle te worden voorgelegd ter bescherming van de financiële belangen van de betrokkenen. Voorts moet de bewindvoerder periodiek verslag uitbrengen over het gevoerde bewind. Bij het mentorschap is dit een voortgangsrapportage over de ontwikkelingen rondom de cliënt. Op deze manier kan de kantonrechter nagaan of de financiële belangen en de belangen van niet-financiële aard op een juiste en passende wijze door de CBM-dienstverlener worden behartigd en of de maatregel moet voortduren. Bij een vermoeden van onjuist gebruik van de gelden of het niet voldoende opkomen voor de zorgbehoefte, kan de cliënt of een naaste een klacht indienen bij de kantonrechter. Indien daar aanleiding toe is, kan de kantonrechter maatregelen treffen, zoals het oproepen van de CBM-dienstverlener voor een verhoor of het laten uitvoeren van een onderzoek. De kantonrechter kan de CBM-dienstverlener ook schorsen en/of ontslaan. Hoewel de klachtenprocedure op papier toegankelijk lijkt – aangezien er altijd een mogelijkheid is om een klacht in te dienen over de CBM-dienstverlener – krijg ik van onder andere gemeenten en het juridisch loket signalen dat het ingewikkeld kan zijn voor cliënten om een klachtenprocedure te voeren. De drempel om daadwerkelijk een klacht in te dienen bij de kantonrechter is hoog. Een brief schrijven is vanwege laaggeletterdheid soms niet mogelijk of het indienen van een klacht blijkt door het beperkte doenvermogen te veel gevraagd. Daarnaast ontvangt de CBM-dienstverlener de aan cliënt gerichte post, waaronder een eventuele reactie van de Rechtspraak op de klacht. Voor het indienen van een klacht is niet altijd juridische bijstand mogelijk.

Ik acht het van belang dat er voor deze doelgroep wordt voorzien in een laagdrempelige toegang tot de rechter. Daarom zal er samen met de Rechtspraak en het landelijk kwaliteitsbureau een klachtformulier worden ontwikkeld die door de cliënt of diens belanghebbende kan worden ingevuld met een voorkeursadres voor de overige communicatie. Het is wel van belang dat de CBM-dienstverlener wordt ingelicht over de klacht, maar de correspondentie zal via het voorkeursadres van de cliënt gaan verlopen. Aan het einde van dit jaar dient het formulier beschikbaar te zijn via de website van de Rechtspraak. Hierbij is het belangrijk dat de klachten uitgebreider gemonitord en geregistreerd worden zodat, indien nodig, er bekeken kan worden of er aanvullende maatregelen nodig zijn.

Een andere belangrijke factor in de efficiëntie van het toezicht is digitalisering. Door het verder ontwikkelen door de Rechtspraak van het digitale systeem voor het indienen en beoordelen van de rekening en verantwoording, worden zowel de efficiëntie als de transparantie vergroot. Het Besluit elektronisch communiceren professionele wettelijke vertegenwoordigers²² dat per 1 januari 2026 in werking zal treden draagt eveneens hieraan bij. Daarnaast onderzoekt de Rechtspraak de mogelijkheid om realtime toezicht op basis van bankgegevens te integreren in het digitale systeem. Dit maakt het opsporen van verdachte banktransacties eenvoudiger, terwijl tegelijkertijd de privacy van de betrokkenen gewaarborgd moet blijven. De ontwikkelingen bij de rechtspraak zal ik blijven volgen.

De voorstellen uit de eerder genoemde initiatiefnota van voormalig lid Kat om de gemeente een grotere rol te geven in het toezicht op beschermingsbewind, voeren wat mij betreft te ver. De expertise voor het toezicht op de CBM dienstverlener ligt bij de kantonrechter. Daarnaast passen ook de mogelijkheden om indien nodig bij te sturen beter bij een landelijke/regionale toezichthouder dan bij individuele gemeenten als toezichthouder. Zoals aangegeven steunen de Staatssecretaris van Participatie en Integratie en ik de initiatieven voor nauwere samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders door middel van convenanten. Deze onderlinge afspraken dienen eraan bij te dragen dat de verwachtingen van

²² Stb. 2024, nr. 444.

partijen over en weer duidelijk zijn en duidelijk is op welke manier een inwoner geholpen wordt bij het instellen van een CBM maatregel. Ten aanzien van het toezicht zullen de volgende acties worden opgepakt. Ten eerste zullen er gesprekken met de diverse stakeholders gevoerd worden, mede op verzoek van het kwaliteitsbureau, om samen te kijken of de accountantscontrole en de kwaliteitseisen herijkt dienen te worden. Ten tweede zal er een klachtenformulier ontwikkeld worden samen met de Rechtspraak waarbij het makkelijker moet worden om een klacht in te dienen en zal er gemonitord moeten worden door de Rechtspraak. Tot slot zal de digitalisering in de Rechtspraak blijven bijdragen aan de verbetering van het toezicht.

4.6 Artikel 12 VN-verdrag handicap²³

Bij de CBM dienstverlening moet rekening worden gehouden met ontwikkelingen op het gebied van «ondersteunende besluitvorming» in het kader van artikel 12 van het VN-verdrag Handicap. Het onderzoek dat momenteel wordt verricht door *Stride consortium* bekijkt het vraagstuk ook door de lens van het VN-verdrag. Vanuit deze invalshoek wordt Nederland aangespoord om meer nadruk te leggen op het ondersteunen bij en het bevorderen van zelfstandige besluitvorming van mensen die onder curatele, bewind of mentorschap staan. Op 11 september 2024 heeft het VN comité²⁴ een advies uitgebracht nadat Nederland op 15 augustus 2024 verantwoording heeft af moeten leggen aan het VN comité als toezichthouder. Het advies van het VN comité is om aanvullende methodes te ontwikkelen die bijdragen aan de ondersteunende besluitvorming. Op dit moment acht het comité dit onvoldoende daar iemand die onder een CBM maatregel komt te staan handelingsonbevoegd (beschermingsbewind²⁵ en mentorschap²⁶) of handelingsonbe kwaam (curatele²⁷) wordt verklaard. De CBM-dienstverlener dient overigens nu al rekening te houden met de wensen van de cliënt. Het kan echter voorkomen dat de wens van de cliënt niet overeenkomt met wat op de lange termijn beter wordt geacht voor de client door de CBM-dienstverlener. Hierover moet een gesprek plaatsvinden tussen beide partijen, waarbij het uiteindelijk mogelijk is om de kwestie voor te leggen aan de kantonrechter. Het instellen van curatele, bewind en/of mentorschap door de kantonrechter gebeurt niet zonder reden. De kantonrechter beoordeelt het verzoek tot instelling van een beschermingsmaatregel door te toetsen of zich een grond voordoet om een persoon onder curatele, bewind of mentorschap te stellen en door deze persoon te horen. De instelling van een dergelijke beschermingsmaatregel kan voor de betrokkene ingrijpend zijn. De werkagenda voor het VN Verdrag Handicap wordt momenteel opgesteld door de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg. Uiteraard onderschrijven wij het belang van het voldoen aan de vereisten van artikel 12 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en zullen dus actief bijdragen aan de werkagenda.

5. Conclusie

Het CBM-stelsel is belangrijk voor mensen die al dan niet tijdelijk zelf niet in staat zijn om hun belangen zelfstandig te behartigen. Het omvat zware instrumenten, die ingrijpen in de handelingsbevoegdheid van mensen.

²³ Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, 13 december 2006

²⁴ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*, 27 september 2024

²⁵ Artikel 1:438 lid 2 BW

²⁶ Artikel 1:453 lid 3 BW

²⁷ Artikel 1:381 lid 2 BW

Het is daarom belangrijk dat dit stelsel goed functioneert en mensen die dat nodig hebben op kwalitatief goede hulpverlening kunnen rekenen. Wij zijn dan ook blij met de maatschappelijke en politieke aandacht voor dit onderwerp. In het verlengde daarvan is het belangrijk dat zeker een maatregel als schuldenbewind niet voor langere duur wordt opgelegd dan noodzakelijk. Daarom gaan wij met de Rechtspraak in gesprek om te kijken of de gebruikelijke vijf jaar die momenteel in de praktijk wordt opgelegd bij schuldenbewind naar beneden kan worden bijgesteld. Hierbij benadrukken wij dat zorgvuldigheid geboden is en dat men niet de verstrekkende gevolgen van de handelingsonbevoegdheid in dergelijke gevallen moet onderschatten.

Indien de periode waarvoor het schuldenbewind wordt uitgesproken wordt verkort naar 3 jaar, kunnen wij op een budgetneutrale manier een extra vergoeding geven aan de schuldenbewinden door een forfaitaire beloning toe te voegen aan de Regeling curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren. De wij zullen uw Kamer in Q4 2025 informeren over de uitwerking.

Ten aanzien van het takenpakket van bewindvoerders wachten wij de uitkomsten van het onderzoek van *Stride consortium* af. Dit onderzoek zal naar verwachting, vanwege lopende pilots, in Q3 2027 afgerond zijn waarna uw Kamer nader geïnformeerd zal worden.

Het toezicht zal te maken krijgen met een herijking van de accountantscontrole en de kwaliteitseisen. Daarnaast wordt er een laagdrempelig klachtenformulier ontwikkeld die ervoor moet zorgen dat de drempel om een klacht in te dienen bij de kantonrechter wordt verlaagd. Ook een verscherping van de monitoring is hier onderdeel van.

Tot slot vraagt de btw-vrijstelling die per 1 januari 2026 doorgevoerd zal worden om een herziening van de tarieven. Daarom worden de tarieven met 10,5% verhoogd per 1 januari 2026, dit is exclusief de gebruikelijke indexerings die jaarlijks plaatsvindt. Met deze belangrijke eerste stap wil ik onderstrepen dat ik de zorgen van de CBM-dienstverleners zie.

De CBM dienstverlener is niet altijd zichtbaar in onze maatschappij, maar vervult een belangrijke taak met een verantwoordelijkheid voor mensen die veelal in een kwetsbare positie verkeren.

Wij zijn verheugd met de stappen die gezet worden en willen in gezamenlijkheid blijven kijken naar wat mogelijk en haalbaar is om het stelsel te blijven verbeteren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel