



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 [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]

Voorstel van Wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de regelingen van de curatele, het beschermingsbewind en het mentorschap in overeenstemming te brengen met een aantal in de praktijk gebleken ontwikkelingen en dat daartoe Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede enige andere bepalingen, worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 378, eerste lid, komt te luiden:

1. Een meerderjarige kan door de kantonrechter onder curatele worden gesteld, wanneer hij tijdelijk of duurzaam zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, als gevolg van
 - a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
 - b. gewoonte van drank- of drugsmisbruik,en een voldoende behartiging van die belangen niet met een meer passende voorziening kan worden bewerkstelligd.

B

Artikel 379 komt te luiden:

Artikel 379

1. De curatele kan worden verzocht door de betrokken persoon, zijn echtgenoot, zijn geregistreerde partner dan wel andere levensgezel, zijn bloedverwanten in de rechte lijn en in de zijlijn tot en met de vierde graad, degene die ingevolge een der artikelen 253sa of 253t het gezag over de betrokken persoon uitoefent, zijn voogd, zijn bewindvoerder als bedoeld in titel 19 en zijn mentor als bedoeld in titel 20.
2. De curatele kan voorts worden verzocht door het openbaar ministerie en door de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan de betrokkene begeleiding biedt. In het laatste geval wordt in het verzoekschrift tevens vermeld waarom de in het eerste lid genoemde personen – bloedverwanten in de zijlijn in de derde en vierde graad daaronder niet begrepen – niet tot indiening van een verzoek zijn overgegaan.

C

Artikel 380, vijfde lid, komt te luiden:

5. De bewindvoerder heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

D

In artikel 382 wordt de zinsnede 'verkwisting of gewoonte van drankmisbruik' vervangen door: gewoonte van drank- of drugsmisbruik.

E

Artikel 383 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De rechter die de curatele instelt, benoemt daarbij of zo spoedig mogelijk daarna een curator. Hij vergewist zich van de bereidheid en vormt zich een oordeel omtrent de geschiktheid van de te benoemen persoon.

2. Na het derde lid worden, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot elfde en twaalfde lid, zeven leden ingevoegd, luidende:

4. Rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen tot curator worden benoemd.
5. Handelingsonbekwamen en zij ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld kunnen niet tot curator worden benoemd. Zij van wie één of meer goederen onder een bewind als bedoeld in titel 19 staan, zij die in staat van faillissement verkeren en zij ten aanzien van wie de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is, kunnen slechts tot curator worden benoemd, indien het bewind over het vermogen van de onder curatele gestelde door de medecurator wordt gevoerd.
6. De volgende personen kunnen niet tot curator worden benoemd, tenzij het belang van de onder curatele gestelde met de benoeming wordt gediend:
 - a. diens bewindvoerder in de zin van artikel 287, derde lid, van de Faillissementswet,
 - b. een direct betrokken of behandelend hulpverlener, en
 - c. personen behorende tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de onder curatele gestelde wordt verzorgd of die aan de onder curatele gestelde begeleiding biedt.Aan de benoeming van een in dit lid bedoelde persoon kan de kantonrechter voorwaarden verbinden.
7. Een andere persoon dan in het derde lid bedoeld, die ten behoeve van drie of meer onder curatele gestelden curator is, komt alleen dan voor benoeming in aanmerking indien deze voor wat betreft zijn bedrijfsvoering en scholing, alsmede, voor zover van toepassing, de werving, de scholing en begeleiding van en het toezicht op de personen door wie hij de taken van een curator uitoefent, voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen kwaliteitseisen.
8. Van het voldoen aan de in het zevende lid bedoelde kwaliteitseisen dient uit overlegging van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 te blijken. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud van de verklaring en de wijze van overlegging.
9. De volgende personen zijn van de overlegging van de in het achtste lid bedoelde accountantsverklaring worden vrijgesteld:
 - a. zij die een financiële onderneming zijn die ingevolge de Wet op het financieel toezicht het bedrijf van bank mogen uitoefenen,
 - b. notarissen en kandidaat-notarissen,
 - c. zij die nog geen twee jaar ten behoeve van drie of meer onder curatele gestelden curator zijn,
 - d. zij die ten behoeve van minder dan tien personen curator of bewindvoerder zijn,
 - e. zij die reeds een accountantsverklaring hebben overgelegd ingevolge artikel 435, negende lid.
10. De rechter kan twee curatoren benoemen, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten. Zijn er twee curatoren, dan kan ieder van hen de taken die aan een curator toekomen, alleen verrichten. De rechter kan zo nodig een taakverdeling tussen curatoren vaststellen. Bij verschil van mening tussen de curatoren beslist op verzoek van een van hen of op verzoek van een instelling als bedoeld in artikel 379, tweede lid, de kantonrech-

ter. Deze kan ook een verdeling van de beloning vaststellen.

F

Artikel 385 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d van het eerste lid komt te luiden:

- d. de curator te allen tijde hetzij op eigen verzoek, hetzij wegens gewichtige redenen of omdat hij niet meer voldoet aan de eisen om curator te kunnen worden, door de kantonrechter kan worden ontslagen, zulks op verzoek van de medecurator of degene die gerechtigd is de curatele te verzoeken als bedoeld in artikel 379, dan wel ambtshalve. Artikel 448, tweede lid, derde en vierde volzin, en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De curator doet telkens na verloop van vijf jaren, of zo veel eerder als de kantonrechter bepaalt, aan deze verslag van het verloop van de curatele. Hij laat zich daarbij met name uit over de vraag of de curatele dient voort te duren of door een minder ver strekkende voorziening kan worden vervangen. Feiten die voor de curatele en het voortduren daarvan van betekenis zijn deelt hij terstond aan de kantonrechter mede.

G

Artikel 386 wordt als volgt gewijzigd:

1. De tweede en derde volzin van het eerste lid worden vervangen door de volgende vier volzinnen:

De rekening en verantwoording van zijn bewind gedurende de curatele wordt evenwel door de curator jaarlijks ingediend, behoudens indien de kantonrechter heeft bepaald dat dit op een ander tijdstip kan geschieden. De curator, bedoeld in artikel 383, zevende lid, verklaart jaarlijks op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze dat aan de kwaliteitseisen is voldaan en legt, voor zover van toepassing, jaarlijks een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 383, achtste lid, over. De curator doet desgevraagd van zijn werkzaamheden verslag aan de kantonrechter. De curator heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De curator draagt zorg voor een doelmatige belegging van het vermogen van de onder curatele gestelde, voor zover dit niet besteed behoort te worden voor een voldoende verzorging van de onder curatele gestelde.

3. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

3. Tenzij de kantonrechter anders bepaalt, is de curator verplicht zo spoedig mogelijk een rekening te openen bij een financiële onderneming die ingevolge de Wet op het financieel toezicht in Nederland het bedrijf van bank mag uitoefenen; de curator is voorts verplicht om uitsluitend voor de betalingen die hij bij de vervulling van zijn taak verricht of ontvangt zoveel mogelijk van deze rekening gebruik te maken.

4. Na het vijfde lid (nieuw) worden twee leden ingevoegd, luidende:

6. De kantonrechter kan van de curator verlangen dat hij inzage geeft van zijn boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en van zijn privé-administratie. Hij kan voorts een afschrift daarvan verlangen.
7. De kantonrechter kan, indien hij dit met het oog op de naleving van de in artikel 383, zevende lid, bedoelde kwaliteitseisen noodzakelijk acht, ambtshalve een bericht van deskundigen bevelen. De kantonrechter kan de kosten van dit bericht, indien hij van oordeel is dat slecht bewind aan het licht is gekomen, geheel of ten dele ten laste van de curator brengen.

H

Artikel 389 komt als volgt te luiden:

Artikel 389

1. De curatele eindigt:
 - a. door het verstrijken van de tijdsduur waarvoor zij is ingesteld,
 - b. door de dood van de betrokken persoon, of
 - c. indien ten behoeve van hem bij in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak ter vervanging van curatele een bewind als bedoeld in titel 19 dan wel een mentorschap als bedoeld in titel 20 is ingesteld.
2. De kantonrechter kan, indien de noodzaak daartoe niet meer bestaat of voortzetting van de curatele niet zinvol is gebleken, de curatele opheffen, zulks op verzoek van de curator of degene die gerechtigd is de curatele te verzoeken als bedoeld in artikel 379, alsmede ambtshalve. De beschikking treedt in werking zodra zij in kracht van gewijsde is gegaan, tenzij zij een eerder tijdstip van ingang aanwijst.
3. Degene die gerechtigd is de curatele te verzoeken als bedoeld in artikel 379, alsmede de curator, kan verzoeken om verlenging van een curatele die voor een bepaalde tijdsduur is ingesteld. De kantonrechter beslist binnen twee maanden na het indienen van het verzoekschrift. Artikel 384 van dit boek is van overeenkomstige toepassing. Tegen de afwijzing van een verzoek tot verlenging staat geen hogere voorziening open.

I

Artikel 390 komt te luiden:

Artikel 390

Alle uitspraken waarbij een curatele wordt verleend of opgeheven of waarbij een uitspraak tot ondercuratelestelling wordt vernietigd, alsmede beschikkingen als in artikel 380 bedoeld, worden binnen tien dagen nadat zij kunnen worden ten uitvoer gelegd, vanwege de griffier in de Staatscourant bekendgemaakt.

J

Artikel 391 komt als volgt te luiden:

Artikel 391

1. Ter griffie van de rechtbank te 's-Gravenhage berust een openbaar register, waarin aantekening wordt gehouden van rechtsfeiten die betrekking hebben op curatele en op bewind als bedoeld in titel 19. In het register worden aangetekend:
 - a. iedere rechterlijke beslissing betreffende de curatele,
 - b. iedere rechterlijke beslissing betreffende bewind als bedoeld in titel 19 wegens verkwisting dan wel het hebben van problematische schulden, en
 - c. indien de rechter zulks overeenkomstig artikel 436, derde lid, heeft bepaald, rechterlijke beslissingen betreffende bewind als bedoeld in titel 19 wegens een lichamelijke of geestelijke toestand.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere rechtsfeiten dan bedoeld in het eerste lid worden bepaald die in het in het eerste lid bedoelde register worden aangetekend. In de algemene maatregel wordt tevens bepaald op welke wijze deze aantekening geschiedt.

K

Artikel 410, tweede lid, komt als volgt te luiden:

2. De bewindvoerder heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

L

Artikel 420, derde lid, komt als volgt te luiden:

3. De bewindvoerder heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

M

Artikel 431 wordt als volgt gewijzigd:

1. De eerste volzin van het eerste lid komt te luiden:

Indien een meerderjarige tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen, als gevolg van

- a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
- b. verkwisting of het hebben van problematische schulden,

kan de kantonrechter een bewind instellen over één of meer van de goederen, die hem als rechthebbende toebehoren of zullen toebehoren.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Het bewind kan eveneens worden ingesteld indien te verwachten is dat de rechthebbende binnen afzienbare tijd in de in het eerste lid bedoelde toestand zal verkeren.

N

Artikel 432 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Instelling van het bewind kan worden verzocht door de rechthebbende, zijn echtgenoot, zijn geregistreerde partner dan wel andere levensgezel, zijn bloedverwanten in de rechte lijn en in de zijlijn tot en met de vierde graad, degene die ingevolge een der artikelen 253sa of 253t het gezag over de rechthebbende uitoefent, zijn voogd, zijn curator als bedoeld in titel 16 en zijn mentor als bedoeld in titel 20. In het in artikel 431, derde lid, bedoelde geval kan het bewind uitsluitend worden verzocht door de rechthebbende.

2. De leden 2 tot en met 4 worden vernummerd tot 3 tot en met 5.

3. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Instelling van het bewind kan voorts worden verzocht door het openbaar ministerie en door de instelling waar de rechthebbende wordt verzorgd of die aan de rechthebbende begeleiding biedt. Instelling van een bewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden kan tevens worden verzocht door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de persoon woonplaats heeft. In beide laatste gevallen wordt in het verzoekschrift tevens vermeld waarom de in het eerste lid genoemde personen – bloedverwanten in de zijlijn in de derde en vierde graad daaronder niet begrepen – niet tot indiening van een verzoek zijn overgegaan.

4. In het derde lid (was tweede lid) wordt 'een verzoek tot ondercuratelestelling aanhangig is' vervangen door: een verzoek tot ondercuratelestelling of tot opheffing van de curatele aanhangig is. De zinsnede 'bij afwijzing daarvan' komt te luiden: bij afwijzing onderscheidenlijk bij inwilliging daarvan.

O

In artikel 433, tweede lid, wordt de zinsnede 'hetzij op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 432, eerste lid, van een bewindvoerder of van het openbaar ministerie' vervangen door: hetzij op verzoek van degene die gerechtigd is onderbewindstelling te verzoeken als bedoeld in artikel 432, eerste en tweede lid. De zinsnede 'ontslaan; hij kan tevens' wordt vervangen door: ontslaan en ook alsnog bepalen dat de regel van het eerste lid voor een of meer goederen niet zal gelden, in welk geval artikel 434, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is. De kantonrechter kan tevens.

P

Artikel 435 komt als volgt te luiden:

Artikel 435

1. De rechter die het bewind instelt, benoemt daarbij of zo spoedig mogelijk daarna een bewind-

voerder. Hij vergewist zich van de bereidheid en vormt zich een oordeel over de geschiktheid van de te benoemen persoon.

2. Zo nodig kan een tijdelijke bewindvoerder worden benoemd.
3. De rechter volgt bij de benoeming van de bewindvoerder de uitdrukkelijke voorkeur van de rechthebbende, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten.
4. Tenzij het vorige lid is toegepast, wordt, indien de rechthebbende is gehuwd, een geregistreerd partnerschap is aangegaan of anderszins een levensgezel heeft, bij voorkeur de echtgenoot, de geregistreerde partner dan wel andere levensgezel tot bewindvoerder benoemd. Is de vorige zin niet van toepassing dan wordt bij voorkeur een van zijn ouders, kinderen, broers of zusters tot bewindvoerder benoemd. Huwt de rechthebbende, gaat hij een geregistreerd partnerschap aan of verkrijgt hij een andere levensgezel, dan kan ieder van hen verzoeken, dat de echtgenoot, de geregistreerde partner dan wel de andere levensgezel van de rechthebbende in de plaats van de tegenwoordige bewindvoerder wordt benoemd.
5. Rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen tot bewindvoerder worden benoemd.
6. Handelingsonbekwamen, zij van wie één of meer goederen onder een bewind als bedoeld in deze titel zijn gesteld, zij die in staat van faillissement verkeren en zij ten aanzien van wie de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is, kunnen niet bewindvoerder worden.
7. De volgende personen worden niet tot bewindvoerder benoemd, tenzij het belang van de rechthebbende met de benoeming wordt gediend:
 - a. diens bewindvoerder in de zin van artikel 287, derde lid, van de Faillissementswet,
 - b. een direct betrokken of behandelend hulpverlener, en
 - c. personen behorende tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de rechthebbende wordt verzorgd of die aan rechthebbende begeleiding biedt.Aan de benoeming van een in dit lid bedoelde persoon kan de kantonrechter voorwaarden verbinden.
8. Een andere persoon dan in het vierde lid bedoeld, die ten behoeve van drie of meer rechthebbenden bewindvoerder is, komt alleen dan voor benoeming in aanmerking indien deze voor wat betreft zijn bedrijfsvoering en scholing, alsmede, voor zover van toepassing, de werving, de scholing en begeleiding van en het toezicht op de personen door wie hij de taken van een bewindvoerder uitoefent voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen kwaliteitseisen.
9. Van het voldoen aan de in het achtste lid bedoelde kwaliteitseisen dient uit overlegging van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 te blijken. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud van de verklaring en de wijze van overlegging.
10. De volgende personen zijn van de overlegging van de in het negende lid bedoelde accountantsverklaring vrijgesteld:
 - a. zij die een financiële onderneming zijn die ingevolge de Wet op het financieel toezicht het bedrijf van bank mogen uitoefenen,
 - b. notarissen en kandidaat-notarissen,
 - c. zij die nog geen twee jaar ten behoeve van drie of meer rechthebbenden bewindvoerder zijn,
 - d. zij die ten behoeve van minder dan tien personen bewindvoerder of curator zijn,
 - e. zij die reeds een accountantsverklaring hebben overgelegd ingevolge artikel 383, achtste lid.
11. De benoemde wordt bewindvoerder daags nadat de beschikking is verstrekt of verzonden, tenzij de beschikking een later tijdstip vermeldt.

Q

Artikel 436 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het derde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: De kantonrechter kan, hetzij op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 432, eerste en tweede lid, of van de bewindvoerder, hetzij ambts-



halve bepalen dat een beschikking als bedoeld in de artikelen 432, 433, tweede lid, en een beschikking houdende benoeming, schorsing of ontslag van de bewindvoerder vanwege de griffier in het register, bedoeld in artikel 391, wordt ingeschreven.

2. Na het vijfde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. De kantonrechter kan van de bewindvoerder verlangen dat hij inzage geeft van zijn boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en van zijn privé-administratie. Hij kan voorts een afschrift daarvan verlangen.
7. De kantonrechter kan, indien hij dit met het oog op de naleving van de in artikel 435, achtste lid, bedoelde kwaliteitseisen noodzakelijk acht, ambtshalve een bericht van deskundigen bevelen. De kantonrechter kan de kosten van dit bericht, indien hij van oordeel is dat slecht bewind aan het licht is gekomen, geheel of ten dele ten laste van de bewindvoerder brengen.

R

Artikel 437 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De rechter kan twee bewindvoerders benoemen, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten.

2. In het derde lid wordt de zinsnede 'op verzoek van één van hen de kantonrechter' vervangen door: op verzoek van één van hen of van een instelling als bedoeld in artikel 432, tweede lid, de kantonrechter.

S

Artikel 440 komt te luiden:

Artikel 440

1. Schulden die voortspuiten uit een handeling, tijdens het bewind met of jegens de rechthebbende, anders dan in overeenstemming met artikel 438, tweede lid, verricht door een schuldeiser die het bewind kende of had behoren te kennen, kunnen niet op de onder het bewind staande goederen worden verhaald. Het einde van het bewind brengt hierin geen wijziging.
2. Indien het bewind alle goederen betreft die daarvoor krachtens artikel 431, eerste lid, in aanmerking komen, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van ten tijde van de handeling niet onder het bewind staande goederen waarop verhaal mogelijk zou zijn.

T

Aan artikel 441, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De bewindvoerder kan voorts voor de rechthebbende alle handelingen verrichten die aan een goed bewind bijdragen.

U

Aan artikel 445 wordt, onder vernummering van het vierde tot vijfde lid, een nieuw lid ingevoegd, luidende:

4. De bewindvoerder, bedoeld in artikel 435, achtste lid, verklaart jaarlijks op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze dat aan de kwaliteitseisen is voldaan en legt, voor zover van toepassing, jaarlijks een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 435, negende lid, over.

V

Na artikel 446 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 446a

De bewindvoerder doet telkens na verloop van vijf jaren, of zo veel eerder als de kantonrechter bepaalt, aan deze verslag van het verloop van het bewind. Hij laat zich daarbij met name uit over



de vraag of het bewind dient voort te duren dan wel of een minder ver, of een verder strekkende voorziening aangewezen is. Feiten die voor het bewind en het voortduren daarvan van betekenis zijn deelt hij terstond aan de kantonrechter mede.

W

Artikel 447, eerste lid, eerste volzin, komt te luiden: De bewindvoerder heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

X

Artikel 448 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt in de eerste volzin, de zinsnede 'een medebewindvoerder, de rechthebbende of het openbaar ministerie' vervangen door: de medebewindvoerder of degene die gerechtigd is onderbewindstelling te verzoeken als bedoeld in artikel 432, eerste en tweede lid. Aan het tweede lid worden twee volzinnen toegevoegd, luidende: De kantonrechter kan hiertoe zo nodig ook zonder de bewindvoerder tevoren te hebben gehoord overgaan. In dat geval verliest de beschikking haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de bewindvoerder binnen deze termijn in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In geval van ontslag wegens gewichtige redenen of omdat de bewindvoerder niet meer voldoet aan de eisen om bewindvoerder te kunnen worden kan de kantonrechter bepalen dat geen verdere rekening en verantwoording behoeft te worden afgelegd. Tevens kan de kantonrechter de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en de privé-administratie van de bewindvoerder, en alle aan de rechthebbende toekomende goederen in beslag nemen. Daartoe kan hij elke plaats betreden.

Y

Artikel 449 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De kantonrechter kan, indien de noodzaak daartoe niet meer bestaat of voortzetting van het bewind niet zinvol is gebleken, het bewind opheffen, zulks op verzoek van de bewindvoerder of van degene die gerechtigd is onderbewindstelling te verzoeken als bedoeld in artikel 432, eerste en tweede lid, dan wel ambtshalve. De beschikking treedt in werking zodra zij in kracht van gewijsde is gegaan, tenzij zij een eerder tijdstip van ingang aanwijst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Degene die gerechtigd is de instelling van het bewind te verzoeken als bedoeld in artikel 432, alsmede de bewindvoerder, kan verzoeken om verlenging van het bewind dat voor een bepaalde tijdsduur is ingesteld. De kantonrechter beslist binnen twee maanden na het indienen van het verzoekschrift. Artikel 384 van dit boek is van overeenkomstige toepassing. Tegen de afwijzing van een verzoek tot verlenging staat geen hogere voorziening open.

Z

Artikel 451 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt tussen 'vierde graad,' en 'zijn voogd,' ingevoegd: degene die ingevolge een der artikelen 253sa en 253t het gezag over de betrokken persoon uitoefent,.

2. De eerste volzin van het tweede lid komt te luiden: Het mentorschap kan voorts worden verzocht door het openbaar ministerie en door de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan de betrokkene begeleiding biedt.

3. In het derde lid wordt 'een verzoek tot ondercuratelestelling aanhangig is' vervangen door: een verzoek tot ondercuratelestelling of tot opheffing van de curatele aanhangig is. De zinsnede 'bij afwijzing daarvan' komt te luiden: bij afwijzing onderscheidenlijk bij inwilliging daarvan.

AA

Artikel 452 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid komt voor benoeming tot mentor in aanmerking.

2. Het zesde lid komt te luiden:

6. Handelingsonbekwamen en zij ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld kunnen niet tot mentor worden benoemd.

3. Na het zesde lid wordt, onder vernummering van het zevende tot twaalfde lid, vijf leden ingevoegd, luidende:

7. De volgende personen worden niet tot mentor benoemd, tenzij het belang van betrokkene met de benoeming wordt gediend:
 - a. de direct betrokken of behandelend hulpverlener,
 - b. personen behorende tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan de betrokkene begeleiding biedt.Aan de benoeming van een in dit lid bedoelde persoon kan de kantonrechter voorwaarden verbinden.
8. Een andere persoon dan in het vierde lid bedoeld, die ten behoeve van drie of meer personen mentor is, komt alleen dan voor benoeming in aanmerking indien deze voor wat betreft zijn bedrijfsvoering en scholing, alsmede, voor zover van toepassing, de werving, de scholing en begeleiding van en het toezicht op de personen door wie hij de taken van een mentor uitoefent voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen kwaliteitseisen.
9. Van het voldoen aan de in het achtste lid bedoelde kwaliteitseisen dient uit overlegging van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid van boek 2 of een andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen deskundige te blijken. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud van de verklaring en de wijze van overlegging.
10. De volgende personen zijn van de jaarlijkse overlegging van de in het negende lid bedoelde verklaring vrijgesteld:
 - a. zij die nog geen twee jaar ten behoeve van drie of meer personen mentor zijn,
 - b. zij die ten behoeve van minder dan tien personen mentor zijn.
 - c. zij die reeds een accountantsverklaring hebben overgelegd ingevolge artikel 383, achtste lid.
11. De rechter kan twee mentoren benoemen, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten. Zijn er twee mentoren, dan kan ieder van hen de taken die aan een mentor toekomen, alleen verrichten. De rechter kan zo nodig een taakverdeling tussen mentoren vaststellen. Bij verschil van mening tussen de mentoren beslist op verzoek van een van hen of op verzoek van een instelling als bedoeld in artikel 451, tweede lid, de kantonrechter. Deze kan ook een verdeling van de beloning vaststellen.

BB

In artikel 459 wordt, onder vernummering van het tweede lid tot zesde lid, vier leden ingevoegd, luidende:

2. De mentor, bedoeld in artikel 452, achtste lid, verklaart jaarlijks op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze dat aan de kwaliteitseisen is voldaan en legt, voor zover van toepassing, jaarlijks een verklaring over als bedoeld in artikel 452, negende lid.
3. De mentor doet telkens na verloop van vijf jaren, of zo veel eerder als de kantonrechter bepaalt, aan deze verslag van het verloop van het mentorschap. Hij laat zich daarbij met name uit over de vraag of het mentorschap dient voort te duren dan wel of een minder ver, of een verder strekkende voorziening aangewezen is. Feiten die voor het mentorschap en het voortduren daarvan van betekenis zijn deelt hij terstond aan de kantonrechter mede.

4. De kantonrechter kan van de mentor verlangen dat hij inzage geeft van zijn boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en van zijn privé-administratie. Hij kan voorts een afschrift daarvan verlangen.
5. De kantonrechter kan, indien hij dit met het oog op de naleving van de in artikel 452, achtste lid, bedoelde kwaliteitseisen noodzakelijk acht, ambtshalve een bericht van deskundigen bevelen. De kantonrechter kan de kosten van dit onderzoek, indien hij van oordeel is dat slecht mentorschap aan het licht is gekomen, geheel of ten dele ten laste van de mentor brengen.

CC

Artikel 460, tweede lid, komt te luiden:

2. De mentor heeft aanspraak op beloning overeenkomstig de regels die daaromtrent bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld.

DD

In artikel 461, tweede lid, wordt in de eerste volzin, de zinsnede 'de betrokkene, het openbaar ministerie of ambtshalve' vervangen door: de medementor of degene die gerechtigd is mentorschap te verzoeken als bedoeld in artikel 452, eerste en tweede lid, dan wel ambtshalve. Aan het tweede lid worden twee volzinnen toegevoegd, luidende: De kantonrechter kan hiertoe zo nodig ook zonder de mentor tevoren te hebben gehoord overgaan. In dat geval verliest de beschikking haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de mentor binnen deze termijn in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord.

EE

Artikel 462 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De kantonrechter kan, indien de noodzaak daartoe niet meer bestaat of voortzetting van het mentorschap niet zinvol is gebleken, het mentorschap opheffen, zulks op verzoek van de mentor of van degene die gerechtigd is mentorschap te verzoeken als bedoeld in artikel 452, eerste en tweede lid, dan wel ambtshalve. De beschikking treedt in werking zodra zij in kracht van gewijsde is gegaan, tenzij zij een eerder tijdstip van ingang aanwijst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Degene die gerechtigd is de instelling van het mentorschap te verzoeken als bedoeld in artikel 451, alsmede de mentor, kan verzoeken om verlenging van het mentorschap dat voor een bepaalde tijdsduur is ingesteld. De kantonrechter beslist binnen twee maanden na het indienen van het verzoekschrift. Artikel 384 van dit boek is van overeenkomstige toepassing. Tegen de afwijzing van een verzoek tot verlenging staat geen hogere voorziening open.

ARTIKEL II

In artikel 55, eerste en tweede lid, van boek 4 van het Burgerlijk Wetboek wordt 'een geestelijke stoornis' vervangen door: een geestelijke of lichamelijke toestand.

ARTIKEL III

In artikel 48, eerste lid, onder c, van de Wet op het consumentenkrediet wordt de zinsnede 'ingevolge de Faillissementswet aangesteld' vervangen door: ingevolge de Faillissementswet of ingevolge artikel 383, zevende lid, dan wel artikel 435, achtste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

ARTIKEL IV

De curator van een persoon die voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet onder curatele wegens verkwisting is gesteld doet binnen twee jaar na dat tijdstip verslag aan de kantonrechter over de vraag of de maatregel dient voort te duren of door een andere voorziening kan worden vervangen.

ARTIKEL V

Curatoren als bedoeld in artikel 383, zevende lid, bewindvoerders als bedoeld in artikel 435, achtste



lid, en mentoren als bedoeld in artikel 452, achtste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen E, P en AA, zijn benoemd hebben tot twee jaar na dat tijdstip de gelegenheid om aan de in genoemde bepaling bedoelde kwaliteitseisen te voldoen.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het Burgerlijk Wetboek bevat een palet aan maatregelen waarmee kwetsbare volwassenen die niet goed in staat zijn voor zichzelf op te komen kunnen worden beschermd door de benoeming van een wettelijke vertegenwoordiger die hun belangen behartigt. Ter bescherming van meerderjarigen die hun belangen van vermogensrechtelijke en/of van immateriële aard zelf niet of niet voldoende kunnen behartigen, zoals mensen met een verstandelijke beperking of een verslaving of dementerende ouderen, bestaat er sinds jaar en dag de curatele, geregeld in titel 1.16 BW. In 1982 is daar het beschermingsbewind van titel 1.19 BW bijgekomen. Het beschermingsbewind is een voorziening met betrekking tot geld en goed van een persoon, of slechts tot bepaalde vermogensrechtelijke belangen. Sinds 1995 bestrijkt het mentorschap van titel 1.20 BW de bescherming van belangen van persoonlijke aard, in het bijzonder de verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding. Met deze maatregelen kan, al naar gelang de behoefte aan en de noodzaak van bescherming en belangenbehartiging, in elk individueel geval een passende oplossing worden gevonden.

Dit wetsvoorstel bevat aanvullingen en wijzigingen van de regels omtrent curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel is het faillissement van een beschermingsbewindvoerder geweest, waardoor de noodzaak is gebleken voor aanvullende wettelijke kwaliteitseisen van zogenoemde professionele bewindvoerders. De toenmalige Minister van Justitie is op deze noodzaak ingegaan in zijn antwoord op vragen van het Kamerlid Van Miltenburg inzake het faillissement van Stichting BDG Kleingeld (Aanhangsel II, 2007/08, nr. 543). Het wetsvoorstel sluit aan bij het in het regeerakkoord aangekondigde programma voor ouderenzorg en de aandacht voor ouderen, langdurig zieken en gehandicapten (Vrijheid en verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, p. 35 e.v.). Voorts is van belang dat op 13 december 2006 het VN-Verdrag inzake van rechten van personen met een handicap (hierna: het Verdrag) is tot stand gebracht. Nederland heeft dit Verdrag ondertekend (Tractatenblad 2007, 169). De toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aangekondigd dat Nederland het Verdrag zal ratificeren (Kamerstukken II, 2007/08, 24 170, nr. 82). De daarvoor nodige wetgeving is in voorbereiding.

Al eerder zijn het beschermingsbewind en het mentorschap geëvalueerd: Blankman/Oehlers-Oosterhof/Oomens, Onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen, VU, Amsterdam, 2002, en Oomens en Van Zutphen, Evaluatie Wet mentorschap, VU Amsterdam, 1998. Beide evaluaties hebben de wenselijkheid van een aantal wijzigingen van de regelingen aan het licht gebracht. Uit de aanbevelingen van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters (hierna: LOK) blijkt onder meer dat de wettelijke regeling omtrent de beloning van de bewindvoerder, de curator en de mentor in de praktijk ontoereikend is en dat in plaats daarvan de desbetreffende LOK-aanbevelingen worden toegepast.¹ Eveneens van belang is de toename van het aantal zogenoemde 'schuldenbewinden'. Dit zijn onderbewindstellingen van goederen van mensen die in een problematische schuld situatie verkeren. Vaak levert de complexiteit van de schuldsituatie extra werkzaamheden op voor de bewindvoerder en is niet geheel duidelijk voor betrokkenen en bewindvoerders wat men wederzijds mag verwachten. In 2008 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erop gewezen dat samen met Justitie de mogelijkheden zullen worden verkend om schuldenaren beter tegen zichzelf te beschermen, bijvoorbeeld door aanpassing van het beschermingsbewind.² Mede naar aanleiding van de reacties in de consultatie is in het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting meer expliciet aandacht besteed aan deze schuldenbewinden.

Curatele, bewind en mentorschap zijn instrumenten die door middel van rechterlijke tussenkomst worden toegepast, veelal op het moment dat iemand niet voldoende meer in staat is zelf zijn wil te bepalen. Er zijn ook minder verstrekkende instrumenten zoals volmachtverlening of zaakwaarneming. Door het verlenen van een volmacht geeft de volmachtgever een mandaat aan een gevolmachtigde met de bedoeling dat dit van kracht zal worden als de volmachtgever wilsonbekwaam wordt. Daarmee kan men anticiperen op mogelijke wilsonbekwaamheid. Het zelfde geldt voor de voorafgaande wilsverklaring, waarbij instructies worden gegeven of wensen worden geuit door een persoon omtrent vraagstukken die kunnen rijzen in het geval van zijn of haar eventuele toekomstige wilsonbekwaamheid. Een voorbeeld daarvan is het zogenoemde 'levenstestament'. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in dit verband aanbevelingen gedaan 'on principles concerning continuing powers of attorney and advance directives for incapacity' van 9 december 2009, CM/REC(2009)11. Principe 1 van deze aanbevelingen bepaalt dat lidstaten de zelfbeschikking van wilsbekwame volwassenen in geval van hun toekomstige onbekwaamheid bevorderen door middel

¹ Raadpleegbaar op <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Landelijke+regelingen/Sector+kanton/Aanbevelingen+van+het+Landelijk+Overleg+Kantonsectorvoorzitters/>

² Zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 24 515, nr. 140, bijlage 2, voorstel 15 en de reactie daarop.

van doorlopende volmachten en wilsverklaringen als hiervoor bedoeld. De bestaande wetgeving laat een volmacht die van kracht wordt of blijft indien de betrokkene wilsonbekwaam wordt, toe (men zie titel 3 van boek 3 BW en, in geval van een geneeskundige behandeling, artikel 7:465 BW, dat gewag maakt van een schriftelijk gevolmachtigde). Hetzelfde geldt voor een wilsverklaring met het oog op toekomstige wilsonbekwaamheid. Deze eenzijdige rechtshandeling vereist een op een rechtsgevolg gerichte wil die zich door een verklaring heeft geopenbaard (artikel 3:33 BW) en kan, tenzij de wet anders bepaalt, in iedere vorm geschieden (artikel 3:37 BW). Het staat mensen voorts vrij om een volmacht of wilsverklaring door de notaris te laten vastleggen. Een en ander neemt niet weg dat er onduidelijkheid kan bestaan over de precieze reikwijdte van volmachten of wilsverklaringen als hier bedoeld. Ik zal bezien of een wettelijke regeling hiervoor geboden is. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het in ieder geval mogelijk om rechtsfeiten als een doorlopende volmacht of wilsverklaring in een openbaar register aan te tekenen (zie artikel I, onderdeel J, artikel 1:391, tweede lid BW).

2. Doelstelling en uitgangspunten van de wetswijziging

De voorgenomen wetswijziging heeft als doel ervoor te zorgen dat mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn voldoende toegang hebben tot curatele, beschermingsbewind en mentorschap en dat deze instrumenten zodanig functioneren dat de mensen die vertegenwoordigd worden adequaat worden beschermd. Bij de wijziging staan de volgende uitgangspunten voorop:

- De maatregel is passend en bevordert, waar mogelijk, de zelfredzaamheid van de betrokkene;
 - De betrokkenheid van personen in nabije omgeving wordt ondersteund;
 - De kwaliteit van wettelijke vertegenwoordigers wordt gewaarborgd;
 - De wet reflecteert de bestaande praktijk;
 - De regels omtrent curatele, bewind en mentorschap worden gestroomlijnd en afgebakend.
- Deze uitgangspunten worden hieronder nader uitgewerkt.

Passende maatregel; bevorderen van de zelfredzaamheid

Uitgangspunt in het burgerlijk recht is de zelfbeschikking van het individu. Niet iedereen kan die verantwoordelijkheid echter aan. De wet bevat daarom de instrumenten van curatele, beschermingsbewind en mentorschap zodat een wettelijke vertegenwoordiger de belangen van de persoon in kwestie kan behartigen. Aangezien curatele, beschermingsbewind en mentorschap een beperking van de mogelijkheden tot zelfbeschikking van het individu vormen, is het zaak dat deze instrumenten niet verder ingrijpen dan noodzakelijk is. Dit wordt geïllustreerd door artikel 12 lid 4 van het eerdergenoemde Verdrag, dat bepaalt: *‘De Staten die Partij zijn waarborgen dat alle maatregelen die betrekking hebben op de uitoefening van handelingsbekwaamheid, voorzien in passende en doeltreffende waarborgen in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten om misbruik te voorkomen. Deze waarborgen dienen te verzekeren dat maatregelen met betrekking tot de uitoefening van handelingsbekwaamheid de rechten, wil en voorkeuren van de desbetreffende persoon respecteren, vrij zijn van conflicterende belangen of onbehoorlijke beïnvloeding, proportioneel zijn en toegesneden op de omstandigheden van de persoon in kwestie, van toepassing zijn gedurende een zo kort mogelijke periode en onderworpen zijn aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke instantie. De waarborgen dienen evenredig te zijn aan de mate waarin deze maatregelen van invloed zijn op de rechten en belangen van de persoon in kwestie.’*

Het uitgangspunt dat een maatregel niet verder ingrijpt dan noodzakelijk betekent dat bij het instellingsverzoek de kantonrechter de meest passende maatregel oplegt. In het wetsvoorstel heeft dit in de eerste plaats geleid tot wijziging van de gronden van curatele en beschermingsbewind. Ook bij zijn taakuitoefening bevordert de curator, bewindvoerder en mentor – als ‘goed vertegenwoordiger’ – waar mogelijk de zelfredzaamheid van betrokkene. Daarnaast betekent het bovengenoemde uitgangspunt dat, waar mogelijk, de maatregel niet van onbepaalde duur zal zijn. Het wetsvoorstel voorziet daarom in curatele voor bepaalde tijd, en voorts in uitbreiding van de mogelijkheden tot opheffing van en in periodieke evaluatie van de noodzaak van de drie maatregelen.

Ondersteunen van betrokkenheid van personen in de nabije omgeving

In situaties waar een persoon onvoldoende zelfredzaam is, is het van belang dat, indien de partner, familieleden, vrienden, burens of zorgverleners dit signaleren, zij weet hebben van de mogelijkheden die zaakwaarneming of volmachtverlening, dan wel curatele, beschermingsbewind of mentorschap kunnen bieden. Het belang van de actieve betrokkenheid van personen uit de nabije omgeving, bijvoorbeeld door het verzoeken om de instelling van een beschermingsmaatregel, alsook enige vorm van controle op de uitvoering daarvan, is groot. Hoe meer een persoon kan terugvallen op zijn sociale omgeving, hoe minder kwetsbaar en bevattelijk voor misbruik hij is. Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de kring van nabije personen die bevoegdheden toekomen en in een uitbreiding van de bevoegdheden van deze nabije personen.

Waarborging van de kwaliteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren

De meeste curatoren, bewindvoerders en mentoren komen uit de naaste omgeving van de betrokkene. Het is van groot belang dat deze mensen uit de nabije omgeving beschikbaar en bereid zijn om deze taken uit te oefenen. De betrokkene zal vaak het meest vertrouwd zijn met mensen uit zijn naaste omgeving. Deze moeten het beste in staat worden geacht de wil van de betrokkene te kunnen vertolken en de belangen van betrokkene te behartigen. Veelal zal het een voortzetting van bestaande praktijken betreffen, bijvoorbeeld een dochter die de bankrekening van haar dementerende moeder beheert en op enig moment formeel als bewindvoerder wordt benoemd. Hetzelfde geldt voor artikel 383, derde lid.

Het komt voor dat er in familieverhoudingen onenigheid ontstaat over de benoeming en het functioneren van een dergelijke familievertegenwoordiger. Verschillende oplossingen voor dit probleem zijn denkbaar. In de eerste plaats kunnen hogere eisen worden gesteld aan vertegenwoordigers in het algemeen. Hiervoor is niet gekozen, omdat het stellen van hogere eisen waarschijnlijk tot gevolg heeft dat er minder vertegenwoordigers geschikt zullen worden geacht en daarom minder vertegenwoordigers beschikbaar zullen zijn. Het risico bestaat daarmee dat juist mensen uit de nabije omgeving van de betrokkene waarmee hij vertrouwd is minder snel tot vertegenwoordiger worden benoemd. Dit acht ik onwenselijk. In de tweede plaats is denkbaar dat steeds twee personen tot vertegenwoordiger worden benoemd, zodat de een de ander kan aanvullen en zonodig corrigeren. Dit vergroot het risico op onenigheid tussen de vertegenwoordigers onderling, hetgeen niet ten goede komt aan de betrokkene. Daarnaast is het de vraag of het aantal beschikbare vertegenwoordigers daarvoor toereikend is. Deze benadering acht ik derhalve evenmin wenselijk. Mijns inziens is daarom de meest gerede oplossing om problemen met vertegenwoordigers uit de familiekring te voorkomen het vergroten van de invloed van de mensen uit de nabije omgeving op het functioneren van de vertegenwoordiger door het zo nodig kunnen verzoeken van ontslag en het einde van de maatregel (zie hieronder onder 3.b).

Indien in de nabije omgeving geen geschikte personen bereid kunnen worden gevonden om curator, bewindvoerder of mentor te worden, kan een beroep worden gedaan op derden, dat wil zeggen vrijwillige of professionele vertegenwoordigers. De kwaliteit van deze vertegenwoordigers staat, zoals blijkt uit de in de inleiding genoemde aanleiding voor het wetsvoorstel, niet buiten kijf. Daarom bevat het wetsvoorstel de verplichting voor niet-incidentele vertegenwoordigers om aan kwaliteitseisen te voldoen. Jaarlijks zal dit door een accountant, of in geval van mentoren, ook een andere onafhankelijke deskundige, worden getoetst. Daarnaast kan de kwaliteit worden bevorderd doordat ook rechtspersonen voor benoeming tot curator en mentor in aanmerking komen. Dit kan de continuïteit en professionaliteit in de taakuitoefening ten goede komen.

Bij het waarborgen van kwaliteit spelen ook de brancheverenigingen een belangrijke rol. De Branchevereniging van Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (hierna: BPBI, zie ook www.bpbi.nl) kent circa 150 leden. Deze bewindvoerders hebben zich onderworpen aan het reglement van kwaliteit dat BPBI hanteert. Blijkens de LOK-aanbevelingen verdient, indien de benoeming van een professionele bewindvoerder aan de orde is, een bij BPBI aangesloten bewindvoerder de voorkeur. Door de inspanningen van Mentorschap Netwerk Nederland (hierna: MNN, zie ook www.mentorschap.nl) zijn inmiddels 20 regionale stichtingen actief die mentoren beschikbaar stellen en aan de deskundigheid van de mentoren een bijdrage leveren.

Borging van de kwaliteit van vertegenwoordigers vindt tevens plaats doordat zij worden verplicht een periodieke evaluatie van de noodzaak van de maatregel aan de kantonrechter te verstrekken. De rechter krijgt daarnaast meer bevoegdheden om hen, als daarvoor aanleiding is, te kunnen controleren.

Naar aanleiding van mijn toezegging in de Tweede Kamer aan de heer Recourt om te bezien of niet langer de kantonrechter, maar een financieel deskundige jaarlijks controleert of de bewindvoerder zijn werk naar behoren verricht (Handelingen 25 november 2010, TK 27-53), merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel moet de verhouding tussen de controle door de accountant en het toezicht van de rechter als volgt worden gezien: het is de rechter die in individuele gevallen toezicht houdt op de curatele, het bewind en het mentorschap, alsmede op het functioneren van curatoren, bewindvoerders en mentoren. De rechter stelt immers de beschermingsmaatregel in en hij benoemt en ontslaat de vertegenwoordiger. De rechter vergewist zich van de geschiktheid van de vertegenwoordiger en ontvangt jaarlijks de rekening en verantwoording. Ik acht het niet wenselijk dat de rechter in dit opzicht geen toezichthoudende taken uitoefent, want dit zou betekenen dat hij bij het nemen van beslissingen zou moeten afgaan op de mening van een derde. Het toezicht op de maatregel zelf en op de vertegenwoordiger in een individueel geval moet in mijn optiek derhalve niet van de rechter worden weggenomen. De toezichthoudende taak van de kantonrechter wordt verlicht, doordat een accountant jaarlijks controleert of curatoren, bewindvoerders en mentoren die drie of meer betrokkenen onder hun hoede hebben aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Dit moet ertoe leiden dat kantonrechters minder werk hebben van het toezicht, omdat vertegenwoordigers die niet een dergelijke verklaring kunnen overleggen, niet langer worden benoemd. Het is de bedoeling dat op deze wijze de kans op massaontslagen wegens een ondermaats presterende vertegenwoordiger beduidend wordt verkleind. Hierin gaat voor de rechter het meeste werk zitten.

In reacties in de consultatie zijn alternatieve wijzen van onafhankelijke toetsing voorgesteld, bijvoorbeeld via de oprichting van een Raad voor de Ouderenbescherming. Ook is overwogen aansluiting te zoeken bij de bestaande infrastructuur van de Raad voor de Rechtsbijstand. De audit van WSNP-bewindvoerders wordt vergoed door de Raad voor de Rechtsbijstand. Het creëren van een dergelijke infrastructuur brengt echter extra kosten voor de overheid met zich. Mede om die reden is hiervan afgezien.

De wet reflecteert de bestaande praktijk

In de inleiding werd reeds gewezen op de discrepantie tussen de in de praktijk gehanteerde LOK-aanbevelingen en de wettelijke regeling omtrent de beloning van de vertegenwoordigers en op de in de praktijk ingestelde 'schuldenbewinden'. Ook op andere punten bestaat behoefte aan actualisering, bijvoorbeeld bij de benoeming van twee curatoren of mentoren. Het is van belang dat de wet voldoende is toegesneden op de behoeften uit de praktijk.

Stroomlijning en afbakening

De wettelijke regels voor curatele, beschermingsbewind en mentorschap hebben een afzonderlijke ontstaansgeschiedenis en een te onderscheiden toepassingsbereik. Dit neemt niet weg dat de hierboven genoemde doelstelling – het bieden van adequate bescherming voor onvoldoende zelfredzame mensen – voor alle beschermingsmaatregelen geldt. Het wetsvoorstel bevat waar mogelijk dezelfde regels voor curatele, beschermingsbewind en mentorschap, tenzij er een rechtvaardiging is om af te wijken. Hiermee wordt beoogd de eenduidigheid en consistentie van de wetgeving te bevorderen.

3. Voornaamste wijzigingen

a. Wijziging van de gronden voor curatele en beschermingsbewind en publicatieplicht

Het uitgangspunt dat een maatregel passend is en niet verder ingrijpt dan noodzakelijk heeft in de eerste plaats geleid tot wijziging van de gronden van curatele en beschermingsbewind. Zo verdwijnt 'verkwisting' als curatelegrond en verschijnt zij als grond voor bewind. Daarmee wordt het ingrijpen beperkt tot de sfeer waar het probleem zich ook voordoet, namelijk die van het vermogen. Tevens wordt uitdrukkelijk bepaald dat ondercuratelestelling slechts kan plaatsvinden indien een voldoende behartiging van de belangen van betrokkene niet met een meer passende, minder ver strekkende voorziening kan worden bewerkstelligd. Voorts worden, mede naar aanleiding de consultatie, de gronden voor curatele gestroomlijnd met die van bewind en mentorschap en geactualiseerd (zie onderdeel A).

Naast 'verkwisting' als grond voor beschermingsbewind wordt voorgesteld daaraan toe te voegen 'het hebben van problematische schulden'. Bij de introductie van het beschermingsbewind in 1982 had men dergelijke situaties niet in het vizier. Niettemin blijkt voor mensen met problematische schulden het beschermingsbewind van nut te kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer men (nog) niet terecht kan in de gemeentelijke schuldhulpverlening of (nog) niet in aanmerking komt voor schuldsanering in het kader van de Wet Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (art. 284 e.v. Faillissementswet, verder WSNP). Een bewindvoerder kan in dat geval zorgen voor enige stabiliteit en voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan. Inmiddels vormen 'schuldenbewinden' een substantieel deel van het totale aantal bewinden en relatief ook het snelst stijgende deel ervan. Met de onderbewindstelling in geval van problematische schulden wordt deze feitelijke situatie wettelijk bevestigd en nader ingekaderd, opdat voor alle betrokkenen duidelijk is wat er van eenieder mag worden verwacht (zie voor de taak van de bewindvoerder onder 3.k en bij de artikelsgewijze toelichting onderdeel M).

De effectiviteit van de maatregel wordt vergroot door verplichte publicatie van het bewind wegens verkwisting dan wel het hebben van problematische schulden. Gebleken is dat voor sommigen de bescherming die het beschermingsbewind biedt ontoereikend is, omdat degene met wie werd gehandeld het bewind niet kende en ook niet behoorde te kennen en als zodanig te goeder trouw kon worden geacht. Er bestaat daarom een behoefte aan publicatie van het bewind ook buiten de situaties waarin thans reeds een publicatieplicht bestaat, met name wanneer het de zogenoemde schuldenbewinden betreft. Het wetsvoorstel voorziet hierin door publicatie in het in artikel 391 bedoelde register mogelijk te maken (zie onderdelen J en S). Met de verplichte publicatie van het bewind vervalt een belangrijke reden om ondercuratelestelling te verzoeken in plaats van onderbewindstelling. Voor bestaande gevallen wordt een overgangsregeling getroffen, die eruit bestaat dat de curator van een persoon die wegens verkwisting onder curatele is gesteld binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet aan de kantonrechter verslag moet doen over het voortduren van de maatregel (zie artikel IV).

b. Uitbreiding kring van verzoekers tot instelling en opheffing van de beschermingsmaatregel en ontslag van de vertegenwoordiger

Het wetsvoorstel vergroot de invloed van personen uit de nabije omgeving op de beschermingsmaatregel, in de eerste plaats doordat de kring van verzoekers tot instelling van een maatregel wordt uitgebreid. Naast de eigen partner en nabije familieleden van de betrokkene kan ook partner van de ouder die gezamenlijk met de ouder het gezag over de persoon uitoefent, om instelling van een beschermingsmaatregel verzoeken. Daarnaast wordt voorgesteld dat ook de curator, bewindvoerder en mentor hiertoe bevoegd worden. Tenslotte wordt voorgesteld dat, naast het openbaar ministerie, eveneens bevoegd wordt de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan de betrokkene begeleiding biedt. De bevoegdheid van degene die begeleiding biedt kan bijvoorbeeld van belang zijn in de situatie waarin de betrokken persoon niet in een instelling verblijft, en er geen familie is, dan wel dat deze geen verzoek indient. Gedoeld wordt daarbij met name op AWBZ-erkende zorginstellingen (zie artikel 5, eerste lid, van de Wet toelating zorginstellingen), die niet-incidentele ambulante hulp of begeleiding aan betrokkene verlenen. De in het conceptwetsvoorstel genoemde instantie MEE richt zich nadrukkelijk op het ondersteunen van mensen en lijkt daarom meer aangewezen om mensen te wijzen op de mogelijkheid dat zij zelf kunnen verzoeken om een beschermingsmaatregel.

In reacties in de consultatie is enerzijds gepleit voor uitbreiding van de kring van verzoekers tot instellingen die de betrokkene huishoudelijke verzorging bieden (WMO-zorg) of stichtingen voor welzijn, anderzijds werd nadere precisering van de instelling die betrokkene begeleiding biedt wenselijk geacht. Deze reacties tonen het spanningsveld dat bestaat tussen de wens zoveel mogelijk bescherming te kunnen bieden aan mensen die deze bescherming nodig hebben en het risico dat te snel een beschermingsmaatregel wordt verzocht. Ik acht het risico klein dat er te snel een beschermingsmaatregel wordt ingesteld, met name omdat de rechter steeds een beoordeling maakt, mede op grond van de informatie die hem ter beschikking is gesteld over de redenen waarom nabije familieleden niet tot een verzoek zijn overgegaan en meen dat de voorgestelde formulering 'een instelling die de betrokkene begeleiding biedt' met de hierboven gegeven toelichting een juiste balans vindt en voldoende duidelijkheid schept (zie onderdelen B, N en Z).

In de tweede plaats vindt uitbreiding van de invloed van personen uit de nabije omgeving plaats, doordat degene die bevoegd is te verzoeken om instelling van een beschermingsmaatregel eveneens bevoegd is om opheffing van de maatregel te verzoeken (zie onderdelen F, X en DD), alsmede het ontslag van de curator, bewindvoerder en mentor te verzoeken (zie onderdelen H, Y, en EE). Op deze wijze kunnen de personen uit de nabije omgeving invloed uitoefenen op het voortduren van de maatregel en een zekere controle uitoefenen op het functioneren van de vertegenwoordiger.

c. Rechtspersonen als curator en mentor

Rechtspersonen kunnen reeds worden benoemd als bewindvoerder. In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan de benoeming van rechtspersonen tot curator en mentor. Het LOK heeft dit ook geadviseerd. Rechtspersonen kunnen continuïteit van de werkzaamheden verzekeren, omdat de taakuitoefening dan niet meer afhankelijk is van één bepaalde natuurlijke persoon. Dit kan de kwaliteit van de werkzaamheden ten goede komen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid van benoeming van rechtspersonen tot mentor en tot curator (zie onderdelen E en AA).

Voor de betrokkene zal niet alleen continuïteit van de werkzaamheden, maar ook continuïteit in de natuurlijke persoon die de taken van curator of mentor uitvoert wenselijk zijn. Evenmin als een natuurlijke persoon, kan de rechtspersoon het wezenlijke van curatele en mentorschap – het directe contact met de betrokkene en het nemen van beslissingen omtrent diens verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding – aan derden uitbesteden. De aangekondigde kwaliteitseisen (zie ook onder e) zullen met dit gegeven rekening houden.

d. Geschiktheid van vertegenwoordigers

Bij de benoeming van een mentor bepaalt de wet dat de rechter zich een oordeel vormt over de geschiktheid. Tevens bevat de wet een opsomming van 'per definitie' ongeschikte vertegenwoordigers die om die reden geen vertegenwoordiger kunnen zijn, zoals handelingsonbekwamen. In het licht van het verhogen van de kwaliteit van de vertegenwoordigers en de stroomlijning van de regelingen wordt voorgesteld dat de rechter zich ook een oordeel vormt over de geschiktheid van curatoren en bewindvoerders. De wettekst wordt hiermee aangepast aan een bestaande praktijk. Het zijn van curator of bewindvoerder vereist in de regel geen bijzondere geschiktheid anders dan het kunnen voeren van een administratie en het invullen van een belastingaangifte.

Het wetsvoorstel geeft daarnaast een opsomming van bij voorbaat ongeschikte vertegenwoordigers. Omdat de vertegenwoordigers uitsluitend in het belang van de betrokkene mogen handelen, voorziet het wetsvoorstel tevens in een aanscherping van de regels inzake onverenigbaarheden van functies. Bepaalde categorieën personen worden in beginsel niet tot vertegenwoordiger benoemd, tenzij het belang van de betrokkene met de benoeming wordt gediend. Met deze opzet wordt benadrukt dat personen die tevens een ander belang vertegenwoordigen dan het belang van de betrokkene dat

daarmee in conflict kan zijn, bijvoorbeeld de WSNP-bewindvoerder die in het belang van de schuldeisers handelt, niet tot diens vertegenwoordiger worden benoemd. Tegelijkertijd wordt een opening geboden met het oog op uitzonderlijke situaties waar de kandidaat de enige in aanmerking komende is voor het vertegenwoordigerschap en een wettelijk verbod ertoe zou leiden dat er geen vertegenwoordiger zou kunnen worden benoemd. In dat geval kan de rechter voorwaarden aan de benoeming verbinden. Ten aanzien van vertegenwoordigers niet afkomstig uit de nabije omgeving wordt de geschiktheid beoordeeld aan de hand van de voorgestelde kwaliteitseisen (zie onderdelen E, P en AA).

e. Kwaliteitseisen voor vertegenwoordigers

Er is alle reden om de eisen inzake de benoembaarheid van bewindvoerders die niet uit de familiekring afkomstig zijn, met name de zogenoemde 'professionele' bewindvoerders, en het toezicht daarop, aan te scherpen. Het toezicht wordt thans uitgeoefend door de kantonrechter. Dit betreft vooral de naleving van het voorschrift dat de bewindvoerder voor iedere rechthebbende een rekening bij de bank opent en aanhoudt, de toelaatbaarheid van uitgaven ten laste van het vermogen van de rechthebbende en voorts het toetsen van de periodieke rekening en verantwoording van de bewindvoerder. Het toezicht behelst dus niet de bedrijfsvoering van de bewindvoerder. Daarop heeft de kantonrechter geen zicht. Het ontbreken van toezicht hierop is een duidelijk manco gebleken. Dit heeft er immers toe kunnen leiden dat bewindvoerders failliet zijn gegaan, en dat rechthebbenden daardoor aanzienlijke schade hebben geleden. Er is dus alle reden om de beoordeling van de geschiktheid van bewindvoerders ook op zulke aspecten van aanvullende normering te voorzien. Ook aan curatoren en mentoren zullen kwaliteitseisen worden gesteld.

Vertegenwoordigers met drie of meer personen onder hun hoede zullen voortaan aan kwaliteitseisen dienen te voldoen. Op deze wijze wordt beoogd de drempel voor bijvoorbeeld een schoondochter of huisvriend om als vertegenwoordiger van de betrokkene op te treden laag te houden; daarop is ook in reacties in de consultatie aangedrongen. Een curator, bewindvoerder of mentor die voor drie of meer personen tegelijk als vertegenwoordiger optreedt, is een niet-incidentele vertegenwoordiger en moet aan kwaliteitseisen voor wat betreft zijn bedrijfsvoering en scholing voldoen. Bij de bepaling of een persoon een niet-incidentele vertegenwoordiger is gaat het om het aantal personen, dat de te benoemen persoon ten tijde van de voorgenomen benoeming onder zijn hoede heeft. Er is a priori geen onderscheid gemaakt tussen professionele en niet-professionele vertegenwoordigers, omdat ook van vrijwilligers die meerdere personen onder hun hoede hebben een zekere kwaliteit mag worden verwacht.

De kwaliteitseisen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Voor bij de BPBI aangesloten bewindvoerders geldt thans dat zij dienen te voldoen aan het door de BPBI gehanteerde reglement van kwaliteit. Om die reden verdient, indien de benoeming van een professionele bewindvoerder aan de orde is, een bij BPBI aangesloten bewindvoerder de voorkeur blijkens de LOK-aanbevelingen. Het BPBI-reglement bevat onder meer eisen inzake de bedrijfsvoering, integriteitseisen met betrekking tot de leden en hun personeel en eisen omtrent de minimaal vereiste kennis en vaardigheden. Ter gelegenheid van de toetreding tot de BPBI vindt een audit plaats en jaarlijks een externe accountantscontrole. Ook MNN is bezig met het opstellen van kwaliteitseisen voor mentoren en een toetsing daarvan. Bij het opstellen van de kwaliteitseisen zullen de verschillende belangenorganisaties en overheidsinstanties worden betrokken (zie onderdelen E, P en AA).

Het wetsvoorstel voorziet in onafhankelijke toetsing van het voldoen aan de kwaliteitseisen door een externe accountant, zowel als eis voor benoeming als jaarlijks (zie ook onderdelen G, U en BB). Dit sluit aan bij de bestaande praktijk van het BPBI. In reacties in de consultatie is gepleit voor alternatieve wijzen van onafhankelijke toetsing, bijvoorbeeld via de oprichting van een Raad voor de Ouderenbescherming. Ook is overwogen aansluiting te zoeken bij de bestaande infrastructuur van de Raad voor de Rechtsbijstand of het Bureau financieel toezicht. Het creëren van een dergelijke infrastructuur brengt echter extra kosten voor de overheid met zich. Naar verwachting is de externe accountant goed in staat te controleren of aan de kwaliteitseisen is voldaan. Gelet op het niet-vermogensrechtelijke karakter van het mentorschap, kunnen de kwaliteitseisen voor mentoren verschillen ten opzichte van die voor bewindvoerders. Om die reden kan ook een andere deskundige dan een externe accountant worden aangewezen om te toetsen of aan de eisen is voldaan (zie onderdelen E, P en AA).

Vertegenwoordigers die thans uit hoofde van een rechterlijke benoeming actief zijn maar nog niet aan de te stellen kwaliteitseisen voldoen, krijgen twee jaar de tijd om alsnog daaraan te voldoen. Zie daarvoor de overgangsbepaling van artikel V en de toelichting daarop.

f. Benoeming twee curatoren en mentoren

Sinds het arrest van de Hoge Raad van 1 december 2000 (NJ 2001, 390) is de benoeming van twee curatoren mogelijk. Ook de benoeming van twee mentoren heeft inmiddels in den brede ingang gevonden. Het is evenwel gewenst duidelijkheid te scheppen omtrent de voorwaarden waaronder zulke benoemingen kunnen plaatsvinden. Het wetsvoorstel bevat voorstellen hieromtrent, die zowel curatoren, mentoren als bewindvoerders betreffen (zie onderdelen E, R en BB).

In reacties in de consultatie werd gewezen op mogelijke positieve en negatieve effecten van de

benoeming van twee curatoren en mentoren. Enerzijds kan terughoudendheid gepast zijn bij de benoeming van twee personen vanwege het risico dat er onenigheid tussen hen ontstaat over de taakuitoefening. Anderzijds kan de benoeming van twee personen, naast het voortzetten van de familiesituatie zoals in de genoemde zaak van de Hoge Raad, ertoe bijdragen dat de curatele of het mentorschap beter wordt uitgevoerd (twee weten meer dan één) en kunnen zij elkaar zonodig corrigeren (het 'vier-ogen' principe).

g. Beloning van vertegenwoordigers

De beloning van de curatoren, bewindvoerders en mentoren zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Gebleken is dat huidige de 5%-regeling in de praktijk niet of nauwelijks wordt toegepast, omdat deze in de regel tot een volstrekt onvoldoende beloning leidt. In plaats daarvan gelden in de praktijk de aanbevelingen terzake van het LOK. Een bezwaar daarvan is evenwel dat de LOK-aanbevelingen voor de individuele kantonrechter niet bindend zijn. Vertegenwoordigers die aan meer dan een kantonrechter rekening en verantwoording schuldig zijn kunnen daardoor ondanks de aanbevelingen met verschillende normen voor de beloning worden geconfronteerd. Daarom acht ik het geboden eenduidige bindende regels te stellen voor de beloning. Bij de vaststelling van de hier bedoelde regels zal ik mij doen voorlichten door het LOK en betrokken organisaties (zie onderdelen C, K, L, X en EE).

h. periodieke evaluatie

Curatoren, bewindvoerders en mentoren worden verplicht een periodieke evaluatie van de noodzaak van de maatregel aan de kantonrechter te verstrekken. Hiermee wordt grotendeels een met name voor het beschermingsbewind reeds bestaande kantonrechterlijke praktijk op wetsniveau geformaliseerd. De evaluatie strekt ertoe te periodiek te bezien of de maatregel nog moet voortduren of door een andere, meer passende voorziening moet worden vervangen. Dat het automatisch voortduren van de beschermingsmaatregelen geen vanzelfsprekendheid behoort te zijn, volgt ook uit artikel 12 van het eerdergenoemde Verdrag. Met name indien er een mogelijkheid is tot herstel van de situatie die tot de maatregel aanleiding heeft gegeven, is van belang dat de vertegenwoordiger hierover periodiek rapporteert. Indien de aanleiding voor de maatregel is verdwenen, kan de vertegenwoordiger tevens opheffing van de maatregel verzoeken.

De periodieke evaluatie komt naast de periodieke rekening en verantwoording; dat eraan wordt voldaan tegelijk met het afleggen van de rekening en verantwoording is uiteraard niet uitgesloten. De kantonrechter kan in de evaluatie aanleiding zien om de vertegenwoordiger en de betrokkene bij zich te roepen. In reacties in de consultatie is gesuggereerd om de evaluatie jaarlijks te laten plaatsvinden met betrokkenheid van de persoon in kwestie en de instelling waar de persoon verblijft. Gelet op de veelsoortige praktijk wordt het aan de kantonrechters overgelaten om beleid te ontwikkelen over de wijze van rapportage en de eventuele betrokkenheid van personen.

i. bevoegdheden kantonrechter

In het kader van de verhoging van de kwaliteit van vertegenwoordigers worden enkele bevoegdheden van de kantonrechter om de vertegenwoordigers te kunnen controleren nader in de wet aangevuld en verduidelijkt. De kantonrechter is thans bevoegd om de vertegenwoordiger ten verhoor te doen oproepen en verplicht de vertegenwoordiger alle inlichtingen te verstrekken die de kantonrechter van hem wenst. In aanvulling daarop wordt voorgesteld dat de vertegenwoordiger inzage moet geven van de kantoor- en privé-administratie en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden. Vanwege het feit dat de curator, de bewindvoerder en, in voorkomend geval, de mentor het geld van de betrokkene beheren, acht ik het wenselijk dat de rechter de mogelijkheid krijgt om te controleren of dit ook daadwerkelijk het geval is. De rechter zal wel een redelijk vermoeden moeten hebben dat de vertegenwoordiger zijn taak niet goed heeft vervuld, mede op basis van ontoereikende inlichtingen van de vertegenwoordiger.

Tevens wordt de bevoegdheid van de kantonrechter om ambtshalve een bericht van deskundigen te bevelen uitdrukkelijk in de wet vastgelegd, in aanvulling op de algemene regeling over het deskundigenbericht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (zie onderdelen G, Q, en DD).

j. opheffing en verlenging van de maatregel

De kantonrechter kan thans een curatele en een beschermingsbewind opheffen indien de oorzaken die tot de maatregel aanleiding hebben gegeven niet meer bestaan. Naar de letter betekent dit dat niet meer sprake is van de ziekte of aandoening of nog andere kwaal die tot de maatregel aanleiding gaf. Passender, immers meer in lijn met categorieën als noodzaak en proportionaliteit voor wat betreft het instellen en het voortduren van de maatregel, is het om als grond aan te houden dat de noodzaak voor de maatregel niet meer bestaat. Daarom wordt voorgesteld dezelfde terminologie aan te houden als die nu reeds bij mentorschap geldt.

Nieuw is voorts dat een maatregel ook zal kunnen worden opgeheven indien voortzetting ervan niet zinvol is gebleken. Met name in de praktijk van het beschermingsbewind komt het voor dat rechthebbenden nieuwe schulden blijven maken, en ook overigens op geen enkele wijze voor de bewindvoerder aanspreekbaar blijken te zijn, en/of de bewindvoerder zelfs op ernstige wijze bedreigen. In dergelijke situaties voldoet de grond 'noodzaak bestaat niet meer' niet (zie onderdelen H, Y en EE). De hierboven onder *a* aangekondigde publicatie van 'schuldenbewinden' beoogt het maken van nieuwe schulden overigens te ontmoedigen.

Zoals hierboven onder *b* is aangekondigd, wordt de kring van personen die opheffing van de maatregel kunnen verzoeken uitgebreid. Ook de wettelijk vertegenwoordiger zelf wordt bevoegd om opheffing te vragen; de curator, bewindvoerder of mentor is immers bij uitstek degene die kan beoordelen of voortduren van de maatregel nog aangewezen is. Deze bevoegdheid ligt in het verlengde van hun hierboven onder *h* aangekondigde verplichting om regelmatig aan de kantonrechter verslag te doen over het verloop van de maatregel.

In de consultatie is gesuggereerd om tevens in de wet een regeling te treffen voor de verlenging van een tijdelijke beschermingsmaatregel. Beoogd wordt om de situatie dat er enige tijd zit tussen de afloop van de maatregel en de toekenning van het nieuwe verzoek, waarin de betrokkene onbeschermd is en diens vertegenwoordiger niet langer bevoegd, zoveel mogelijk te voorkómen, met inachtneming van de rechten van betrokkene. Daartoe bevat het wetsvoorstel een regeling die erin voorziet dat de kantonrechter binnen twee maanden beslist op een verlengingsverzoek. Gerechtigd tot het doen van een dergelijk verzoek zijn degene die gerechtigd zijn een verzoek tot instelling van de beschermingsmaatregel te doen, alsmede de vertegenwoordiger. De vertegenwoordiger kan immers ook opheffing van de maatregel verzoeken of een andere, meer passende maatregel (zie onderdelen H, artikel 389, Y, artikel 449 en EE, artikel 462, allen derde lid).

k. taak bewindvoerder

In de praktijk blijkt onduidelijkheid te bestaan over de taken van de bewindvoerder. Dit komt ook naar voren in de reacties in de consultatie. Het gaat daarbij met name over de vraag welke taak de bewindvoerder heeft ten aanzien van (problematische) schulden. De verwachtingen van rechthebbenden, kantonrechters en bewindvoerders ten aanzien van het te bereiken doel van onderbewindstelling lopen in de praktijk soms uiteen. Sommige rechthebbenden verwachten dat hun schuldenproblematiek wordt opgelost, sommige kantonrechters verwachten dat de bewindvoerder schulden in geen geval laat oplopen en sommige bewindvoerders weten niet goed wat redelijkerwijs van hen verwacht mag worden.

Voor de taakopvatting van de bewindvoerder is van belang wat hij mag doen en wat hij moet doen. Ten aanzien van de eerste vraag voorziet het wetsvoorstel erin dat de bewindvoerder alle handelingen kan verrichten die aan een goed bewind bijdragen. Daarmee wordt de in de praktijk bestaande ruime taakopvatting van de bewindvoerder beter tot uitdrukking gebracht (zie onderdeel T, artikel 441). Met betrekking tot de verplichtingen van de bewindvoerder geldt de norm dat hij als 'goed bewindvoerder' handelt en een goed financieel beheer voert. Gelet op de vele verschillende situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen – bewind over een groot vermogen, bewind over een klein vermogen met of zonder schulden, bewind over een vrijwel negatief vermogen met toeleiding naar schuldhelpverlening dan wel na uitval uit WSNP – kan de omvang van de zorgplicht van de bewindvoerder variëren al naar gelang de situatie. Om onzekerheid hierover zoveel mogelijk te voorkomen, is van belang dat bij de instelling van het beschermingsbewind voor alle betrokkenen duidelijk is wat men van elkaar mag verwachten. Mocht de situatie in de loop van de tijd wijzigen, kan de bewindvoerder dit in zijn verslag vermelden en kunnen zonodig de verwachtingen worden bijgesteld.

De omvang van de taken van de bewindvoerder is gerelateerd aan de vraag of de bewindvoerder voor zijn werkzaamheden recht heeft op beloning. In de hierboven onder *g* aangekondigde ministeriële regeling omtrent de beloning van bewindvoerders zal nader worden uitgewerkt aan welke werkzaamheden een beloning is gekoppeld.

4. Consultatie en adviezen

Een concept van het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de BPBI en MNN. Tegelijkertijd heeft consultatie via internet plaatsgevonden. Er zijn in totaal ruim dertig reacties ontvangen, waarvan bijna de helft uitsluitend betrekking had op beschermingsbewind. Circa de helft van de reacties is raadpleegbaar via de website www.internetconsultatie.nl/curatele_bewind_mentorschap. Met de gemaakte opmerkingen en suggesties is rekening gehouden. Zo zijn in het wetsvoorstel onder meer de gronden waarop curatele en bewind kunnen worden uitgesproken, de regeling omtrent de kwaliteitseisen en de regeling omtrent onverenigbaarheid van functies aangepast en is de toelichting op verschillende plaatsen aangevuld. De in het conceptwetsvoorstel voorgestelde 'machting te zijner verantwoording' buiten rechte is komen te vervallen. De adviezen en reacties geven een goed inzicht in het functioneren van curatele, bewind en mentorschap en zijn dan ook voor mij van groot nut geweest.

5. Effecten voor burgers en bedrijven

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers en bedrijven. Administratieve lasten zijn informatieverplichtingen aan de overheid voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Nalevingskosten zijn de kosten die burgers en bedrijven moeten maken om inhoudelijk aan de nieuwe wet- en regelgeving te kunnen voldoen. In het wetsvoorstel is getracht op de minst belastende wijze te voorzien in een waarborging van de kwaliteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren en in de proportionaliteit van de beschermingsmaatregel. Het wordt niet mogelijk geacht deze uitgangspunten te realiseren zonder een verhoging van de lasten. Deze komen met name ten laste van niet-incidentele vertegenwoordigers. De verhoging wordt deels gecompenseerd door een verlaging van de nalevingskosten wegens het vervallen van advertentiekosten bij ondercuratelestelling.³

In 2008 bedroeg het aantal uitspraken op een verzoek tot instelling van een curatele ca. 1900, tot bewind ca. 19.000 en tot mentorschap ca. 5000. In totaal ging het in 2008 dus om 25.900 instellingszaken. Daarnaast is sprake van ca. 85.000 lopende beschermingszaken waarin de kantonrechter jaarlijks rekening en verantwoording afneemt en waarin hij verzoeken tot het verrichten van bepaalde handelingen afdoet.⁴ Dit wetsvoorstel leidt tot een uitbreiding van de kring van personen die om instelling of opheffing van een beschermingsmaatregel kunnen verzoeken en heeft tot gevolg dat ook rechtspersonen curator en mentor kunnen worden. Deze uitbreidingen zullen naar verwachting leiden tot een stijging van het aantal verzoeken, mede vanwege het grotere aantal beschikbare curatoren en mentoren. Aan mutaties in het aantal verzoeken kunnen ook andere oorzaken ten grondslag liggen, zoals demografische ontwikkelingen, de bekendheid met de beschermingsmaatregelen en de toegang tot schuldhulpverlening en schuldsanering. Daarom is het lastig op voorhand in te schatten welk aandeel de uitbreiding van de kring van verzoekers en de kring van curatoren en mentoren in de mutatie van het aantal instellingsverzoeken heeft. De Raad voor de rechtspraak schat de toename van het aantal zaken, mede als gevolg van de schuldenproblematiek, op circa 2% per jaar.

Het wetsvoorstel brengt een aantal administratieve lasten met zich. In de eerste plaats moet er door curatoren, bewindvoerders en mentoren die drie of meer personen onder hun hoede hebben jaarlijks worden verklaard dat aan de gestelde kwaliteitseisen is voldaan, zonodig vergezeld van een verklaring van een accountant of andere deskundige. Deze verklaring moet worden ingediend bij de griffie van de rechtbank. Het aantal dergelijke, niet-incidentele, curatoren wordt geschat op 50. Gelet op de toename van het aantal beschermingsbewinden en de groei van de BPBI naar ca. 150 leden wordt geschat dat het aantal niet-incidentele bewindvoerders ten minste 300 bedraagt. Geschat wordt dat het aantal niet-incidentele mentoren 50 bedraagt. In totaal zullen naar verwachting ca. 400 personen aan deze kwaliteitseisen moeten voldoen en derhalve een verklaring moeten overleggen. Bij algemene maatregel van bestuur zal een centrale griffie worden aangewezen zodat men slechts aan één griffie per jaar een verklaring hoeft af te geven. Bovendien kan een curator die tevens bewindvoerder is volstaan met één accountantsverklaring. De administratieve lasten voor het overleggen van deze verklaringen bedragen jaarlijks naar schatting € 1500.

Voorts verplicht het wetsvoorstel tot het indienen van jaarlijkse rekening en verantwoording door alle curatoren, tenzij de rechter een andere termijn bepaalt. Dit wordt reeds aanbevolen in de LOK-aanbevelingen. De geschatte administratieve lasten bedragen jaarlijks € 16.000.

Tenslotte bevat het wetsvoorstel een verplichte periodieke evaluatie van de maatregel, ten minste eens in de vijf jaar. Dit is in sommige arrondissementen reeds gebruikelijk. Enerzijds levert dit meer werk op voor curatoren, bewindvoerders en mentoren, alsmede kantonrechters, anderzijds kan de evaluatie leiden tot opheffing van de maatregel op een eerder tijdstip dan anders het geval zou zijn geweest, en dus tot een vermindering van het aantal beschermingsmaatregelen.

De totale administratieve lasten worden daarmee geschat op jaarlijks € 17.500.⁵

Het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen door curatoren, bewindvoerders en mentoren die drie of meer personen onder hun hoede hebben vormt een inhoudelijke verplichting en wordt derhalve gerekend tot de nalevingskosten. Hetzelfde geldt voor de controle door de accountant of een andere deskundige van het voldoen aan de gestelde eisen. Zoals vermeld zullen naar verwachting ca. 400 personen aan deze kwaliteitseisen moeten voldoen. Dit zal naar verwachting enige kosten en tijd met zich brengen. Aannemelijk is dat leden van de BPBI nauwelijks extra kosten hoeven te maken, aangezien zij reeds voldoen aan hun reglement van kwaliteit. Ook de leden van MNN voldoen reeds aan kwaliteitsnormen. Geschat wordt dat circa de helft van de niet-incidentele curatoren tevens BPBI-lid is. Daarmee wordt het totale aantal curatoren, bewindvoerders en mentoren dat kosten moet maken voor het voldoen aan de kwaliteitseisen geschat op 200. Voorts mag worden aangenomen dat deze curatoren, bewindvoerders en mentoren reeds aan een deel van de gestelde kwaliteitseisen voldoen bijvoorbeeld aan de opleidingseisen of aan het voeren van een gescheiden boekhouding.

³ De berekening is gemaakt aan de hand van het rapport Meten is weten II, bijlage 5, p. 46.

⁴ Bron: Raad voor de rechtspraak, Advies conceptwetsvoorstel wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap d.d. 8 april 2010.

⁵ De berekening is gemaakt aan de hand van het Standaard Kosten Model.

Daarnaast wordt aangenomen dat een deel van deze vertegenwoordigers als vrijwilliger optreedt. De kosten van het voldoen aan kwaliteitseisen worden geschat op € 400.000.

Het wetsvoorstel voorziet in een jaarlijkse accountantscontrole van het voldaan zijn aan de kwaliteitseisen door curatoren en bewindvoerders. Mede vanwege de mogelijke vrijstellingen wordt het aantal curatoren en bewindvoerders dat onderworpen wordt aan een accountantscontrole geschat op 250. Voor mentoren voorziet het wetsvoorstel in controle door een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen deskundige. Dit aantal wordt, eveneens vanwege mogelijke vrijstellingen, geschat op 30. De totale kosten van de accountants- en deskundigencontrole worden daarmee geschat op jaarlijks € 125.000.

Het wetsvoorstel bevat tevens een verlichting van de nalevingskosten. Voorgesteld wordt de publicatie van beschikkingen omtrent ondercuratelestelling voortaan uitsluitend in de Staatscourant te laten plaatsvinden en de verplichting om deze daarnaast in twee door de rechter aan te wijzen dagbladen te publiceren te doen vervallen. Dit levert naar verwachting jaarlijks een besparing op van € 500.000.

De totale nalevingskosten van dit wetsvoorstel worden daarmee geschat op circa € 25.000 in het eerste jaar. In de daaropvolgende jaren levert het wetsvoorstel een besparing op van naar schatting € 375.000.

6. Financiële gevolgen voor de werklast van het gerechtelijk apparaat

De financiële gevolgen voor de werklast worden op basis van het conceptwetsvoorstel door de Raad voor de rechtspraak geschat op circa 2,4 miljoen euro. De Raad meent dat als gevolg van het wetsvoorstel de behandeltijd/werklast per beschermingszaak zal toenemen omdat:

- het toezicht van de kantonrechter wordt uitgebreid tot de interne bedrijfshuishouding van de professionele curator, bewindvoerder en mentor;
- de kantonrechter zich bij de benoeming van een curator, bewindvoerder of mentor een oordeel moet vormen over de geschiktheid van de te benoemen persoon en zich bovendien bij een professionele curator, bewindvoerder of mentor jaarlijks ervan moet vergewissen of deze aan de kwaliteitseisen voldoet;
- het wetsvoorstel regelt dat ook bij curatele de curator verslag aan de kantonrechter doet, waarop deze een zogenoemde *regular review* moet uitvoeren.

Naar mijn mening levert het wetsvoorstel veeleer een verlichting dan een verzwaring op ten aanzien van de gevolgen voor de werklast. De Raad wijst op problemen van onder de maat presterende bewindvoerders; deze zijn nu al een feit. Het wetsvoorstel beoogt deze problemen juist te vermindere(n). Dit geschiedt onder meer door kwaliteitseisen te stellen en de bedrijfseconomische controle door een externe accountant te laten verrichten. Het wetsvoorstel leidt er voorts toe dat niet alleen BPBI-leden, maar alle bewindvoerders met drie of meer beschermingsbewinden aan kwaliteitseisen moeten voldoen. Bewindvoerders met meer dan tien bewinden moeten jaarlijks een accountantsverklaring overleggen. Dit betekent dat er een schifting zal plaatsvinden en uitsluitend de bewindvoerders overblijven die aan deze eisen voldoen. Bovendien gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de griffie inzage heeft in de accountantsverklaring, in plaats van thans uitsluitend de BPBI. Als er geen positieve verklaring wordt afgegeven, kan de rechter derhalve in een eerder stadium ingrijpen. Overigens ontwikkelt de BPBI op dit moment verbeterde kwaliteitseisen. De algemene maatregel van bestuur zal hierop kunnen voortbouwen. Met de Raad zal hierover nader overleg worden gevoerd.

De hierna vermelde wetsartikelen behoren, tenzij anders is vermeld, tot Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 378 is, mede naar aanleiding van reacties in de consultatie en met het oog op artikel 12 van het eerdergenoemde Verdrag, herzien. Allereerst zijn de gronden voor curatele meer in lijn gebracht met de gronden voor onderbewindstelling en mentorschap. Zo wordt verwezen naar een lichamelijke of geestelijke toestand, in plaats van 'geestelijke stoornis'. Hiermee wordt, overigens geheel in lijn met de rechtspraak en de literatuur, buiten twijfel gesteld dat ook op grond van een toestand als afasie, curatele kan worden uitgesproken.

In de tweede plaats wordt voorgesteld 'verkwisting' niet langer als curatelegrond aan te merken, maar als grond voor beschermingsbewind. Al sinds de Romeinse tijd is verkwisting een grond voor curatele. Verkwister is hij, '*qui neque tempus, neque finem expensarum habet, sed bona sua dilacerando et dissipando profudit*' – die met zijn uitgaven tijd noch maat kent, maar zijn vermogen er door heeft gebracht door het te verspillen en te verkwisten – (Digesten 27, 10, 1); ook hij, die dit door roekeloos beheer – speculeren en spelen – verliest (HR 7 oktober 1915, NJ 1915, 1070), of door het niet

betalen van schulden, nodeloze proceskosten veroorzaakt (HR 16 oktober 1885, W 5231).⁶ Het gaat erom dat de betrokkene de gewoonte heeft boven zijn financiële krachten te leven, door zijn wijze van met de financiën om te gaan, en daardoor bijvoorbeeld niet goed in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Verkwisting ziet louter op vermogensrechtelijke belangen. Daarom is beschermingsbewind een meer passende beschermingsmaatregel. Een 'verkwister' kan zijn handelingsbekwaamheid, ook voor familierechtelijke en andere niet-vermogensrechtelijke aangelegenheden, behouden. Verkwisting wordt derhalve expliciet als grond voor bewind voorgesteld (zie onderdeel M, artikel 431) en de publicatie van dergelijke onderbewindstellingen wordt verplicht gesteld (zie onderdeel J, artikel 391, eerste lid onder b).

In de derde plaats wordt gewoonte van drugsmisbruik op één lijn gesteld met gewoonte van drankmisbruik. Thans is gewoonte van drankmisbruik een afzonderlijke grond voor curatele. Indien een persoon onder curatele wordt gesteld vanwege gewoonte van drankmisbruik, betekent dit dat hij, anders dan iemand die vanwege een geestelijke stoornis onder curatele wordt gesteld, bekwaam blijft tot het verrichten van familierechtelijke handelingen voor zover de wet niet anders bepaalt. Gewoonte van drugsmisbruik kan immers tot vergelijkbare problemen aanleiding geven als gewoonte van drankmisbruik. Om die reden zie ik, mede in het licht van de proportionaliteit van de maatregel, geen aanleiding mensen die drugs misbruiken uitsluitend in aanmerking te laten komen voor ondercuratelestelling wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en hen daarmee meer rechten te ontnemen dan dronkzuchtigen.

Als voorwaarde voor ondercuratelestelling komt met betrekking tot alle curatelegronden te gelden dat de betrokken persoon als gevolg daarvan (dus bijvoorbeeld van zijn geestelijke toestand) zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt. Deze laatste voorwaarde bestaat thans uitsluitend bij de grond wegens gewoonte van drankgebruik, maar moet ook voor de andere grond relevant worden geacht. Het in het openbaar aanstoot geven behoeft op zichzelf niet langer te worden beschouwd als een voorwaarde voor ondercuratelestelling en komt dan ook te vervallen.

Tenslotte wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregel proportioneel moet zijn, dat wil zeggen dat een voldoende belangenbehartiging niet met een meer passende voorziening kan worden bewerkstelligd. Hiermee wordt de bestaande praktijk van een uitdrukkelijke wettelijke basis voorzien.

Onderdeel B

Vanuit de wenselijkheid om meer personen uit de nabije omgeving van de onder curatele te stellen persoon bij diens wel en wee en bescherming te betrekken, wordt artikel 379 aangepast. In het eerste lid wordt, meer correct, de geregistreerde partner direct na de echtgenoot vermeld (conform de huidige redactie van het eerste lid van de artikelen 432 en 451). Voorts worden tot het doen van het verzoek tot ondercuratelestelling ook bevoegd de echtgenoot of de geregistreerde partner van de ouder van de onder curatele te stellen, nog minderjarige persoon die zelf niet diens ouder is, en ook de niet-ouder die ingevolge rechterlijke beslissing gezamenlijk met de ouder gezag over het kind uitoefent (vgl. artikel 1: 253sa, resp. artikel 1:253t BW). Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld stiefouders, die gedurende minderjarigheid verantwoordelijkheid voor de desbetreffende persoon dragen, de hier bedoelde bevoegdheid eveneens uitoefenen. Daarnaast worden ook de bewindvoerder en de mentor bevoegd om curatele uit te lokken. Zij zullen een weloverwogen oordeel kunnen hebben over de vraag of een verderstreckende maatregel noodzakelijk is.

Ingevolge het tweede lid wordt ook de instelling waar de onder curatele te stellen persoon wordt verzorgd tot het doen van het verzoek bevoegd, zoals reeds bij mentorschap mogelijk is (zie artikel 451, tweede lid). De bewoordingen van het lid zijn ten opzichte van het huidige artikel 451, tweede lid, vereenvoudigd, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd. Een zelfde bevoegdheid wordt ook voorgesteld ten behoeve van de instelling die aan de betrokkene begeleiding biedt. Zoals in het algemene deel onder 3.b uiteengezet, wordt hierbij met name gedacht aan een AWBZ-erkende zorginstelling, die niet-incidentele ambulante hulp of begeleiding aan betrokkene verleent. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de in de praktijk voorkomende situatie dat mensen thuis worden behandeld of begeleid. De voor het beschermingsbewind en voor het mentorschap geldende bepalingen, artikel 432 en artikel 451, worden overeenkomstig aangepast (zie onderdelen N en Z).

Onderdeel C

Zoals in het algemeen deel onder 3.g uiteengezet, zal de aanspraak op beloning van de provisionele bewindvoerder die optreedt hangende de behandeling van het verzoek om curatele voortaan bestaan overeenkomstig door de Minister van Veiligheid en Justitie vast te stellen regels. Zie ook de onderdelen G, artikel 386, eerste lid, K, artikel 410, tweede lid, L, artikel 420, derde lid, W, artikel 447, eerste lid, en CC, artikel 460, tweede lid.

⁶ Asser-De Boer, Personen- en familierecht, 18^e druk (2010), nr. 1097.

Onderdeel D

Overeenkomstig de wijziging in onderdeel A, artikel 378, is in artikel 382 '(gewoonte van) drugsmisbruik' toegevoegd. Dit betekent dat mensen met een gewoonte van drugsmisbruik, evenals mensen met een gewoonte van drankmisbruik, bekwaam blijven tot het verrichten van familierechtelijke handelingen voor zover de wet niet anders bepaalt. Aangezien gewoonte van drugsgebruik tot vergelijkbare problemen aanleiding kan geven als gewoonte van drankgebruik, zie ik, zoals reeds betoogd bij onderdeel A, geen aanleiding mensen die er een gewoonte van maken drugs te misbruiken uitsluitend in aanmerking te laten komen voor ondercuratelestelling wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en hen daarmee meer rechten te ontnemen dan drankzuchtigen.

Onderdeel E

De tekst van de eerste zin van het eerste lid wordt in overeenstemming gebracht met die van de artikelen 435 en 452, beide eerste lid. Daarmee vervalt de zinsnede 'indien hij zich nog niet voldoende voorgelicht acht'. In de praktijk kunnen er ook andere redenen voor de rechter zijn om niet direct tevens een curator te benoemen, bijvoorbeeld omdat in de desbetreffende curatele niet direct een curator beschikbaar is.

De aan het eerste lid van artikel 383 toe te voegen zin 'Hij vergewist zich van de bereidheid en vormt zich een oordeel omtrent de geschiktheid van de te benoemen persoon.' stemt overeen met hetgeen voor het mentorschap (art. 452, eerste lid) reeds thans geldt. De voor beschermingsbewind geldende bepaling (art. 435, eerste lid, slotzin) wordt eveneens in deze zin aangevuld (zie onderdeel P). De wettekst wordt hiermee aangepast aan een bestaande praktijk. Bij de beoordeling van de geschiktheid van de curator gaat het in de eerste plaats, evenals bij de bewindvoerder, om de vaardigheid een financiële huishouding te voeren, in overeenstemming met de aard, de samenstelling en de omvang van het vermogen van de betrokkene. In de regel, en behoudens indien het grotere en/of ingewikkeld samengestelde vermogens betreft, zal dit geen bijzondere kennis of kunde vereisen en mag worden verondersteld dat de te benoemen persoon in dit opzicht geschikt is. In de tweede plaats gaat het bij de vraag naar de geschiktheid over de (potentiële) onverenigbaarheden zoals voorgesteld in het vijfde en zesde lid. De in het vijfde lid genoemde categorieën worden bij voorbaat ongeschikt geacht, terwijl ten aanzien van de in het zesde lid opgesomde personen het oordeel over de geschiktheid aan de rechter wordt gelaten, met inachtneming van het belang van de betrokkene (zie hieronder). Voor zover het niet-incidentele bewindvoerders betreft, wordt de geschiktheid beoordeeld aan de hand van de verklaring omtrent het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals voorgesteld in het zevende lid (zie hieronder).

Overeenkomstig het advies van het LOK en gelet op de behoefte uit de praktijk wordt in het nieuwe vierde lid voorgesteld ook rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid voor benoeming tot curator in aanmerking te doen komen. Door een aantal bij de BPBI aangesloten natuurlijke personen en ook door werknemers van daarbij aangesloten organisaties wordt reeds nu behalve beschermingsbewind ook curatele uitgevoerd. Blijkens de desbetreffende aanbeveling van het LOK geniet een bij de BPBI aangesloten persoon of een werknemer van een daarbij aangesloten organisatie de voorkeur ingeval een professionele curator moet worden benoemd. De mogelijkheid om de rechtspersoon zelf te benoemen sluit hierop aan. Verwacht wordt dat ook de stichtingen-MNN bereid zullen zijn om de in het wetsvoorstel voorziene medewerking te geven aan de uitvoering van de curatele.

Ook nu al zijn er derhalve rechtspersonen die behalve beschermingsbewind ook curatele verzorgen. Noodzakelijkerwijs worden de werkzaamheden uitgevoerd door aan de desbetreffende rechtspersoon verbonden natuurlijke personen. Zoals in het algemeen deel onder 3.c reeds uiteengezet, kunnen rechtspersonen meer continuïteit van de werkzaamheden bieden omdat de taakuitoefening dan niet meer afhankelijk is van één bepaalde natuurlijke persoon. De onder curatele gestelde zal echter niet gebaat zijn bij veelvuldige personele wisselingen. De in het zevende lid bedoelde kwaliteitseisen zullen hiermee rekening houden.

De rechtspersoon heeft dezelfde bevoegdheden en verplichtingen als een natuurlijk persoon die als curator optreedt. De vraag rijst of er een uitdrukkelijke wettelijke bepaling nodig is voor de aansprakelijkheid van bestuurders van een rechtspersoon-curator voor niet-behoorlijke uitoefening van het curatorschap, zoals bij voogdij (artikel 304). Een dergelijke bepaling ontbreekt bij het beschermingsbewind; artikel 444 ziet uitsluitend op de aansprakelijkheid van de bewindvoerder. Ik meen dat de algemene regels voor bestuurdersaansprakelijkheid wegens onbehoorlijke taakuitoefening in artikel 9 van Boek 2 BW kunnen volstaan en dat er derhalve geen afzonderlijke wetsbepaling nodig is.

Het nieuwe vijfde lid ziet op met het curatorschap onverenigbare situaties en is ontleend aan de artikelen 435, huidige vijfde lid, en 452, zesde lid. Evenwel met een belangrijke wijziging: indien de goederen van de te benoemen persoon onder beschermingsbewind staan, hij in staat van faillissement verkeert of ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is, is benoeming van de desbetreffende persoon tot curator wel mogelijk, onder de voorwaarde dat het bewind over geld en goed van de curandus door een tweede curator zal worden gedaan. Nu in het tiende lid wordt voorgesteld dat meer dan één persoon tot curator kan worden benoemd en tussen hen ook een taakverdeling kan worden vastgesteld, behoeven dergelijke personen niet langer zonder

meer van benoeming te worden uitgesloten. Uiteraard moet de rechter wel hebben kunnen vaststellen dat de te benoemen persoon geschikt is de niet-materiële aangelegenheden naar behoren te behartigen en dat samenwerking met de curator die over de financiën gaat eveneens goed mogelijk is. Het nieuwe zesde lid is toegevoegd mede naar aanleiding van adviezen en reacties in de consultatie om ongewenste belangenverstrengeling te voorkomen. Bepaalde personen kunnen in beginsel niet tot curator worden benoemd, tenzij het belang van de onder curatele gestelde met de benoeming wordt gediend. Het gaat dan om de direct betrokken WSNP-bewindvoerder, een direct betrokken of behandelend hulpverlener en een persoon behorende tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de onder curatele gestelde wordt verzorgd of die hem begeleidt. Reden voor deze 'nee, tenzij' uitsluiting is dat er twijfel kan bestaan over de vraag of de genoemde personen uitsluitend in het belang van de onder curatele gestelde kunnen handelen, omdat zij uit hoofde van hun functie ook andere, mogelijk conflicterende belangen behartigen. In geval van een WSNP-bewindvoerder zijn dat de belangen van de crediteuren, in geval van de hulpverlener, leidinggevende of personeelslid is dat het belang van de werkgever/instelling.

Niettemin kunnen er uitzonderingssituaties bestaan waarin bijvoorbeeld een familielid waarin de betrokkene alle vertrouwen heeft tevens werkzaam is bij de zorginstelling van de onder curatele gestelde. Om die reden heeft de rechter de mogelijkheid om personen ondanks de mogelijke belangenverstrengeling toch te benoemen, mits het belang van de onder curatele gestelde met de benoeming wordt gediend, bijvoorbeeld omdat hij met deze persoon een bijzondere band heeft. De rechter kan in dat geval voorwaarden verbinden aan de benoeming, bijvoorbeeld dat het personeelslid zich niet de dagelijkse verzorging van de onder curatele gestelde bezig houdt. De rechter kan ook een medecurator benoemen. Vergelijkbare bepalingen worden voorgesteld bij beschermingsbewind (onderdeel P, artikel 435, zevende lid) en mentorschap (onderdeel AA, artikel 452, zevende lid). Met betrekking tot het nieuwe zevende, achtste en negende lid het volgende. Zoals in het algemeen deel onder 3.e uiteengezet is er, evenals bij beschermingsbewind, alle reden om kwaliteitseisen aan curatoren te stellen die niet uit de nabije omgeving van de betrokkene komen. Het nieuwe zevende lid introduceert kwaliteitseisen voor curatoren die voor drie of meer personen het curatorschap uitoefenen. In het conceptwetsvoorstel werden alle niet uit de familiekring afkomstige curatoren verplicht tot het voldoen aan kwaliteitseisen. In reacties in de consultatie werd gewezen op de omstandigheid dat deze eisen mogelijk belemmerend zouden werken voor een buurvrouw of huisvriend. Enerzijds acht ik het wenselijk dat er ook voor mensen die geen familie hebben of die daarmee niet op goede voet staan geen extra belemmeringen bestaan om een curator te vinden uit de nabije omgeving. Anderzijds wil ik geen onderscheid maken tussen professionele en vrijwillige curatoren, omdat ook van vrijwillige curatoren die meerdere personen onder hun hoede hebben kwaliteit mag worden verwacht. Daarom is gekozen voor het criterium van drie onder curatele gestelden of meer voor een niet-incidentele curator. Bij de bepaling of een persoon een niet-incidentele curator is gaat het om het aantal onder curatele gestelden die de te benoemen persoon ten tijde van de voorgenomen benoeming reeds onder zijn hoede heeft.

De kwaliteitseisen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Te denken valt aan integriteitseisen, inclusief een verklaring omtrent gedrag, aan eisen omtrent het voeren van een gescheiden administratie, aan de aanwezigheid van een klachtenprocedure en aan eisen aan opleiding en/of scholing. Bij eisen omtrent de bedrijfsvoering kan worden gedacht aan het opgesteld hebben van een bedrijfsplan en aan functiescheiding tussen uitbetaling en boekhouding. Maar ook de werving, de scholing en de begeleiding van en het toezicht op de personen die daadwerkelijk de werkzaamheden verrichten zullen onderwerp van kwaliteitseisen zijn. Bij het opstellen van de kwaliteitseisen zullen, zoals in het algemeen deel onder 3.e aangekondigd, de verschillende belangenorganisaties en overheidsinstanties worden betrokken. Voor beschermingsbewind en mentorschap worden vergelijkbare bepalingen voorgesteld (zie onderdelen P, artikel 435, achtste lid en AA, artikel 452, achtste lid).

Uit oogpunt van bescherming tegen (financieel) misbruik van onder curatele gestelden dient van het voldoen aan de te stellen kwaliteitseisen ook regelmatig bewijs te worden geleverd. Daartoe wordt in het nieuwe achtste lid van artikel 383 voorgeschreven dat een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt overgelegd, dat wil zeggen een verklaring van een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent ten aanzien van wie bij de inschrijving in het in artikel 36, eerste lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten bedoelde register een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van die wet. Externe en onafhankelijke toetsing van de kwaliteitseisen sluit aan bij de in het algemeen deel reeds genoemde praktijk van de BPBI zoals deze blijkt uit haar reglement van kwaliteit. De overlegging zal dienen te geschieden op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. Op deze wijze is het mogelijk om hiervoor één (rechtbank)griffie als centraal adres aan te houden. Dit heeft als voordeel dat de curator de desbetreffende stukken niet aan verschillende toezichthoudende kantonlocaties hoeft te sturen. Naast de accountantsverklaring als voorwaarde voor benoeming wordt in artikel 386, eerste lid, voorgesteld dat deze verklaring jaarlijks wordt overgelegd (zie onderdeel G).

Het negende lid bevat een opsomming van personen die van de jaarlijkse overlegging van de accountantsverklaring worden vrijgesteld. In de eerste plaats zijn dat de rechtspersonen die een

financiële onderneming zijn die ingevolge de Wet op het financieel toezicht het bedrijf van bank mogen uitoefenen, vanwege het feit dat deze reeds van overheidswege onder toezicht staan. Om diezelfde reden worden in de tweede plaats notarissen en kandidaat-notarissen vrijgesteld. In de derde plaats is, mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak, voorzien in een vrijstelling voor beginnende curatoren. Curatoren die de eerste twee jaar als 'niet-incidentele' curatoren kwalificeren en derhalve verplicht zijn aan de kwaliteitseisen te voldoen zijn vrijgesteld. Dit betekent dat beginnende curatoren twee jaar de tijd hebben alvorens zich aan de accountantscontrole te moeten onderwerpen. In de vierde plaats wordt voorgesteld curatoren met minder dan tien onder curatele gestelden van accountantscontrole vrij te stellen. Op deze wijze wordt voorkomen dat beginnende en 'kleine' curatoren de kosten van een accountantsverklaring onvoldoende kunnen terugverdienen, omdat de kosten door relatief weinig onder curatele gestelden moeten worden gedragen. In de vijfde plaats wordt vrijstelling verleend aan curatoren die tevens bewindvoerder zijn en uit dien hoofde reeds een accountantsverklaring hebben overgelegd. In geval van curatoren die zijn aangesloten bij de BPBI ligt in de rede dat zij aan de te stellen kwaliteitseisen zullen voldoen en dat zij deze door middel van accountantscontrole hebben getoetst, gelet op het door de BPBI gehanteerde reglement van kwaliteit. Voor deze curatoren zal de verplichting tot jaarlijkse overlegging van deze verklaring dan niet of nauwelijks extra kosten met zich brengen. Vrijstelling van de verplichting, zoals in het conceptwetsvoorstel werd voorgesteld, is derhalve niet nodig. Voor bewind en mentorschap worden vergelijkbare bepalingen voorgesteld, zie onderdelen P en AA (artikel 435 respectievelijk 452, beide negende lid).

Zoals reeds uiteengezet in het algemeen deel onder 3.f is de mogelijkheid van benoeming van meer dan één curator sinds de uitspraak van de Hoge Raad van 1 december 2000 (NJ 2001, 390) een feit. In het tiende lid wordt voorgesteld de benoeming van twee curatoren wettelijk vast te leggen. Nadere precisering van de voorwaarden waaronder een dergelijke benoeming kan plaatsvinden is wenselijk. Thans bestaan verschillende normen waarbij aansluiting kan worden gezocht. Op grond van artikel 282, derde lid, wordt een verzoek tot het voeren van gezamenlijke voogdij afgewezen indien gegronde vrees bestaat dat bij inwilliging de belangen van het kind zouden worden verwaarloosd. In geval van beschermingsbewind kan de rechter twee of meer bewindvoerders benoemen, indien hij dit in het belang van een goed bewind nodig acht (artikel 437, eerste lid). In de LOK-aanbevelingen staat dat tegen benoeming van twee curatoren uit de familiekring geen bezwaar bestaat, tenzij het de kantonrechter blijkt dat het belang van betrokkene zich daartegen verzet. Dit is onder meer het geval indien te verwachten is dat de curatoren ten aanzien van hun taak niet op één lijn zitten.

In het kader van de stroomlijning wordt voorgesteld om voor curatele, bewind en mentorschap hetzelfde criterium te hanteren, dat wil zeggen dat benoeming van twee personen mogelijk is, tenzij gegronde redenen zich tegen zodanige benoeming verzetten. Dit betekent bijvoorbeeld dat personen die eerder tezamen het gezag over de betrokkene hebben uitgeoefend of personen voor wie de betrokkene een uitdrukkelijke voorkeur heeft geuit in beginsel worden benoemd, tenzij de rechter bijvoorbeeld onenigheid verwacht of tenzij blijkt dat de kandidaat-curatoren zelf liever niet gezamenlijk het curatorschap willen uitoefenen. In overeenstemming met artikel 437 wordt eveneens voorgesteld dat, indien er twee curatoren zijn benoemd, ieder van hen de taken die aan een curator toekomen, alleen kan verrichten, en dat de kantonrechter bevoegd is om te beslissen bij verschil van mening tussen de beide curatoren, alsmede diens bevoegdheid om een verdeling van de beloning vast te stellen zullen.

Om mogelijke conflicten tussen curatoren te voorkomen wordt nadere verduidelijking voorgesteld. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak kunnen ook instellingen waar de onder curatele gestelde wordt verzorgd of die hem begeleiden de kantonrechter verzoeken een meningsverschil tussen curatoren te beslechten. Hetzelfde geldt voor beschermingsbewind en mentorschap (zie onderdelen R, artikel 437, derde lid, en AA, artikel 452, tiende lid).

Toegevoegd is voorts dat de rechter een taakverdeling tussen de curatoren kan vaststellen. Het Besluit curateleregister zal worden aangevuld zodat derden zich op de hoogte kunnen stellen van dergelijke taakverdelingen (zie ook onderdeel J, artikel 391).

Onderdeel F

De tekst van onderdeel d van het eerste lid van artikel 385 is in overeenstemming gebracht met die van de artikelen 448 en 461, beide tweede lid. Voor het geval twee curatoren zijn benoemd (zie artikel 383, tiende lid), wordt ook de medecurator tot het doen van een verzoek tot ontslag van de andere curator bevoegd. Voorts wordt de onder curatele gestelde bevoegd het ontslag van zijn curator te verzoeken, evenals dit voor de betrokkene bij beschermingsbewind en bij mentorschap het geval is. Zoals in het algemeen deel onder 3.b uiteengezet en, mede naar aanleiding van reacties in de consultatie, is de kring van verzoekers uitgebreid tot degene die gerechtigd is om de ondercuratellesstelling te verzoeken. Dezelfde kring wordt ook gerechtigd opheffing van de curatele te verzoeken (zie onderdeel H, artikel 389, tweede lid).

In de praktijk is de behoefte gebleken om beslissingen tot schorsing van een bewindvoerder zo nodig zonder voorafgaand verhoor van de bewindvoerder te kunnen nemen. In onderdeel X worden daaromtrent voorstellen gedaan. In het kader van de stroomlijning wordt hetzelfde voorgesteld voor

curatele: de kantonrechter kan tot schorsing van de curator overgaan, zonder dat hij hem tevoren heeft gehoord. In dat geval verliest de beschikking haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de curator binnen deze termijn in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Dit geschiedt door de derde en de vierde volzin van het tweede lid van artikel 448 van overeenkomstige toepassing te verklaren. De ondertoezichtstelling van minderjarigen kent een soortgelijke regeling in artikel 809, derde lid, Rv. In een reactie op de consultatie werd opgemerkt dat een verwijzing ontbrak naar de tweede volzin van artikel 448, tweede lid, die bepaalt dat de kantonrechter hangende het onderzoek voorlopige voorzieningen in het bewind kan treffen en de bewindvoerder kan schorsen. Het is evenwel niet nodig naar deze volzin expliciet te verwijzen, omdat artikel 385, eerste lid, de artikelen 297–299 van overeenkomstige toepassing verklaart, die voorzien in voorlopige voorzieningen en schorsing. Daarnaast wordt voorgesteld dat, in geval van ontslag wegens gewichtige redenen of omdat de curator niet meer voldoet aan de eisen om curator te kunnen worden, de kantonrechter de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en de privé-administratie van de curator, en alle aan de onder curatele gestelde toekomstige goederen in beslag kan nemen. Daartoe kan hij elke plaats betreden. Dit geschiedt door het vijfde lid van artikel 448 van overeenkomstige toepassing te verklaren (zie voor een en ander onderdeel X).

Zoals in het algemeen deel onder 3.h uiteengezet, wordt met de in het nieuwe tweede lid van artikel 385 vervatte evaluatievoorschriften een met name voor het bewind reeds bestaande kantonrechterlijke praktijk op wetsniveau geformaliseerd. De evaluatie strekt ertoe te periodiek te bezien of de curatele nog moet voortduren of door een meer passende voorziening kan worden vervangen. Dat het automatisch voortduren van de curatele geen vanzelfsprekendheid behoort te zijn, volgt ook uit artikel 12 van het eerdergenoemde Verdrag. Met name indien er een mogelijkheid is tot herstel van de situatie die tot de curatele aanleiding heeft gegeven, is van belang dat de curator hierover rapporteert. Indien de aanleiding voor de curatele is verdwenen, kan de curator tevens opheffing van de curatele verzoeken (artikel 389, eerste lid). De verplichtingen van het tweede lid komen naast die van de periodieke rekening en verantwoording; dat eraan wordt voldaan tegelijk met het afleggen van de rekening is uiteraard niet uitgesloten. Het nieuwe tweede lid kan ook een nuttige functie vervullen indien de curatele voor een bepaalde tijd is uitgesproken (zie daarvoor ook onderdeel H, artikel 389, eerste lid) en de kantonrechter in het gegeven geval voor zichzelf toch een toetsende rol ziet alvorens de maatregel door tijdsverloop automatisch zou eindigen. De bepaling vindt voor beschermingsbewind en mentorschap haar pendant in onderdelen V (artikel 446a) en BB (artikel 459, tweede lid).

Onderdeel G

Artikel 386, eerste lid, wordt aangepast aan de bestaande kantonrechterlijke praktijk. In overeenstemming met de LOK-aanbevelingen wordt voor de periodieke rekening en verantwoording een jaarlijkse frequentie bepaald. De kantonrechter kan evenwel een andere termijn bepalen. Voor een ruimere verslagperiode dan één jaar kan reden zijn bij voorbeeld indien de curator een direct familielid is van de betrokken persoon, geen loon vraagt en het gaat om een gering vermogen.

In aanvulling op de in artikel 383, zevende lid, geïntroduceerde kwaliteitseisen bij benoeming tot curator wordt voorgesteld dat de 'niet-incidentele' curator jaarlijks verklaart dat aan de kwaliteitseisen is voldaan en, voor zover daartoe verplicht, een accountantsverklaring overlegt (zie onderdeel E, artikel 383, leden 7–9). Dit kan tegelijk geschieden met de rekening en verantwoording. Een vergelijkbare bepaling wordt voorgesteld voor de bewindvoerder in onderdeel U, artikel 445, vierde lid, en voor de mentor in onderdeel BB, artikel 459, tweede lid. Indien de verklaring onjuist is of ontbreekt, is dit een grond voor de rechter om de desbetreffende curator te ontslaan (zie artikel 385, eerste lid, onderdeel d).

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak is voorts in het eerste lid van artikel 386 bepaald dat de curator desgevraagd van zijn werkzaamheden verslag doet aan de kantonrechter, overeenkomstig de eerste zin van artikel 459, eerste lid. Via de schakelbepaling in de eerste zin van het eerste lid van artikel 386 is artikel 354 van overeenkomstige toepassing, dat bepaalt dat de kantonrechter te allen tijde de voogd ten verhoor kan doen oproepen en dat deze verplicht is alle door de kantonrechter gewenste inlichtingen te verstrekken. Derhalve is het niet nodig ook de andere zinnen van artikel 459, eerste lid, in artikel 386, eerste lid over te nemen.

Zoals in het algemeen deel onder 3.g is uiteengezet, leidt de huidige 5%-regeling voor de beloning van de curator in de regel tot een volstrekt onvoldoende beloning. De in plaats daarvan gehanteerde LOK-aanbevelingen leiden in de praktijk evenwel niet steeds tot een uniforme beloning, zodat curatoren met verschillende normen voor de beloning kunnen worden geconfronteerd. Daarom acht ik het geboden eenduidige bindende regels te stellen voor de beloning. Zie ook hierna bij onderdelen C (artikel 380, vijfde lid), K (artikel 410, tweede lid), L (artikel 420, derde lid), W (artikel 447, eerste lid) en CC (artikel 460, tweede lid).

Op advies van de Raad voor de rechtspraak wordt het tweede lid in overeenstemming gebracht met artikel 441, eerste lid, tweede volzin, die luidt: De bewindvoerder draagt zorg voor een doelmatige belegging van het vermogen van de rechthebbende, voor zover dit onder het bewind staat en niet besteed behoort te worden voor een voldoende verzorging van de rechthebbende. Vanwege de schakelbepaling van artikel 386, eerste lid, is artikel 350, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

Hierin staat dat de voogd zorgt voor een doelmatige belegging van het vermogen van de minderjarige. De voorgestelde wijziging betekent dat voor alle onder curatele gestelden, dus niet uitsluitend voor degene die vanwege een geestelijke stoornis onder curatele zijn gesteld, geldt dat hun vermogen eerst dient te worden aangewend voor hun verzorging.

In het nieuwe derde lid wordt de curator verplicht een bankrekening te openen, tenzij de kantonrechter anders bepaalt. Dit voorschrift bestaat reeds voor de bewindvoerder (artikel 436 lid 4). Het ligt in de rede dat een curator dezelfde verplichting heeft.

Zoals in het algemeen deel onder 3.i uiteengezet, worden enkele bevoegdheden van de kantonrechter nader in de wet aangevuld en verduidelijkt. De bevoegdheden van de kantonrechter, bedoeld in het nieuwe zesde en zevende lid, dienen ter aanvulling op de bestaande van het van overeenkomstige toepassing zijnde artikel 354 en de voorgestelde tweede volzin van het eerste lid van artikel 386. Deze verlenen, zoals hierboven vermeld, aan de kantonrechter de bevoegdheid om de curator ten verhoor te doen oproepen en legt aan de laatste de verplichting op alle inlichtingen te verstrekken die de kantonrechter van hem wenst. Het voorgestelde zesde lid omvat de verplichting tot het geven van inzage van de kantoor- en privé-administratie en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden. Daarvan kan ook afschrift worden verlangd. Vanwege het feit dat de curator het geld van de onder curatele gestelde beheert, acht ik het wenselijk dat de rechter de mogelijkheid krijgt om te controleren of dit ook daadwerkelijk het geval is. De rechter zal wel een redelijk vermoeden moeten hebben dat de curator zijn taak niet goed heeft vervuld, mede op basis van ontoereikende inlichtingen van de curator. Het nieuwe zevende lid maakt expliciet dat de kantonrechter in verband met de controle op de kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 383, achtste lid, ambtshalve een bericht van deskundigen kan bevelen. De bepaling kan een nuttige aanvulling zijn op artikel 360, dat soortgelijke voorschriften bevat in verband met de controle op de rekening en verantwoording. Artikel 360 is ingevolge de schakelbepaling van artikel 386, eerste lid, van overeenkomstige toepassing op curatele en ook op beschermingsbewind op grond van artikel 445, vierde lid. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat een algemene regeling over het deskundigenbericht in artikel 194 en volgende die op grond van artikel 284, vierde lid, Rv van overeenkomstige toepassing is in een verzoekschriftprocedure, zoals curatele, bewind en mentorschap. In aanvulling op deze algemene regeling wordt in de tweede volzin van het achtste lid van artikel 386 voorgesteld dat de kosten van het bericht, ingeval de rechter van oordeel is dat slecht bewind aan het licht is gekomen, geheel of ten dele ten laste van de curator kunnen worden gebracht. Ook dit voorschrift kent een pendant in de voogdijregeling van artikel 360, derde lid. Indien slecht bewind niet is aangetoond, geldt de algemene regeling van artikel 195 juncto 199 Rv. Dit houdt in dat in dat geval de kosten van het bericht ten laste van de onder curatele gestelde komen, of, indien aan de voorwaarden is voldaan van artikel 195, derde en vierde volzin, ten laste komen van 's Rijks kas. Dergelijke bevoegdheden worden ook bij beschermingsbewind en mentorschap voorgesteld (zie onderdelen Q, artikel 436, zesde en zevende lid, en BB, artikel 459, vierde en vijfde lid).

Onderdeel H

Het is in lijn met het in het algemeen deel genoemde uitgangspunt van proportionaliteit dat ook de curatele voor een tijdelijke duur kan worden ingesteld, evenals beschermingsbewind en mentorschap. Het eerste lid, onderdeel a, van artikel 389 houdt hiermee uitdrukkelijk rekening. Het is immers mogelijk dat de situatie die aanleiding was voor het instellen van de curatele verdwijnt, bijvoorbeeld indien de onder curatele gestelde af is van zijn drank- of drugsverslaving of hersteld is van een ziekte die aan de ondercuratelestelling ten grondslag lag. Teneinde een op herstel gerichte houding van de betrokkene en diens curator te bevorderen kan de kantonrechter een tijdelijke curatele instellen. In overeenstemming met artikel 449, eerste lid, voor beschermingsbewind en artikel 462, eerste lid, voor mentorschap wordt in onderdeel b uitdrukkelijk bepaald dat de dood aan de curatele een einde maakt. Voorts is de inhoud van het huidige derde lid verplaatst naar het eerste lid, onderdeel c.

Zoals in het algemeen deel onder 3.j is uiteengezet, wordt als grond voor opheffing van curatele niet langer geëist dat de oorzaken die tot de curatele aanleiding hebben gegeven niet meer aanwezig zijn. Deze grond wordt in het nieuwe tweede lid vervangen door 'indien de noodzaak daartoe niet meer bestaat'. Strikt genomen zal, indien de curatele wegens een lichamelijke of geestelijke toestand is uitgesproken, het maar zelden voorkomen dat de oorzaak die tot curatele aanleiding gaf niet meer bestaat. Desalniettemin kan er reden zijn voor opheffing van de curatele of voor vervanging van deze door een minder ver strekkende maatregel. Gelet op het uitgangspunt van proportionaliteit houdt de nieuwe grond hiermee op meer adequate wijze rekening. Daarnaast wordt voorgesteld dat tot opheffing van de curatele kan worden beslist op de grond dat voortzetting van de curatele niet zinvol is gebleken, bijvoorbeeld indien de onder curatele gestelde iedere vorm van ondersteuning weigert. De voorgestelde bepaling stemt overeen met die voor bewind en mentorschap (zie onderdelen Y, artikel 449, tweede lid, en EE, artikel 462, tweede lid).

Aan de personen die opheffing van de curatele kunnen verzoeken is de curator toegevoegd; deze is immers bij uitstek degene die kan beoordelen of voortduren van de curatele nog aangewezen is. Deze bevoegdheid ligt in het verlengde van de verplichting van de om regelmatig aan de kantonrechter verslag te doen over het verloop van de curatele; daarbij is ook de vraag aan de orde of de curatele

nog moet voortduren of door een minder ver strekkende voorziening kan worden vervangen (zie onderdeel F artikel 385, tweede lid).

De curatele eindigt thans eerst indien de beslissing tot opheffing van de maatregel in kracht van gewijsde is gegaan. In overeenstemming met de benadering die destijds bij beschermingsbewind (artikel 449, tweede lid) en bij mentorschap (artikel 462, tweede lid) is gevolgd wordt het de rechter mogelijk gemaakt ook in geval van beëindiging van curatele een eerder tijdstip te bepalen.

Het nieuwe derde lid van artikel 389 voorziet in de mogelijkheid tot het verzoeken van verlenging van een curatele die is ingesteld voor een bepaalde tijd. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat een tijdelijke curatele is uitgesproken vanwege de omstandigheid dat een persoon in comateuze toestand verkeert en deze toestand langer duurt dan voorzien. Zoals in het algemeen deel onder 3.j is uiteengezet, kan degene die gerechtigd is de curatele te verzoeken ook verzoeken om verlenging, indien de curatele voor een bepaalde tijd is ingesteld. Naast de verzoekgerechtigden tot curatele kan ook de curator een dergelijk verzoek doen. Dit hangt samen met diens bevoegdheid te verzoeken om opheffing van de curatele of instelling van een beschermingsbewind of mentorschap. Indien de verlenging wordt betwist en er nog een deskundigenonderzoek nodig is kan de rechter beslissen de curatele in ieder geval te verlengen tot het deskundigenonderzoek is afgerond.

De kantonrechter heeft ten hoogste twee maanden de tijd om op het verzoek te beslissen. Op deze wijze wordt enerzijds gewaarborgd dat het verzoek tot verlenging niet kan leiden tot feitelijke verlenging zonder dat de onder curatele gestelde daarover gehoord wordt en wordt anderzijds zoveel mogelijk voorkomen dat er een 'curateleloos tijdperk' ontstaat indien de maatregel eindigt voordat op het verlengingsverzoek is beslist. Dit betekent dat men er goed aan doet binnen twee maanden voor afloop van de curatele verlenging te vragen.

Als de rechter beslist tot verlenging en tegen deze beslissing wordt hoger beroep of cassatie ingesteld met als gevolg dat deze beslissing wordt vernietigd, is artikel 384 van overeenkomstige toepassing. Hierin staat dat de taak van de curator eindigt daags na deze uitspraak. Als de rechter de verlenging afwijst, eindigt de maatregel zoals bij de instelling van de curatele is bepaald. Om te voorkomen dat een reeds geëindigde curatele opnieuw kan 'herleven' indien een afwijzing van de verlenging in hoger beroep of cassatie ongedaan wordt gemaakt is bepaald dat tegen de afwijzing van een verlengingsverzoek geen hogere voorziening open staat. In dat geval kunnen verzoekers opnieuw instelling van de curatele verzoeken. Voor beschermingsbewind en mentorschap is een vergelijkbare regeling voorgesteld (zie onderdelen Y, artikel 449, en EE, artikel 462, beide derde lid).

Onderdeel I

Uitspraken waarbij een curatele wordt uitgesproken of opgeheven (omzetting van curatele in bewind en/of mentorschap daaronder begrepen), een provisioneel bewind wordt ingesteld of een ondercuratelestelling wordt vernietigd, dienen volgens de thans geldende tekst van artikel 390 vanwege de verzoekers in de Staatscourant en in twee door de rechter aangewezen dagbladen te worden bekendgemaakt. Geschiedt zulke bekendmaking niet dan heeft dit geen gevolgen voor de rechterlijke beslissing: de curatele is wel degelijk van kracht. De sanctie is dat de verzoekers hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de door niet-publicatie aan derden eventueel toegebrachte schade. In de regel werd nakoming van deze verplichting bewaakt door de advocaat die voor het doen van het curateleverzoek werd ingeschakeld. Sinds 1 mei 2007 (inwerkingtreding van de wet van 22 november 2006, Stb. 589) is de inschakeling van een advocaat evenwel niet meer verplicht. Gevallen waarin publicatie niet of (veel) later plaatsvond hebben zich daardoor reeds voorgedaan. Voorgesteld wordt de bekendmaking van curatelen voortaan in alle gevallen vanwege de griffier te doen plaatsvinden. De bekendmaking in twee dagbladen komt te vervallen: zij is tamelijk kostbaar en draagt, mede gelet op het curateleregister, niet meer wezenlijk bij aan bekendheid van derden met de curatele.

Onderdeel J

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.a, wordt voorgesteld dat in het zogenoemde curatele-register ook rechtsfeiten kunnen worden aangetekend die op het beschermingsbewind betrekking hebben. Alle rechtsfeiten die betrekking hebben op bewind wegens verkwesting of het hebben van problematische schulden (zie hierna onderdeel M, artikel 431, eerste lid) zullen worden ingeschreven. Publicatie van dergelijke onderbewindstellingen kan eraan bijdragen dat de schuldsituatie van de rechthebbende in kwestie niet verergert. Dit betekent enerzijds dat niet algemeen bekend wordt dat de goederen van een rechthebbende onder bewind zijn gesteld, maar anderzijds dat bijvoorbeeld degene bij wie de rechthebbende, ondanks het bewind, een auto heeft gekocht, nakoming van de overeenkomst en daarmee betaling van de koopsom kan vorderen. Publicatie van het bewind leidt ertoe dat de bewindvoerder zich doorgaans zal kunnen beroepen op ongeldigheid van de koopovereenkomst, omdat de verkoper het bewind had behoren te kennen. De rechthebbende wordt dan beter beschermd dan nu het geval is. Deze betere bescherming van de rechthebbende weegt naar mijn mening zwaarder dan de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de publicatie van het bewind. In de consultatie is naar voren gekomen dat bewindvoerders soms veel moeite moeten doen om instanties te overtuigen van de instelling en reikwijdte van het beschermingsbewind. Met de publicatie

van het bewind kan eenvoudigweg daarnaar worden verwezen. Het in de consultatie genoemde bezwaar dat publicatie van bewind onnodig stigmatiserend kan werken weegt naar mijn mening in het geval van schuldenbewinden niet op tegen de genoemde voordelen. Door de publicatie wordt verondersteld dat schuldeisers hadden kunnen weten van het bewind. Zij kunnen zich dan niet verhalen op de onder het bewind gestelde goederen van de rechthebbende (zie ook onderdeel S, artikel 440). De kantonrechter kan bepalen dat ook rechtsfeiten ten aanzien van bewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand worden ingeschreven. Het gaat daarbij om de toepassing van de nieuwe volzin van het derde lid van artikel 436 (zie onderdeel Q).

Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur andere rechtsfeiten kunnen worden aangetekend. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal bijvoorbeeld bekendmaking kunnen worden voorgeschreven van de beëindiging van de curatele door het van kracht worden van beschermingsbewind en/of mentorschap (zie hiervoor, onderdeel H, artikel 389, eerste lid). Ook kunnen de in het algemeen deel genoemde doorlopende (zorg)volmachten en voorafgaande wilsverklaringen in aanmerking komen voor aantekening.

Voor de publicatie van deze rechtsfeiten wordt aansluiting gezocht bij het curateleregister. Het curateleregister is on line raadpleegbaar en daarmee voor eenieder eenvoudig toegankelijk. Het curateleregister krijgt door de nieuwe bepaling wel een ruimere strekking; de benaming van het register ('curateleregister', zie artikel 13, tweede lid, van het besluit van 26 november 1969, Stb. 528) zal worden aangepast.

Onderdelen K en L

Zoals in het algemeen deel onder 3.g uiteengezet zal, in overeenstemming met de beloning van curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren, ook de regeling van de beloning van bewindvoerders in geval van afwezigheid en vermissing worden vervangen door een ministeriële regeling (zie onderdeel G, artikel 386, eerste lid).

Onderdeel M

Zoals in het algemeen deel onder 3.a en in de toelichting bij onderdeel A reeds beschreven, wordt voorgesteld 'verkwisting' als grond voor beschermingsbewind in plaats van een grond voor curatele aan te merken. Door de publicatieplicht van dergelijke onderbewindstellingen biedt dit de rechthebbende vergelijkbare bescherming voor vermogensrechtelijke handelingen als bij curatele, zonder dat de rechthebbende wordt beperkt in zijn vrijheid tot het doen van overige, niet-vermogensrechtelijke handelingen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de zogenoemde 'schuldenbewinden'.

In de praktijk komt het steeds vaker voor dat mensen die in een problematische schuldsituatie verkeren zelf om onderbewindstelling verzoeken. Voorgesteld wordt deze feitelijke ontwikkeling juridisch zichtbaar te maken, door het hebben van problematische schulden als afzonderlijke grond voor onderbewindstelling te kwalificeren. Onder het hebben van een problematische schuldsituatie wordt, in overeenstemming met de Faillissementswet en het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, verstaan dat redelijkerwijs te voorzien is dat een rechthebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of hij heeft opgehouden te betalen.⁷ Een 'schuldenbewind' onderscheidt zich van andere onderbewindstellingen vanwege een ontoereikend vermogen om bestaande schulden te betalen en mogelijk ook een voortzetting van het gedrag van de rechthebbende dat tot nieuwe schulden leidt. Onderbewindstelling kan eraan bijdragen dat de situatie gestabiliseerd wordt en er zicht komt op verbetering. De in onderdeel J voorgestelde publicatie van 'schuldenbewinden' kan daarbij behulpzaam zijn. Zie voorts over de taak van de bewindvoerder het algemeen deel onder 3.k en onderdeel T, artikel 441, eerste lid.

Overigens is voor mensen in problematische schuldsituaties ook van belang het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit laatste wetsvoorstel beoogt de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten door de taak van de gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening wettelijk in te bedden. Zo wordt onder meer een maximale wachttijd van vier weken voorgesteld.⁸

Het nieuwe derde lid van artikel 431 beoogt het mogelijk te maken dat een rechthebbende zelf onderbewindstelling kan verzoeken omdat hij voorziet dat hij binnen afzienbare tijd in een toestand verkeert dat hij niet langer in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen, bijvoorbeeld in geval van voortschrijdende dementie. Deze bepaling is ontleend aan artikel 450, derde lid. In overeenstemming met de mentorschapsbepalingen wordt in onderdeel N voorgesteld te bepalen dat het verzoek op deze grond alleen door de rechthebbende kan worden gedaan. Indien de rechthebbende zelf om onderbewindstelling vraagt, en vaststaat dat dit geheel uit vrije wil en goed geïnformeerd geschiedt, mag worden aangenomen dat aan de voor instelling geldende wettelijke grond wordt

⁷ Zie ook artikel 284, eerste lid, van de Faillissementswet en het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, Kamerstukken II, 2009–2010, 32 291, nr. 3.

⁸ Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, Kamerstukken II, 2009–2010, 32 291, nr. 2.

voldaan. Het vereiste van 'binnen afzienbare tijd' zal in de regel inhouden dat de toestand zich binnen de termijn van ten hoogste één jaar voordoet. Wordt in deze situatie een beschermingsbewind ingesteld, dan gaat het bewind in op het door de rechter aangegeven tijdstip (zie artikel 434, tweede lid, eerste volzin).

Onderdeel N

Zoals in het algemeen deel onder 3.b uiteengezet, wordt de kring van verzoekers tot instelling van het beschermingsbewind uitgebreid. In de eerste plaats wordt in artikel 432, eerste lid, voorgesteld dat ook degene die ingevolge een der artikelen 253sa en 253t ouderlijk gezag over de betrokken persoon uitoefent, bevoegd is om beschermingsbewind uit te lokken. In verband met het nieuwe derde lid van artikel 431 wordt voorgesteld te bepalen dat in geval van een verzoek om een toekomstig beschermingsbewind, het verzoek uitsluitend kan worden gedaan door de rechthebbende (zie onderdeel M). Dit stemt overeen met artikel 451, eerste lid, tweede volzin, waaraan de bepaling is ontleend en hetgeen wordt voorgesteld in onderdeel B (artikel 379, eerste lid). In de tweede plaats wordt in het tweede lid voorgesteld dat de instelling waar de rechthebbende wordt verzorgd of die aan de rechthebbende begeleiding biedt naast het openbaar ministerie bevoegd is tot het doen van een verzoek, in overeenstemming met onderdelen B, artikel 379, en Z, artikel 451.

Teneinde mensen met problematische schulden beter te kunnen helpen en de schuldhulpverlening, schuldsanering en schuldbewindvoering beter op elkaar te laten aansluiten wordt tevens voorgesteld dat het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente waar de persoon in kwestie woont een verzoek tot instelling van een beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden kan instellen. Dit betekent dat de gemeente ten behoeve van diegene die zich aanmeldt voor schuldhulpverlening, naast het bieden van deze hulp ook bij de kantonrechter om instelling van een beschermingsbewind kan verzoeken. Een vergelijkbare bevoegdheid heeft het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 284, vierde lid, van de Faillissementswet, inzake de toepassing van de schuldsaneringsregeling. Op grond van artikel 1:10 valt onder woonplaats tevens de werkelijke verblijfplaats indien er geen woonplaats is. In artikel 3 van het eerdergenoemde wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening wordt aangeknoopt bij het college dat op grond van artikel 40 van de Wet werk en bijstand aangewezen is voor de verlening van bijstand. Aannemelijk is dat het college zijn bevoegdheid om instelling van beschermingsbewind te verzoeken slechts zal gebruiken ten aanzien van die personen voor wie zij verantwoordelijk is in de zin van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening.

Met de mogelijkheid tot verzoek om onderbewindstelling wordt gemeenten een extra instrument geboden om bij te dragen aan de oplossing van de schuldenproblematiek van deze personen. De vraag rijst of een persoon met schulden zou worden afgeschrikt om bij de gemeente voor schuldhulpverlening aan te kloppen, omdat hij niet onder beschermingsbewind wil worden gesteld. Dit risico acht ik klein, omdat de gemeente immers ook de bevoegdheid heeft een verzoek tot schuldsanering te doen. Voorts rijst de vraag of een dergelijke bevoegdheid voor de gemeente noodzakelijk is, omdat een persoon immers ook zelf om onderbewindstelling kan verzoeken en de gemeente dit als voorwaarde zou kunnen stellen voor het in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Voor de persoon in kwestie kan het een voordeel zijn als de gemeente hem werk uit handen neemt en voor de griffie kan het efficiënt zijn dat er een verzoeker is die dit vaker doet. Op www.rechtspraak.nl staan overigens modelformulieren voor verzoekschriften. Het blijft de kantonrechter die de afweging maakt of instelling van het bewind in casu geboden is.

Thans kan beschermingsbewind ambtshalve worden ingesteld als het verzoek tot ondercuratelestelling wordt afgewezen. Het derde lid (was tweede lid) voegt daaraan toe dat de rechter ook tot instelling van het beschermingsbewind kan overgaan als het verzoek tot opheffing van de curatele wordt ingewilligd en instelling van een bewind wenselijk wordt geacht. Hiermee wordt de doorstroming naar de meest passende voorziening ter behartiging van de belangen van betrokkene (zie onderdeel A, het voorgestelde artikel 378, eerste lid, laatste zinsnede) vergemakkelijkt.

Onderdeel O

In overeenstemming met hetgeen is voorgesteld in artikel 432 wordt in artikel 433, tweede lid, de kring van verzoekgerechtigden uitgebreid. Voorts wordt voorgesteld dat de rechter, ook indien het bewind reeds is ingesteld, kan besluiten dat de zaaksvervangingsregel van het eerste lid van artikel 433 niet geldt.

Onderdeel P

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.d, bevat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen die de geschiktheid van bewindvoerders, evenals die van curatoren en mentoren, nader inkadert. In het eerste lid van artikel 435 wordt voorgesteld dat de rechter zich, behalve omtrent de bereidheid van deze om bewindvoerder te worden, ook een oordeel over de geschiktheid van de voorgestelde

bewindvoerder vormt, evenals bij mentorschap (artikel 452, eerste lid) en zoals ook wordt voorgesteld bij curatele (onderdeel E, artikel 383, eerste lid).

Het tweede tot en met vierde lid zijn ongewijzigd. Uit systematisch oogpunt wordt het vijfde lid vernummerd tot het zesde lid en wordt het zesde lid vijfde lid. In overeenstemming met het voorgestelde artikel 383, zesde lid (zie onderdeel E), wordt voorgesteld dat bepaalde categorieën bewindvoerders, die mogelijk conflicterende belangen hebben met die van de rechthebbende, in beginsel niet tot bewindvoerder kunnen worden benoemd, tenzij het belang van de rechthebbende met de benoeming wordt gediend. Ook voor bewindvoerders geldt dat belangenverstrengeling kan optreden indien een direct betrokken hulpverlener of personeelslid van de zorginstelling waar de rechthebbende verblijft, diens bewindvoerder zou worden.

Omtrent het nieuwe achtste, negende en tiende lid het volgende. Zoals in het algemeen deel onder 3.e is uiteengezet, is er alle reden om de eisen inzake benoembaarheid van en het toezicht op anderen dan bewindvoerders die uit de familiekring afkomstig zijn, met name de zogenoemde 'professionele' bewindvoerders, aan te scherpen. In het achtste lid wordt voorgesteld dat voor bewindvoerders die drie of meer rechthebbenden onder hun hoede hebben kwaliteitseisen gelden. Deze kwaliteitseisen zullen bij de algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Bij het opstellen van de kwaliteitseisen kan inspiratie worden ontleend aan het reglement van kwaliteit dat BPBI hanteert. Dit reglement bevat eisen inzake de toetreding van nieuwe leden, zoals de overlegging van een bedrijfsplan en voorziet bij voorbeeld ook in integriteitseisen met betrekking tot de leden en hun personeel en voorts in kwaliteitseisen, zoals omtrent de bereikbaarheid en hun minimaal vereiste kennis en vaardigheden. Voorts worden ook eisen gesteld omtrent de financiële werkprocessen, terwijl uitdrukkelijk is voorgeschreven dat er een strikte scheiding dient te zijn tussen de gelden van de verschillende cliënten en gelden van de bewindvoerder. Dit betekent ook dat tussenrekeningen waarop gelden van meerdere cliënten worden aangehouden in afwachting van doorbetaling aan schuldeisers, niet zijn toegestaan.

Van het voldoen aan de kwaliteitseisen moet blijken door een verklaring van een externe accountant, aldus het voorgestelde negende lid. Deze verklaring moet jaarlijks worden afgegeven, zie onderdeel U, artikel 445, vierde lid. De bij de BPBI aangesloten bewindvoerders onderwerpen zich thans reeds aan een jaarlijkse externe accountantscontrole. In het tiende lid worden bepaalde categorieën personen van overlegging van de accountantsverklaring vrijgesteld: banken, (kandidaat)-notarissen, beginnende bewindvoerders, kleine bewindvoerders en zij die reeds een accountantsverklaring hebben overgelegd dat zij voldoen aan de kwaliteitseisen voor curatoren. Zie voor de toelichting onderdeel E, artikel 383, leden 7–9. In artikel 452, leden 8–10, wordt een soortgelijk systeem geïntroduceerd voor mentoren (zie onderdeel AA).

Het zevende lid is vernummerd tot elfde lid.

Onderdeel Q

Beschikkingen inzake beschermingsbewind worden thans, anders dan curatele, en tenzij het registergoederen of een onderneming of een aandeel in een vennootschap onder firma betreft, niet gepubliceerd. Teneinde de bescherming van de rechthebbende die problematische schulden heeft of zijn geld verkwt te verbeteren, wordt in onderdeel J, artikel 391, eerste lid, onder b, voorgesteld dat iedere rechterlijke beschikking inzake bewind wegens verkwt of het hebben van problematische schulden wordt gepubliceerd.

Niet uit te sluiten valt dat ook in andere situaties publicatie van beschikkingen inzake bewind nuttig kan zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat tot de instelling van curatele moet worden overgegaan. Daartoe wordt in het derde lid van artikel 436 voorgesteld dat de kantonrechter kan bepalen dat de beschikking waarbij het bewind vanwege een geestelijke of lichamelijke toestand werd ingesteld, uitgebreid of beperkt, en de benoeming van de bewindvoerder (alsmede diens schorsing of ontslag), door de griffier wordt ingeschreven in de registers bedoeld in artikel 391.

De beslissing tot publicatie kan worden gegeven op verzoek van degene die ook instelling van het bewind kan uitlokken. De rechter zal ook ambtshalve tot publicatie kunnen beslissen, vergelijk artikel 434, eerste lid. Aan publicatie van het bewind in het register zal naar verwachting in de praktijk vooral behoefte bestaan in geval het bewind alle tegenwoordige en toekomstige goederen van de rechthebbende betreft. Beperking van de bepaling tot deze situatie zou evenwel in de praktijk te stringent kunnen blijken te zijn. Dat de hier bedoelde publicatie vanwege de griffie geschiedt is in lijn met, en geschiedt ook vanuit dezelfde overwegingen als bij de wijziging voorgesteld voor curatelebeslissingen (zie onderdeel I).

De huidige tekst van het vijfde lid van artikel 436 verleent aan de kantonrechter de bevoegdheid om de bewindvoerder ten verhoor te doen oproepen en legt aan de laatste de verplichting op alle inlichtingen te verstrekken die de kantonrechter van hem wenst. Zoals in het algemeen deel onder 3.i uiteengezet, bevat het wetsvoorstel enkele aanvullingen en verduidelijkingen ten aanzien van de bevoegdheden van de kantonrechter. In het nieuwe zesde lid wordt voorgesteld dat op de bewindvoerder de verplichting rust tot het geven van inzage van de kantoor- en privé-administratie en de daaraan ten grondslag liggende bescheiden. Daarvan kan ook afschrift worden verlangd. Hetzelfde wordt voorgesteld bij curatele (zie onderdeel G, artikel 386, zesde lid). In de praktijk is het niet ongebruikelijk dat bewindvoerders feitelijke werkzaamheden door een derde, bijvoorbeeld een administratiekantoor,

laten verrichten. Met name bewindvoerders uit de familiekring bedienen zich van deze vorm van uitbesteding, maar zij komt ook onder professionele bewindvoerders voor. De bewindvoerder blijft als opdrachtgever wel aansprakelijk en dient er derhalve voor in te staan dat hij bij voorbeeld de verplichtingen omtrent het verlenen van inzage in of van afschrift van boeken en bescheiden ook kan nakomen met betrekking tot de desbetreffende boeken en bescheiden van die derde. Zodanige aansprakelijkheid van de opdrachtgever is overigens niet nieuw, zij vloeit, ook in geval van curatele en mentorschap reeds thans uit de wet voort (artikel 7:404 BW). Met het oog op de naleving van de voorgestelde kwaliteitseisen van artikel 435, achtste lid, bevat het nieuwe zevende lid van artikel 436 voorschriften omtrent een deskundigenbericht. Zie voor de toelichting onderdeel G, artikel 386, zevende lid.

Onderdeel R

Het eerste en tweede lid van artikel 437 ten aanzien van de benoeming van twee bewindvoerders worden in overeenstemming gebracht met artikel 383, tiende lid (zie onderdeel E en de bijbehorende toelichting). Mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt voorgesteld dat ook instellingen waar de rechthebbende wordt verzorgd of die hem begeleiden de kantonrechter kunnen verzoeken een meningsverschil tussen bewindvoerders te beslechten. Een soortgelijke bepaling wordt voorgesteld ten aanzien van mentoren (zie onderdeel AA, artikel 452, elfde lid).

Onderdeel S

Artikel 440 vrijwaart de rechthebbende slechts van verhaal door schuldeisers die niet 'te goeder trouw' zijn zolang het bewind van kracht is. Zodra het bewind is geëindigd herleeft het recht van dergelijke schuldeisers. Een mogelijk gevolg hiervan is dat de rechthebbende het wenselijker acht het bewind te laten voortduren terwijl hij weer wel in staat kan worden geacht zelf zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk te behartigen. Bovendien kunnen de erfgenamen van de rechthebbende met verhaal door deze schuldeisers worden geconfronteerd in het geval het bewind door de dood van de rechthebbende is geëindigd. Voorgesteld wordt daarom de beperking van de verhaalsmogelijkheid van schuldeisers niet te goeder trouw tot 'gedurende het bewind' in artikel 440, eerste lid, te doen vervallen. Dit betekent dat dergelijke schuldeisers voortaan ook na het bewind voor schulden die voortkomen uit hun handelingen tijdens het bewind verricht geen verhaal kunnen nemen. Het wetsvoorstel is daarbij enigszins aangepast ten opzichte van het conceptwetsvoorstel, mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad voor de rechtspraak dat de beoogde bescherming niet volledig lijkt te worden geboden doordat het concept wetsvoorstel de bescherming beperkt tot de ten tijde van de betreffende handeling onder bewind staande goederen. Voorgesteld wordt daarom dat de onder bewind staande goederen geen verhaal bieden en dat het einde van het bewind geen wijziging in deze situatie brengt.

Voorts wordt in het tweede lid voorgesteld het begrip 'onderbewindstelling' te vervangen door 'bewind' en wordt nader gespecificeerd dat het moet gaan om ten tijde van de handeling niet onder het bewind staande goederen.

Gelet op de in de onderdelen J, artikel 391, en Q, artikel 436, voorgestelde publicatie van beschermingsbewinden zullen schuldeisers niet snel 'te goeder trouw' kunnen worden geacht. Daarmee wordt naar verwachting het aangaan van nieuwe schulden afgeremd.

Onderdeel T

Thans geeft artikel 441, in aanvulling op artikel 438, nader aan wat de taak van de bewindvoerder inhoudt: hij vertegenwoordigt de rechthebbende in en buiten rechte en hij draagt zorg voor een doelmatige belegging van het vermogen van de rechthebbende voor zover dit niet voor voldoende verzorging van deze dient te worden besteed (zie hierover met betrekking tot de taak van de curator ook de toelichting bij onderdeel G, artikel 386, tweede lid).

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.k bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de taakomschrijving van de bewindvoerder. Daartoe wordt voorgesteld om in artikel 441, eerste lid, een ruime taakopvatting tot uitdrukking te brengen, in de zin dat de bewindvoerder de bevoegdheid heeft om te doen wat aan een goed bewind bijdraagt. Deze taakopvatting kwam eerder ook aan de orde in de antwoorden van de toenmalige Minister van Justitie op vragen van de leden Vos en Van Gent, Aangangsel II, 2005/06, nr. 1763. De aanvulling geeft ook uitdrukking aan de omstandigheid dat de bewindvoerder proactief dient te zijn, dient na te gaan op welke voorzieningen deze aanspraak kan maken en ook tijdig de daarvoor nodige aanvragen dient te doen. Tevens dient de bewindvoerder ingeval beslag wordt gelegd op onder bewind staande goederen, ervoor te zorgen dat de beslagvrije voet in de zin van artikel 475c en 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering correct wordt toegepast. Op deze wijze kan de bewindvoerder bijdragen aan het stabiliseren van de financiële situatie van de rechthebbende. Uiteraard doet de bevoegdheid niet af aan het vereiste van toestemming onderscheidenlijk machtiging van de kantonrechter indien deze volgens de wet (zoals artikel 441, tweede lid) vereist is.

De bewindvoerder is niet verplicht om een betalingsregeling met schuldeisers te treffen. Dit is uitdrukkelijk de taak van schuldhulpverleners (zie het eerdergenoemde wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening) en vloeit voort uit de WSNP. Deze beide regelingen kennen beperkingen in de termijn en in de personen die in aanmerking komen voor schuldhulpverlening en schuldsanering. Dit betekent dat er altijd personen zullen zijn die problematische schulden hebben maar niet (langer) in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering. Het behoort tot de taak van de beschermingsbewindvoerder om te bezien of de rechthebbende in aanmerking kan komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering en hem zonodig te begeleiden om aan de daarvoor geldende eisen te voldoen. Indien de rechthebbende geen beroep kan doen op één van beide regelingen, staat het zijn bewindvoerder vrij om te een betalingsregeling met crediteuren te treffen. De voornaamste taak van een bewindvoerder in een schuldenbewind is het stabiliseren van de financiële situatie. De taakopvatting van de bewindvoerder is gekoppeld aan de vraag of de bewindvoerder voor extra werkzaamheden recht heeft op beloning. Aannemelijk is dat een professionele bewindvoerder uitsluitend extra werkzaamheden zal verrichten indien hij daarvoor een vergoeding ontvangt. In de ministeriële regeling omtrent de beloning van bewindvoerders zal nader worden uitgewerkt aan welke werkzaamheden een beloning is gekoppeld (zie onderdeel W, artikel 447, eerste lid).

Onderdeel U

Evenals de curator in onderdeel G, artikel 386, eerste lid, wordt de niet-incidentele bewindvoerder verplicht jaarlijks te verklaren dat aan de kwaliteitseisen is voldaan en zonodig een accountantsverklaring te overleggen (zie onderdeel P, artikel 435, negende lid en de bijbehorende toelichting, en zie voor de toelichting ook onderdeel G). Dit kan tegelijk geschieden met de rekening en verantwoording. Indien deze verklaring onjuist is of ontbreekt, is dit een grond voor de rechter om de desbetreffende bewindvoerder te ontslaan, omdat hij niet meer voldoet aan de eisen om bewindvoerder te kunnen worden (artikel 448, tweede lid). Een soortgelijke verplichting wordt voorgesteld voor de mentor in onderdeel BB, artikel 459, tweede lid.

Onderdeel V

Indien bewind niet voor een bepaalde tijd is uitgesproken en beëindiging niet wordt verzocht, duurt het in beginsel voor onbepaalde tijd voort. Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.a en in lijn met het uitgangspunt van een passende maatregel, wordt in het nieuwe artikel 446a de bewindvoerder verplicht tot een periodieke evaluatie met het oogmerk te bezien of het voortduren van het bewind nog noodzakelijk is. De bepaling vindt voor de curatele en mentorschap haar pendant in onderdelen F, artikel 385, tweede lid, en BB, artikel 459, derde lid. Zie voor een meer uitgebreide toelichting onderdeel F.

Onderdeel W

Zoals in het algemeen deel onder 3.g uiteengezet, wordt voorgesteld de materie van de beloning van de bewindvoerder bij ministeriële regeling te regelen. Thans geldt de zogenoemde 5%-regeling van artikel 447, eerste lid, maar omdat deze in de regel tot een volstrekt onvoldoende beloning leidt, gelden in de praktijk de aanbevelingen terzake van het LOK. Zie ook de onderdelen G, artikel 386, eerste lid, en CC, artikel 460, tweede lid.

In reacties in de consultatie is door enkele financiële instellingen, die als bewindvoerder in feite het beheer van het vermogen van particulieren voortzetten, erop gewezen dat de in de LOK-aanbevelingen inzake de beloning voor het beheer van omvangrijke particuliere vermogens ontoereikend zijn. Bij het opstellen van de ministeriële regeling zal nader worden bezien of voor dergelijk vermogensbeheer een andere beloning zou kunnen worden gerekend.

Onderdeel X

Ingeval een onderzoek in verband met een verzoek tot ontslag van de bewindvoerder wegens gewichtige redenen loopt, kan de kantonrechter op grond van het huidige artikel 448, tweede lid, voorlopige voorzieningen in het bewind treffen en de bewindvoerder schorsen. In de praktijk is de behoefte gebleken om dergelijke beslissingen zo nodig zonder voorafgaand verhoor van de bewindvoerder te kunnen nemen. De nieuwe derde en vierde volzin van het tweede lid bevatten de mogelijkheid daartoe. In dat geval dient de beslissing wel binnen twee weken tot het bieden van de gelegenheid van verhoor te leiden, op straffe van verval van de beslissing. Een soortgelijke voorziening is voorgesteld in onderdelen F, artikel 385, en DD, artikel 461, tweede lid. Vgl. voor een overeenkomstige regeling bij de ondertoezichtstelling van minderjarigen, artikel 809, derde lid, Rv. Omtrent het nieuwe vijfde lid van artikel 448 het volgende. In geval van ontslag van de bewindvoerder wegens gewichtige redenen, zoals nalaten, fouten of zelfs fraude kan het van belang zijn dat de ontslagen bewindvoerder niet langer de beschikking houdt over de bewindsadministratie en boekhouding en ook privé-administratie, om te voorkomen dat sporen worden uitgewist. In dat geval kan zijn rekening en

verantwoording van minder belang zijn dan de mogelijkheid dat rechthebbende zelf – indien hij daartoe in staat is – , de opvolgend bewindvoerder of een door de kantonrechter benoemde deskundige, zoals een accountant, de boedel aan de hand van de op dat moment aanwezige stukken kan onderzoeken. Verder is het van belang dat aan de rechthebbende toekomende goederen die de ontslagen bewindvoerder onder zich heeft, weer beschikbaar komen. Hierbij kan worden gedacht aan correspondentie van derden (familieleden en instanties) gericht aan de bewindvoerder in diens hoedanigheid van beheerder van het vermogen van rechthebbende, sleutels van bankkluizen van de rechthebbende en voorwerpen van de rechthebbende die de bewindvoerder in bewaring heeft genomen. De kantonrechter kan de in beslag genomen administratie en boekhouding overdragen aan een door hem benoemde deskundige, teneinde onderzoek te laten verrichten, dan wel, voor zover deze het bewind betreffen, aan de opvolgend bewindvoerder.

Onderdeel Y

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.j worden de gronden voor opheffing van het beschermingsbewind gewijzigd. In de eerste plaats wordt voorgesteld dat het bewind kan worden opgeheven indien de noodzaak voor de maatregel niet meer bestaat. De terminologie is ontleend aan die van artikel 462, tweede lid. In onderdeel H, artikel 389, tweede lid, wordt hetzelfde voorgesteld voor de opheffing van de curatele. In de tweede plaats zal het bewind ook kunnen worden opgeheven indien voortzetting ervan niet zinvol is gebleken. Het kan in de praktijk gaan om rechthebbenden die bijvoorbeeld nieuwe schulden blijven maken, en ook overigens op geen enkele wijze voor de bewindvoerder aanspreekbaar of zelfs maar bereikbaar blijken te zijn, en/of de bewindvoerder op ernstige wijze bedreigen. Voorbeelden van zulke situaties, die niet kunnen worden gebracht onder de grond 'noodzaak bestaat niet meer' zijn: Rb. Zwolle, sector kanton, 9 november 2006, LJN AZ2005, Rb. Breda, sector kanton, 5 december 2007, LJN BB9540, en Rb. Arnhem, sector kanton, 15 mei 2008, LJN BD2510.

Het nieuwe derde lid van artikel 449 voorziet in de mogelijkheid tot het verzoeken van verlenging van beschermingsbewind dat is ingesteld voor een bepaalde tijd. Zoals in het algemeen deel onder 3.j is uiteengezet, kan degene die gerechtigd is instelling van het bewind te verzoeken ook de bewindvoerder zelf, verzoeken om verlenging ervan, indien het bewind voor een bepaalde tijd is ingesteld. Zo kan een beschermingsbewind wegens het hebben van problematische schulden zijn ingesteld voor de duur van drie jaar, omdat de verwachting was dat de rechthebbende tegen die tijd zijn zaken op orde zou hebben. Indien de verlenging door de rechthebbende wordt betwist en er nog een deskundigenonderzoek nodig is kan de rechter beslissen het bewind in ieder geval te verlengen tot het deskundigenonderzoek is afgerond.

De kantonrechter heeft ten hoogste twee maanden de tijd om op het verzoek te beslissen. Op deze wijze wordt enerzijds gewaarborgd dat het verzoek tot verlenging niet kan leiden tot feitelijke verlenging zonder dat de rechthebbende daarover gehoord wordt. Anderzijds wordt beoogd op deze wijze zoveel mogelijk te voorkomen dat er een 'bewindloos tijdperk' ontstaat indien de maatregel eindigt voordat op het verlengingsverzoek is beslist. Dit betekent dat men er goed aan doet binnen twee maanden voor afloop van het bewind verlenging te vragen.

Als de rechter beslist tot verlenging en tegen deze beslissing wordt hoger beroep of cassatie ingesteld met als gevolg dat deze beslissing wordt vernietigd, is artikel 384 van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de taak van de bewindvoerder eindigt daags na deze uitspraak. Als de rechter de verlenging afwijst, eindigt de maatregel zoals bij de instelling van het bewind is bepaald. Om te voorkomen dat een reeds geëindigd bewind opnieuw kan 'herleven' indien een afwijzing van de verlenging in hoger beroep of cassatie ongedaan wordt gemaakt is bepaald dat tegen de afwijzing van een verlengingsverzoek geen hogere voorziening open staat. In dat geval kunnen verzoekers opnieuw instelling van het bewind verzoeken. Voor curatele en mentorschap is een vergelijkbare regeling voorgesteld (zie onderdelen H, artikel 389, en EE, artikel 462, beide derde lid).

Onderdeel Z

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.b wordt voorgesteld de kring van verzoekers tot instelling van het mentorschap uit te breiden. De wijziging in artikel 451 met betrekking tot de uitbreiding van de kring van verzoekers stemmen overeen met die betreffende artikel 379 en artikel 432. Zie de toelichting bij onderdeel B onderscheidenlijk onderdeel N.

Onderdeel AA

Voorgesteld wordt in artikel 452, vijfde lid, dat voortaan ook rechtspersonen tot mentor benoembaar zullen zijn. Het huidige vijfde lid, dat bepaalt dat de bewindvoerder bij voorkeur tevens als mentor wordt benoemd komt daarmee te vervallen. In de praktijk kan de rechter naar bevind van zaken handelen of de bewindvoerder tevens wordt benoemd tot mentor.

In aansluiting op hetgeen over rechtspersonen als mentor in het algemeen deel onder 3.c reeds is opgemerkt het volgende. Onder auspiciën van MNN zijn inmiddels 20 regionale stichtingen mentor-

schap actief. Bedoelde stichtingen hebben als doelstelling de desbetreffende regio's te voorzien van een pool van vrijwilligers die bereid zijn op te treden als mentor voor meerderjarigen voor wie het mentorschap wordt ingesteld. Indien het mentorschap voor rechtspersonen zal zijn opengesteld zullen bedoelde vrijwilligers de taken die aan het mentorschap verbonden zijn uitoefenen. Uit een oogpunt van continuïteit kan een rechtspersoon als mentor nuttig zijn, omdat een rechtspersoon doorgaans eenvoudiger in achtervang kan voorzien mocht dit nodig zijn. Vanzelfsprekend is voor de betrokkene de continuïteit in de persoon van degene die de mentortaken uitoefent van belang. Daarom zal de rechtspersoon bij zijn benoeming duidelijk moeten maken hoe hij de continuïteit van de personen die de mentortaken uitoefent waarborgt. Dit zal ook onderwerp zijn van de hieronder te noemen kwaliteitseisen. Voorts is het zo dat de in artikel 460, tweede lid, bedoelde beloning aan de rechtspersoon verschuldigd zal zijn. Dit geeft deze de mogelijkheid tot verdeling van de desbetreffende bedragen onder degenen die het werk daadwerkelijk uitvoeren. Uiteraard zullen de statuten van de regionale stichtingen dienen te zijn aangepast om ook zelf voor benoeming in aanmerking te kunnen komen. Dat zal tijdig voor de inwerkingtreding van de wet het geval kunnen zijn.

In het huidige zesde lid, onder d en e, zijn de direct betrokken of behandelend hulpverlener en personen behorende tot leiding of tot het personeel van de instelling waar de betrokkene verblijft uitgesloten van de benoeming tot mentor. Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.d wordt, evenals voor curatele in onderdeel E en bewind in onderdeel P, een onderscheid gemaakt tussen absolute uitsluiting van – in geval van mentorschap – handelingsonbekwamen en zij ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld in het nieuwe zesde lid en 'nee, tenzij' uitsluiting van personen met een mogelijk belangenconflict in het zevende lid. De in het zesde lid genoemden kunnen geen mentor worden, terwijl het zevende lid dit in uitzonderlijke gevallen toelaat indien het belang van betrokkene met de benoeming is gediend. De kantonrechter kan dan voorwaarden aan de benoeming stellen. Zie voor een geval van afwijzing van een kandidaat-mentor vanwege het gevaar van belangenverstrengeling de beschikking van 25 oktober 2006, sector kanton Rechtbank 's-Gravenhage, LJN AZ8385. Tevens is de huidige formulering van de instelling waar de betrokkene verblijft aangepast aan de formulering voor instellingen bij het instellen van een verzoek als bedoeld in artikel 451, tweede lid: de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan de betrokkene begeleiding biedt.

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.e zullen personen die voor drie of meer personen mentor zijn slechts tot mentor kunnen worden benoemd mits zij aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen, aldus het nieuwe achtste lid (zie de onderdelen E, artikel 383, zevende lid en P, artikel 435, achtste lid). Deze eisen komen deels overeen met die terzake van het beschermingsbewind en de curatele, maar er zijn ook verschillen. Een mentor hoeft immers geen boekhouding te voeren, terwijl voor de mentor met name aspecten van gezondheidszorg van belang zijn.

Ook voor niet-incidentele mentoren acht ik het van belang dat er door een onafhankelijke externe deskundige is gecontroleerd of aan de gestelde kwaliteitseisen is voldaan. Vanwege de andere accenten in de kwaliteitseisen laat het nieuwe negende lid open dat, naast een accountant, een andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen deskundige een verklaring over het voldoen aan de kwaliteitseisen afgeeft. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur inzake de deskundige zullen de ervaringen in de gezondheidszorg met certificering en keurmerken kunnen worden betrokken. Voor bijvoorbeeld bewindvoerders die tevens het mentorschap uitoefenen kan het nuttig zijn dat de verklaring van de accountant zich tevens uitstrekt over de eisen die aan het mentorschap worden gesteld, evenals het geval is bij de curator. Het tiende lid bevat categorieën personen die worden vrijgesteld van de verklaring als bedoeld in het negende lid. Het gaat om beginnende mentoren, mentoren die minder dan tien personen onder hun hoede hebben en mentoren die reeds een accountantsverklaring op grond van artikel 383, achtste lid, hebben overgelegd.

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.f wordt in het nieuwe elfde lid van artikel 452 voorgesteld dat ook twee mentoren kunnen worden benoemd, met daarbij een regeling omtrent de voorwaarden. Vergelijkbare regeling worden voorgesteld in onderdelen E, artikel 383, negende lid, en R, artikel 437.

Onderdeel BB

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.e, wordt, naast de verklaring over het voldoen aan de kwaliteitseisen bij benoeming tot mentor (zie onderdeel AA) in het nieuwe tweede lid voorgesteld dat jaarlijks wordt verklaard dat aan de eisen is voldaan (zie ook onderdelen G, artikel 386, eerste lid, en U, artikel 445, vierde lid).

In het nieuwe derde lid wordt de verplichte periodieke evaluatie van de noodzaak tot het voortduren van het mentorschap geïntroduceerd. Zie hierover ook het algemeen deel onder 3.a en onderdelen F, artikel 385, tweede lid, en V, nieuw artikel 446a. Een minder verstrekkende voorziening dan mentorschap zou kunnen zijn het behartigen van de belangen uit hoofde van volmacht en/of zaakwaarneming.

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.i, bevat het wetsvoorstel aanvullende bepalingen inzake de bevoegdheden van de kantonrechter. In overeenstemming met onderdelen G, artikel 386, en Q, artikel 436, verplicht het nieuwe vierde lid de mentor inzage te geven in zijn privé-administratie. In de consultatie werden vragen gesteld bij de noodzaak van deze inbreuk in de persoonlijke levenssfeer

van de mentor. Het is de taak van de mentor rechtshandelingen te verrichten in aangelegenheden betreffende de verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van de betrokkene. Daarbij lijkt niet snel aannemelijk dat uit privé-administratie onregelmatigheden in de taakuitoefening aan het licht zullen komen. Dit laat onverlet dat de mentor de beschikking kan hebben over gelden die zijn bedoeld voor de verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van de betrokkene. Indien de rechter aanwijzingen heeft dat deze gelden niet voor deze doeleinden worden besteed, kan hij gebruik maken van de voorgestelde bevoegdheden. In het nieuwe vijfde lid wordt voorgesteld om in verband met het toezicht op de kwaliteitseisen een deskundigenbericht te bevelen (zie onderdelen G, artikel 386, achtste lid, en Q, artikel 436, zevende lid, en de toelichting daarbij).

Onderdeel CC

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.g, wordt voorgesteld de materie van de beloning van de mentor bij ministeriële regeling te regelen. Zie ook de onderdelen G, artikel 386, eerste lid en W, artikel 447, eerste lid.

Onderdeel DD

Zoals uiteengezet in het algemeen deel onder 3.b wordt voorgesteld de kring van verzoekers tot ontslag van een mentor uit te breiden. Een overeenkomstige wijziging wordt ook bij curatele en bij beschermingsbewind voorgesteld. Zie de onderdelen F, artikel 385, eerste lid, en X, artikel 448, eerste lid. Daarnaast worden voorschriften met betrekking tot de schorsing van een mentor voorgesteld, in lijn met die van een curator en een bewindvoerder (zie eveneens onderdelen F en X).

Onderdeel EE

Vanuit dezelfde overwegingen als bij curatele en beschermingsbewind, wordt ook hier voorgesteld dat het mentorschap zal kunnen worden opgeheven indien voortzetting ervan niet zinvol is gebleken en dat een verzoek om verlenging van een mentorschap dat is ingesteld voor bepaalde tijd kan worden gedaan. Zie het algemeen deel onder 3.j en voorts onderdelen H, artikel 389, en Y, artikel 449, beide tweede en derde lid.

Artikel II

Het begrip 'geestelijke stoornis' is niet beperkt tot titel 1:16 van het Burgerlijk Wetboek, maar komt ook in het erfrecht voor. De wijziging volgt uit de voorgestelde wijziging in de gronden van curatele in onderdeel A, artikel 378.

Artikel III

De Wet op het consumentenkrediet bevat een verbod op schuldbemiddeling voor schulden die voortvloeien uit krediettransacties in artikel 47. Bij krediettransacties kan worden gedacht aan de koop op afbetaling van een auto, keuken of televisietoestel. Onder schuldbemiddeling wordt blijkens het tweede lid van artikel 47 verstaan het in de uitoefening van een bedrijf of beroep, anders dan door het aangaan van een krediettransactie, verrichten van diensten, gericht op de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de bestaande schuldenlast van een natuurlijke persoon, geheel of gedeeltelijk voortvloeiend uit een of meer krediettransacties. Aanleiding destijds voor het verbod waren misstanden bij particuliere schuldbemiddelingsbureaus, onder meer vanwege de onevenredig hoge kosten die men in rekening bracht.⁹

Artikel 48, eerste lid, van deze wet geeft uitzonderingen op het verbod tot schuldbemiddeling. Naast gemeenten en gemeentelijke kredietbanken zijn onder meer uitgezonderd advocaten, notarissen, deurwaarders, accountants en curatoren en bewindvoerders die ingevolge de Faillissementswet zijn aangesteld. Achtergrond voor de uitzonderingen onder artikel 48, eerste lid, onder c, is dat er zekere waarborgen worden gesteld aan schuldbemiddelaars die voor deze activiteiten een financiële vergoeding vragen. Schuldbemiddelingsactiviteiten door deze personen zullen vrijwel steeds verweven zijn met hun reguliere beroepsactiviteiten. Een kenmerk van de genoemde beroepsgroepen (advocaten, notarissen, accountants) is dat de toetreding beschermd is en dat het handelen van de betrokkenen is onderworpen aan een wettelijke tuchtrechtelijke regeling.¹⁰ Faillissementscuratoren en WSNP-bewindvoerders worden door de rechter benoemd en voeren aan schuldbemiddeling aanverwante taken uit. WSNP-bewindvoerders zijn bovendien geregistreerd bij de Raad voor de Rechtsbijstand en moeten aan kwaliteitseisen voldoen.

In de praktijk komt het voor dat beschermingsbewindvoerders in geval van schulden van de rechtheb-

⁹ Kamerstukken II, 1979–1980, 16 215, nrs. 1–3, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II, 1986–1987, 19 460, nr. 8, p. 1.

bende een betalingsregeling overeenkomen met schuldeisers. Nu aan professionele curatoren en bewindvoerders in de zin van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kwaliteitseisen worden gesteld in artikel 383, zevende lid, en 435, achtste lid, en jaarlijks door een accountant wordt gecontroleerd of daaraan is voldaan (zie onderdelen E en P), ligt het in de rede ook deze curatoren en bewindvoerders onder de uitzondering van artikel 48, tweede lid van de Wet op het consumentenkrediet te brengen. Evenals faillissementscuratoren en WSNP-bewindvoerders worden professionele curatoren en bewindvoerders door de rechter benoemd en wordt toezicht gehouden op de kwaliteit door middel van accountantscontrole. Zoals bij onderdeel T beschreven, behoort schuldsanering niet tot de verplichte taak van de bewindvoerder. Een vergoeding van extra werkzaamheden inzake schuldsanering kan bij de kantonrechter worden aangevraagd. Er is derhalve geen risico van onevenredig hoge kosten.

Het woord 'aangesteld' komt te vervallen om te verduidelijken dat WSNP-bewindvoerders die zijn geregistreerd bij de Raad voor de Rechtsbijstand in het minnelijke traject voorafgaand aan de WSNP als schuldbemiddelaar mogen optreden. De benoeming tot WSNP-bewindvoerder is immers pas een feit zodra de schuldsaneringsprocedure is uitgesproken.

Artikel IV

Aangezien de gronden voor curatele en beschermingsbewind zijn gewijzigd, dient er aandacht te worden besteed aan de vraag hoe wordt omgegaan met bestaande curatelen. Het gaat dan vooral om personen die wegens verkwisting onder curatele zijn gesteld, nu verkwisting als grond voor curatele verdwijnt. De curator van een persoon die wegens verkwisting onder curatele is gesteld dient binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet verslag uit te brengen aan de kantonrechter of de curatele dient voort te duren wegens een andere grond of kan worden vervangen door een andere voorziening. In de rede ligt dat bewind wegens het hebben van problematische schulden dan wel wegens verkwisting de meest passende maatregel is, maar het kan ook zijn dat het wenselijk is de curatele te continueren omdat inmiddels vanwege een andere reden een persoon onvoldoende in staat is zijn belangen waar te nemen.

Een rechthebbende of diens bewindvoerder die menen dat zij de specifieke bescherming vanwege de uitbreiding van de publicatieplicht in geval van bewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden nodig hebben, kunnen bij de rechter hiertoe een verzoek indienen. Een wettelijke regeling is hiervoor niet noodzakelijk.

Artikel V

Het lijkt redelijk om de curatoren, bewindvoerders en mentoren die reeds als zodanig werkzaam zijn, enige tijd te geven om te voldoen aan de nieuwe, in artikel 383, zevende lid respectievelijk artikel 435 en 452, beide achtste lid, bedoelde kwaliteitseisen. Voorgesteld wordt hun daartoe een periode te gunnen van twee jaar na het van kracht worden van bedoelde eisen. Zou na ommekomst van die periode blijken dat de persoon in kwestie nog steeds niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan is diens ontslag op de grond dat hij niet meer voldoet aan de eisen om curator, bewindvoerder dan wel mentor te kunnen worden (zie artikel 385, eerste lid, en artikelen 448 en 461, beide tweede lid), onvermijdelijk. Uiteraard blijft het mogelijk dat op een eerder tijdstip tot ontslag wordt overgegaan, en wel op eigen verzoek, of wegens gewichtige redenen zo die aanwezig zouden zijn.

Artikel VI

Een aantal bepalingen vereist nog nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Het betreft de artikelen 383, zevende en achtste lid, 435 en 452, beide achtste en negende lid. In de sfeer van de uitvoering dienen bepaalde aangelegenheden te zijn geregeld wil de desbetreffende bij het wetsvoorstel voorgestelde wijziging in werking kunnen treden; zie met name 436, derde lid, nieuwe derde zin: de inschrijving van deze rechtsfeiten veronderstelt wel dat het register van artikel 391 daarop zal zijn ingericht. Vandaar dat inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt voorgesteld. Dit maakt ook een tijdige en genoegzame voorlichting van belanghebbenden mogelijk. Zonodig kan het tijdstip van inwerkingtreding voor bepalingen van de wet of van onderdelen van bepalingen verschillend worden vastgesteld. Bij de inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten van wetgeving.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



Advies Raad van State

No. W03.11.0131/II

's-Gravenhage, 23 juni 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2011, no. 11.001009, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de regels inzake curatele, onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen en mentorschap ten behoeve van meerderjarigen. De gronden voor curatele en beschermingsbewind worden gewijzigd. 'Verkwisting' verdwijnt als grond voor curatele en wordt een grond voor onderbewindstelling. Daarnaast wordt 'het hebben van problematische schulden' geïntroduceerd als grond voor beschermingsbewind. Voorts wordt gewoonte van drugsmisbruik een grond voor ondercuratelestelling. De publicatie in het openbare register, die thans slechts geldt voor een ondercuratelestelling, wordt ook van toepassing op onderbewindstelling bij verkwisting en 'problematische schulden'.

Verder worden de drie maatregelen – curatele, onderbewindstelling en mentorschap – onderling afgestemd: zo wordt de kring van verzoekers uitgebreid en gelijk getrokken voor de drie maatregelen en wordt de beloning van curator, bewindvoerder en mentor verhoogd. Tevens wordt het bij curatele en mentorschap mogelijk om twee vertegenwoordigers (in plaats van een) te benoemen, zoals dat nu al mogelijk is bij onderbewindstelling en kan de vertegenwoordiger ook een rechtspersoon zijn.

Een ander voorstel betreft het introduceren van kwaliteitseisen voor curatoren, bewindvoerders en mentoren die meer dan incidenteel als curator, bewindvoerder of mentor optreden. Het voldoen aan deze eisen zal in bepaalde gevallen getoetst worden door een accountant of andere deskundige. Ten slotte krijgt de kantonrechter de bevoegdheid tot inzage in de kantoor- en privéadministratie van de vertegenwoordiger en kan hij daarvan afschrift verlangen.

Het grote aantal voorgestelde wijzigingen vloeit deels voort uit ervaringen die kantonrechters in de praktijk met de toepassing van beschermingsmaatregelen hebben opgedaan. Deels gaat het om wijzigingen die samenhangen met een noodzakelijke professionalisering van hen die meer dan incidenteel curator, bewindvoerder of mentor zijn. Voorts was er 'achterstallig onderhoud' aan de drie beschermingsmaatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de onderbewindstelling wegens verkwisting of het hebben van 'problematische schulden' en de publicatie daarvan, het toezicht van de kantonrechter op de bedrijfsvoering van een curator, bewindvoerder of mentor, de inzage in de privéadministratie, de verhouding tot de schuldhulpverlening en de Wet schuldsanering natuurlijke personen, de betekenis van 'instelling die aan een betrokkene of rechthebbende begeleiding biedt', de aansprakelijkheid van een rechtspersoon – curator of -bewindvoerder, alsmede enige opmerkingen van technische aard. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel nodig is.

1. Onderbewindstelling wegens verkwisting en 'het hebben van problematische schulden'; publicatie

In Boek 1 BW zijn drie maatregelen tot bescherming van meerderjarigen geregeld: curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Curatele geldt als de meest ver strekkende maatregel, omdat zij leidt tot handelingsonbekwaamheid van de onder curatele gestelde. De maatregel wordt bekend gemaakt in de Staatcourant en vermeld in het openbare, online raadpleegbare curateleregister. Zij wordt slechts uitgesproken als niet met een minder ver strekkende maatregel kan worden volstaan. Veelal wordt voor de bescherming van meerderjarigen dan ook niet gekozen voor curatele, maar voor een onderbewindstelling van de goederen van de betrokkene, al dan niet in combinatie met een mentorschap. De onderbewindstelling ziet op het vermogen van betrokkene en wordt thans niet gepubliceerd, het mentorschap ziet primair op de verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van betrokkene. Oorspronkelijk was de curatele vooral een vermogensrechtelijke maatregel. Allengs is deze maatregel uitgebreid met taken die de persoon van de onder curatele gestelde betreffen. Reden voor invoering van de onderbewindstelling was destijds onder andere het bezwaar van de curatele dat deze gepaard gaat met publicatie en juist daardoor te ver kan strekken. Voorts kan publicatie stigmatiserend werken. In het kader van een onderbewindstelling kleven deze bezwaren niet. In het kader van een onderbewindstelling wordt dan ook de schuldeiser beschermd die het

bewind niet kende en hoefde te kennen. Bij de introductie van de maatregel van onderbewindstelling was de wetgever zich van deze consequentie als essentieel onderdeel van het bewind zeer wel bewust.

Thans wordt voorgesteld om onderbewindstelling wegens verkwisting en het hebben van 'problematische schulden' mogelijk te maken. Een dergelijke onderbewindstelling wordt bekend gemaakt in het voor iedereen toegankelijke, online raadpleegbare register, dat tot nu alleen de ondercuratelestellingen bevat. Voorts kan op verzoek of ambtshalve worden bepaald dat ook de onderbewindstellingen op andere gronden op deze wijze worden bekend gemaakt. Weliswaar stelt de toelichting dat de opnemings in het register geen algemene bekendmaking inhoudt¹¹, maar dat moet op een misverstand berusten, nu het enkele verschil met de curatele is gelegen in de eis dat deze ook in de alleen online door iedereen te raadplegen Staatscourant wordt bekend gemaakt.

Door de publicatie van de onderbewindstelling naderen deze maatregel en de curatele, zoals deze oorspronkelijk was bedoeld, elkaar. Er blijven verschillen, aangezien een persoon wiens vermogen onder bewind is gesteld, niet handelingsonbekwaam wordt. Er lijkt daarom zo een vierde maatregel te worden geïntroduceerd, die zowel kenmerken van de curatele als van de onderbewindstelling heeft.

De argumentatie in de toelichting voor de nieuwe vormen van onderbewindstelling en de publicatie ervan is summier. Gesteld wordt dat daardoor de rechthebbende beter wordt beschermd. Die bescherming weegt zwaarder dan de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de publicatie van het bewind. Voorts zou publicatie de effectiviteit van de maatregel ten goede komen.¹² Een meer klemmende motivering voor een zo ingrijpende aanpassing van de maatregel van onderbewindstelling, die voorts diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, is vereist. De Afdeling merkt op dat de NVvR erop heeft gewezen dat de proportionaliteit van de publicatie slechts door de omstandigheden van het geval wordt bepaald. Dit betekent dat een verplichte publicatie niet aan de orde kan zijn, maar dat per geval beoordeeld moet worden of de betere bescherming van de betrokkene die de publicatie meebrengt, opweegt tegen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Daarbij komt dat juist de publicatie van de curatele er destijds toe heeft geleid dat ondercuratelestellingen niet werden verzocht. Hetzelfde effect kan nu weer gaan optreden. Daarmee wordt het tegendeel bereikt van wat is beoogd. De Afdeling adviseert daarom af te zien van de verplichte publicatie van de nieuwe vormen van onderbewindstellingen wegens verkwisting of het hebben van 'problematische schulden', maar deze te laten afhangen van een gemotiveerd verzoek daartoe, waarop de rechter met inachtneming van de omstandigheden van het geval beslist.

2. Toezicht door de kantonrechter

De kantonrechter stelt thans niet alleen curatele, bewind en mentorschap in en heft deze op, en benoemt en ontslaat niet alleen curatoren, bewindvoerders en mentoren; hij oefent ook toezicht uit op de uitoefening van de curatele, het bewind of het mentorschap. Op grond van het voorstel gaat de kantonrechter daarenboven toezicht uitoefenen op de kwaliteitseisen die worden gesteld aan curatoren, bewindvoerders en mentoren die meer dan incidenteel deze functie uitoefenen. 'Meer dan incidenteel' wil zeggen: drie of meer curateles, drie of meer bewindvoeringen of drie of meer mentorschappen. Deze kwaliteitseisen betreffen de integriteit, bedrijfsvoering en scholing van de curator, bewindvoerder en mentor, en betreffen, indien van toepassing, de HRM-functies in een organisatie. Voor zover het gaat om natuurlijke of rechtspersonen die tien of meer curateles, bewindvoeringen of mentorschappen vervullen, is tevens een accountantsverklaring omtrent de voldoening aan deze kwaliteitseisen vereist.

Deze wordt jaarlijks aan de kantonrechter overgelegd. Is geen accountantsverklaring vereist, dan verklaart de curator, bewindvoerder of mentor jaarlijks dat aan de kwaliteitseisen is voldaan. Weliswaar zal de kantonrechter in een aantal gevallen kunnen afgaan op een accountantsverklaring, maar deze is lang niet altijd vereist. Dan moet de kantonrechter het toezicht zelf uitoefenen. De toelichting stelt dat een alternatieve wijze van onafhankelijke toetsing, ook al zou worden aangesloten bij de bestaande infrastructuur van bijvoorbeeld het Bureau financieel toezicht van het notariaat of de Raad voor rechtsbijstand als toezichthouder van bewindvoerders, extra kosten met zich brengt en er daarom van af is gezien.¹³

De Afdeling merkt op dat het niet voor de hand ligt om de kantonrechter als onderdeel van de rechterlijke macht het toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de integriteit en de scholing te laten uitoefenen. Dat behoort niet tot zijn taak en hij is daartoe ook niet geëquipeerd. De toelichting gaat ook niet in op de vraag hoe de kantonrechter bij gebreke van een accountantsverklaring dit toezicht zou moeten uitoefenen. Veelzeggend is voorts de opmerking van de Raad voor de Recht-

¹¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdeel J, eerste alinea.

¹² Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdeel J, eerste alinea en onderdeel 3a, derde alinea.

¹³ Memorie van toelichting, onderdeel 3^o, eennalaatste alinea.

spraak (RvdR) in zijn advies dat, ook al wordt het toezichtsinstrumentarium van de kantonrechter uitgebreid, hij hierdoor niet tot een 'actief inspectieorgaan' is verheven.¹⁴ Dit betekent dat het toezicht marginaal zal zijn. Omdat van de kantonrechter niet mag en kan worden verwacht dat hij zelf de kwaliteitseisen voor de uitoefening van het curatorschap, bewindvoerschap en mentorschap toetst, adviseert de Afdeling om het toezicht op de kwaliteitseisen niet neer te leggen bij de kantonrechter, maar daarin op andere wijze te voorzien, bijvoorbeeld door deze vorm van toezicht op te dragen aan het Bureau financieel toezicht van het notariaat.

3. Inzage in en afschrift van de privéadministratie

De kantonrechter kan van de curator, de bewindvoerder en de mentor inzage verlangen van zijn boeken, bescheiden en andere gegevensdragers en van zijn privéadministratie.¹⁵ Voorts kan hij afschrift daarvan verlangen. In de toelichting wordt gesteld dat het wenselijk is om de rechter de bevoegdheid te geven om te controleren of de curator, de bewindvoerder en de mentor het geld van de betrokkene goed beheren. De rechter zal wel een redelijk vermoeden moeten hebben dat de vertegenwoordiger zijn taak niet goed heeft vervuld, mede op basis van ontoereikende inlichtingen van de vertegenwoordiger, alvorens inzage te verlangen.¹⁶

De bevoegdheid van de kantonrechter om inzage en afschrift van de privéadministratie te verlangen impliceert een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van curator, bewindvoerder en mentor. De toelichting gaat op de noodzaak nauwelijks en op de proportionaliteit en subsidiariteit van deze inbreuk in het geheel niet in. De klemt temeer, nu tot de kwaliteitseisen waaraan iedere curator, bewindvoerder en mentor dient te voldoen, ook behoort het voeren van een gescheiden boekhouding. Voorts zal steeds een aparte rekening ten behoeve van de onder curatele gestelde persoon, of van de betrokkene wiens bewind of mentorschap het betreft, moeten worden geopend.

Het toezicht op de voldoening aan deze eisen berust al bij de kantonrechter. De kantonrechter kan inzage in deze rekening verlangen. In dit licht is de noodzaak van de verstrekking bevoegdheid tot inzage in de privéadministratie noch de proportionaliteit duidelijk. Voorts merkt de Afdeling op dat niet voorzien is in rechtsbescherming tegen dat ingrijpen van de kantonrechter. De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de bevoegdheid inzage te verschaffen in de privéadministratie overtuigend te motiveren en in ieder geval te voorzien in rechtsbescherming tegen de uitoefening van deze bevoegdheid door de kantonrechter.

4. Problematische schulden

Onderbewindstelling wordt onder andere mogelijk bij het hebben van 'problematische schulden'. Wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden kan een onderbewindstelling ook worden verzocht door het college van burgemeester en wethouders (BenW) van de woonplaats van betrokkene. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

- a. De term 'problematische schulden' is in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Blijkens de toelichting¹⁷ wordt daaronder – in overeenstemming met de Faillissementswet en het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening – verstaan dat redelijkerwijs te voorzien is dat een rechthebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij heeft opgehouden te betalen. Met het oog op de duidelijkheid, de rechtszekerheid en om de beoogde overeenstemming met de wettelijke regelingen inzake schuldhulpverlening en schuldsanering tot uitdrukking te brengen, adviseert de Afdeling de omschrijving van 'problematische schulden' in de wet vast te leggen.
- b. De toelichting merkt op dat voor mensen in problematische schuldsituaties het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening¹⁸ ook van belang is.¹⁹ De toelichting gaat evenwel niet in op de verhouding tussen dat wetsvoorstel en het onderhavige voorstel inzake de uitbreiding van de grond voor onderbewindstelling met het hebben van problematische schulden, welke grond dezelfde is als die voor de schuldhulpverlening. Evenmin gaat de toelichting in op de verhouding tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Onduidelijk is daardoor wat de toegevoegde waarde is van de hier bedoelde nieuwe grond voor onderbewindstelling en waarom in dit geval het college van BenW de bevoegdheid krijgt om een verzoek tot onderbewindstelling te doen. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

¹⁴ Advies van de Raad voor de Rechtspraak van 8 april 2010, kenmerk UIT 1430 ONTW/RK

¹⁵ De voorgestelde artikelen 386, zesde lid; 436, zesde lid, 448, vijfde lid en 459, vierde lid, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁶ Toelichting, Hoofdstuk 3. Voornaamste wijzigingen, § i. bevoegdheden kantonrechter.

¹⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdeel M, tweede alinea.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 2.

¹⁹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdeel M, derde alinea.

5. Instelling die aan de betrokkene begeleiding biedt

Voorgesteld wordt om instellingen die aan de curandus, de rechthebbende of de betrokkene bij een mentorschap begeleiding bieden, de bevoegdheid te geven een curatele, onderbewindstelling of mentorschap te verzoeken. Zowel de RvdR als de NvvR hebben gevraagd om het begrip 'instelling die aan de betrokkene begeleiding biedt' te preciseren. De toelichting merkt op dat het in het bijzonder gaat om AWBZ-erkende zorginstellingen die niet-incidentele ambulante hulp of begeleiding bieden en verwijst naar artikel 5, eerste lid, van de Wet toelating zorginstellingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het ziekenvervoer dat een patiënt wekelijks brengt en haalt voor een behandeling in het ziekenhuis, bevoegd zou zijn om een ondercuratelestelling, onderbewindstelling of mentorschap te verzoeken. Dat lijkt niet de bedoeling. De Afdeling adviseert het begrip 'instelling die aan de betrokkene begeleiding biedt' nader te verduidelijken en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

6. Aansprakelijkheid bestuurders van een rechtspersoon-curator, rechtspersoon-bewindvoerder of rechtspersoon-mentor

De toelichting werpt de vraag op of een uitdrukkelijke wettelijke bepaling nodig is voor de aansprakelijkheid van bestuurders van een rechtspersoon-curator en een rechtspersoon-bewindvoerder voor de niet-behoorlijke uitoefening van het curatorschap of het bewindvoerschap. De toelichting stelt dat een regeling als bedoeld in artikel 304 van Boek 1 BW²⁰ niet nodig is en verwijst naar de algemene regels voor bestuurdersaansprakelijkheid wegens onbehoorlijke taakuitoefening in artikel 9 van boek 2 BW.²¹ De Afdeling merkt op dat de regeling van artikel 9 van boek 2 BW voorziet in een aansprakelijkheid van bestuurders wegens onbehoorlijke taakuitoefening jegens de rechtspersoon. Daarom gaat het hier niet. Het gaat hier, gelet op de verwijzing naar de artikelen 304 en 444 van Boek 1 BW, om de aansprakelijkheid jegens de onder curatele gestelde persoon, de rechthebbende of de betrokkene bij een mentorschap. De Afdeling adviseert om alsnog in een met artikel 304 van Boek 1 BW vergelijkbare bepaling in de titels 16, 19 en 20 van Boek 1 BW te voorzien.

7. Overige opmerkingen

- a. Het voorgestelde artikel 378, eerste lid, noemt als voorwaarde voor de ondercuratelestelling onder andere dat 'een voldoende behartiging van die belangen niet met een meer passende voorziening kan worden bewerkstelligd'. De toelichting stelt dat uitdrukkelijk is bepaald 'dat ondercuratelestelling slechts kan plaatsvinden indien een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene niet met een meer passende, minder ver strekkende voorziening kan worden bewerkstelligd'. Gelet op deze toelichting adviseert de Afdeling te bepalen dat het niet alleen om een meer passende, maar ook om een minder verstrekkende voorziening moet gaan.
- b. In het voorgestelde artikel 383, aanhef en negende lid, onder b en 435, aanhef en tiende lid, onder b, is bepaald dat notarissen en kandidaat-notarissen die meer dan incidenteel optreden als curator onderscheidenlijk bewindvoerder, zijn vrijgesteld van het overleggen van een accountantsverklaring waaruit blijkt dat aan de kwaliteitseisen met betrekking tot het voeren van een curatele of bewind is voldaan. Reden is blijkens de toelichting dat notarissen en kandidaat-notarissen reeds onder toezicht staan. Nog afgezien van de vraag of dit toezicht zich ook richt op de kwaliteitseisen waarom het hier gaat, wordt ook op andere beroepsgroepen die zich meer dan incidenteel als curator of bewindvoerder zouden kunnen opwerpen, toezicht uitgeoefend. Gedacht kan worden aan advocaten, deurwaarders en accountants. Gelet hierop adviseert de Afdeling om de uitzondering voor het notariaat uit te breiden tot andere beroepsgroepen waarop eveneens toezicht wordt uitgeoefend.
- c. In het voorgestelde artikel 383, aanhef en negende lid, onder d, artikel 435, aanhef en tiende lid, onder d, en artikel 452, aanhef en tiende lid, onder b, is bepaald dat zij die ten behoeve van minder dan tien personen curator of bewindvoerder onderscheidenlijk mentor zijn, zijn vrijgesteld van het overleggen van een accountantsverklaring. Dit betekent dat van hen die naast minder dan tien curateles of bewindvoerschappen ook minder dan tien mentorschappen, hebben geen accountantsverklaring is vereist. De Afdeling adviseert om de vrijstelling in die zin te beperken dat, ook als een curatele of bewindvoering gecombineerd wordt met een mentorschap, de vrijstelling slechts geldt wanneer het maximum van in totaal tien curateles, bewindvoerschappen en mentorschappen niet is bereikt.

²⁰ Artikel 304, eerste lid, luidt, voor zover van belang: (...) zijn de bestuurders hoofdelijk en persoonlijk aansprakelijk voor iedere schade, die te wijten is aan een niet-behoorlijke taakuitoefening van de voorgedij. In het tweede lid is een mogelijkheid van disculpatie opgenomen.

²¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdeel E, vijfde alinea.



8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk.*



Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11.0131/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft

- In onderdeel E, in artikel 383, zevende lid, in onderdeel P, artikel 435, achtste lid en in onderdeel AA, artikel 452, achtste lid, de zinsnede 'indien deze voor wat betreft zijn bedrijfsvoering en scholing' telkens vervangen door: indien deze wat zijn bedrijfsvoering en scholing betreft.
- In onderdeel J, in artikel 391, eerste lid, de onderdelen b en c, de zinsnede 'als bedoeld in titel 19' telkens schrappen.
- In onderdeel N, in artikel 432, tweede lid, de zinsnede 'In beide laatste gevallen wordt in het verzoekschrift tevens vermeld' vervangen door: In beide laatste gevallen vermeldt het verzoekschrift tevens.
- In onderdeel P, artikel 435, zesde lid, het woord 'niet' vervangen door: geen.
- In onderdeel AA, in artikel 452, tiende lid, onderdeel b, de punt vervangen door een komma.



Nader Rapport

11 oktober 2011

No. 5712321/11/6

Directie Wetgeving/Sector privaatrecht

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het voorstel van wet 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 april 2011, nr. 11.001009, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juni 2011, nr. WO3.11.0131/II, bied ik U hierbij aan.

1. Onderbewindstelling wegens verkwisting en 'het hebben van problematische schulden'; publicatie

De onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen is ontstaan vanwege de problematiek van het inkomens- en vermogensbeheer van meerderjarige personen die daar vanwege hun lichamelijke of geestelijke toestand niet (meer) zelf behoorlijk toe in staat zijn. De publicatie van de curatele is naar mijn indruk slechts één van de argumenten geweest die er destijds toe hebben geleid dat ondercuratelestellingen niet werden verzocht. Uit de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot onderbewindstelling van meerderjarigen blijkt met name dat de curatelemaatregel soms als te ver gaand werd beschouwd vanwege de onbekwaamheid tot het verrichten van alle rechtshandelingen.²² Voor personen met problematische schulden is de bestaande onderbewindstelling vaak niet effectief. Doordat er geen publicatie plaatsvindt is niet algemeen bekend dat de goederen van een rechthebbende onder bewind zijn gesteld. Dat betekent dat degene bij wie de rechthebbende, ondanks het bewind, een auto heeft gekocht, in beginsel nakoming van de overeenkomst en daarmee betaling van de koopsom kan vorderen.²³ Aantekening in het register leidt ertoe dat de rechthebbende beter beschermd is tegen schuldeiser, omdat deze op de hoogte hadden kunnen zijn van het bewind door raadpleging van het register. De rechthebbende wordt dan op vergelijkbare wijze als een onder curatele gestelde beschermd. Anders dan een onder curatele gestelde blijft de rechthebbende handelingsbekwaam en handelingsbevoegd inzake niet-vermogensrechtelijke aangelegenheden. De voorgestelde maatregel van beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden moet dan ook niet zozeer worden beschouwd als een 'verzwaring' van de onderbewindstelling, maar veeleer als een 'verlichting' van de huidige curatele wegens verkwisting. De bescherming van de rechthebbende jegens schuldeisers weegt naar mijn mening zwaarder dan de aantasting van de persoonlijke levenssfeer door de publicatie van het bewind. Aantekening van dergelijke onderbewindstellingen in het register kan eraan bijdragen dat de schuldsituatie van de rechthebbende in kwestie niet verergert. Zo is voor rechthebbenden, bewindvoerders en schuldeisers duidelijk waar men, in geval van onderbewindstelling wegens problematische schulden, aan toe is. Rechthebbenden die niet willen dat de onderbewindstelling voor derden kenbaar is, staat het vrij om onderbewindstelling wegens lichamelijke of geestelijke toestand te verzoeken. In dat geval wordt het aan de kantonrechter overgelaten om te beslissen of aantekening in de registers noodzakelijk is. De memorie van toelichting is aangevuld.

2. Toezicht door de kantonrechter

De Afdeling maakt een aantal opmerkingen over het toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, scholing en integriteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren. De kantonrechter houdt in individuele gevallen toezicht op de periodieke rekening en verantwoording van de curator en de bewindvoerder en via zijn bevoegdheid tot het verstrekken van een machtiging op de toelaatbaarheid van uitgaven ten laste van het vermogen van de rechthebbende. Het toezicht van de kantonrechter behelst dus niet de bedrijfsvoering van de curator, bewindvoerder en mentor. Daarop heeft de kantonrechter geen zicht.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de kantonrechter voor het toezicht op de bedrijfsvoering, scholing en integriteit steeds kan afgaan op accountants- en deskundigenverklaringen met betrekking tot het

²² Memorie van toelichting bij wetsvoorstel onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen, Kamerstukken II, 1978–1979, 15 350, nr. 3, p. 10.

²³ De Afdeling signaleert een verschrijving in de memorie van toelichting, artikelsgewijs, onder J, eerste alinea, en onderdeel 3a, derde alinea. Deze zijn gecorrigeerd.

voldoen aan de kwaliteitseisen. De kantonrechter wordt niet verheven tot 'actief inspectieorgaan'. Het wetsvoorstel is daartoe op verschillende onderdelen aangepast. Niet langer wordt een onderscheid gemaakt tussen het vereiste voor het voldoen aan de kwaliteitseisen (het onder de hoede hebben van drie of meer personen) en het vereiste van de accountants- en deskundigenverklaring (het onder de hoede hebben van tien of meer personen). Zodra een curator, bewindvoerder of mentor moet voldoen aan de kwaliteitseisen, moet dit worden gecontroleerd door een accountant of een andere deskundige. Het criterium hiervoor zal bestaan uit het onder de hoede hebben van tien of meer personen. Reden hiervoor is te voorkomen dat 'kleine' vertegenwoordigers de kosten van een accountantsverklaring onvoldoende kunnen terugverdienen.

Tevens vervalt de uitzondering die het wetsvoorstel maakte voor curatoren, bewindvoerders en mentoren die nog geen twee jaar kwalificeren als 'niet-incidentele' vertegenwoordiger. Nu de norm wordt verhoogd van drie naar tien personen, is er enige ruimte om ervaring op te doen zonder dat er kosten voor accountantscontrole behoeven te worden gemaakt. Bovendien zijn ook de personen die onder de hoede zijn gesteld van beginnende curatoren, bewindvoerders en mentoren gebaat bij de stellen kwaliteitseisen en de controle daarop. Nu er steeds accountantscontrole is op naleving van de kwaliteitseisen, is er geen noodzaak om een bijzondere regeling op te nemen voor het benoemen van deskundigen. De algemene regeling van artikel 195 juncto 199 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering volstaan. Daarom komt de regeling die de kantonrechter de bevoegdheid geeft een deskundigenbericht te bevelen in verband met de naleving van de kwaliteitseisen te vervallen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting, is afgezien van het invoeren van een vorm van overheidstoezicht op de bedrijfsvoering, scholing en integriteit mede gelet op de kosten die dit met zich brengt. Het is zeker denkbaar dat aangesloten wordt bij een bestaande vorm van overheidstoezicht, zoals de Raad voor de rechtsbijstand of het Bureau financieel toezicht, onder de voorwaarde dat de kosten van een dergelijk toezicht worden betaald door de onder toezicht gestelden (de curatoren, bewindvoerders en mentoren met tien of meer personen onder hun hoede). Vooralsnog meen ik dat het privaatrechtelijke systeem van toezicht op adequate wijze kan voorzien in betere kwaliteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren en zie ik derhalve geen directe noodzaak voor uitbreiding van het overheidstoezicht. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

3. Inzage in en afschrift van de privéadministratie

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot een heroverweging van de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid om inzage te verlangen in de privéadministratie. Zoals vermeld bij de reactie op punt 2, het toezicht door de kantonrechter, mag de kantonrechter met betrekking tot het toezicht op de bedrijfsvoering, scholing en integriteit afgaan op accountants- en eventueel deskundigenverklaringen. De kantonrechter blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de periodieke rekening en verantwoording van de curator en de bewindvoerder in individuele gevallen. Indien hij daarin onregelmatigheden constateert kan hij inzage verlangen van de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers. De kantonrechter is thans reeds bevoegd om de curator en bewindvoerder ten verhoore te doen oproepen en deze is verplicht alle inlichtingen te verstrekken die de kantonrechter van hem wenst. De bevoegdheid tot inzage in de kantooradministratie dient ter aanvulling daarop. Aangezien een mentor geen rekening en verantwoording behoeft af te leggen, is het niet noodzakelijk om inzage te verschaffen in zijn kantooradministratie. Deze bevoegdheid komt daarom te vervallen. In aanvulling over de rol van de kantonrechter zoals hierboven opgemerkt, vind ik onvoldoende rechtvaardiging voor het introduceren van diens bevoegdheid tot inzage in de privéadministratie van de curator en de bewindvoerder. Niet alleen impliceert deze bevoegdheid een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals de Afdeling terecht opmerkt, maar ook zou een dergelijke bevoegdheid de toezichthoudende taak van de kantonrechter te zeer oprekken. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn conform bovenstaande aangepast.

4. Problematische schulden

- a. Aan dit advies is geen gevolg gegeven. Wel is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat bij de bestaande definitie van artikel 284, eerste lid, van de Faillissementswet wordt aangehaakt: 'indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.' Aangezien de opzet van artikel 431 van die van artikel 284 Fw verschilt, is het niet mogelijk de omschrijving woordelijk over te nemen. In artikel 431 gaat het over de gronden van onderbewindstelling, terwijl artikel 284 Fw ziet op een bepaalde situatie die zich voordoet. Deze situatie laat zich niet één op één vertalen naar een oorzaak. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid zou kunnen ontstaan door een enigszins van artikel 284 Fw afwijkende formulering is in artikel 431 voor de formulering 'het hebben van problematische schulden' gekozen. Daarmee wordt bedoeld op een situatie als beschreven in artikel 284 Fw. Er is geen verwijzing naar artikel 284 Fw in het wetsartikel opgenomen, omdat dit ten onrechte de indruk kan wekken dat onderbewindstelling wegens het hebben van problematische schulden pas na het Wsnp-traject kan geschieden. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

- b. Aan dit advies is gevolg gegeven. Mensen met problematische schulden komen in eerste instantie terecht bij de gemeente voor minnelijke of buitengerechtelijke schuldhulpverlening. Indien er geen reële mogelijkheden zijn voor een minnelijke of buitengerechtelijke schuldregeling, kan men in aanmerking komen voor schuldsanering op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Voordat aan de rechter kan worden verzocht om de toepassing van de Wsnp uit te spreken, is een met redenen omklede verklaring van het college van burgemeester en wethouders vereist dat er geen reële mogelijkheden zijn voor een minnelijke of buitengerechtelijke schuldregeling (artikel 285 lid 1 sub f Fw). Beschermingsbewind heeft in drie gevallen toegevoegde waarde ten opzichte van schuldhulpverlening en schuldsanering.
- In de eerste plaats kan beschermingsbewind als 'vangnet' fungeren voor mensen die niet kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Soms is toelating tot de Wsnp niet mogelijk, omdat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest of omdat de schuldenaar reeds eerder gebruik heeft gemaakt van de schuldsaneringsregeling. In dit soort gevallen kan het beschermingsbewind een wenselijk en noodzakelijk alternatief zijn om de omvang van de problematische schulden te beperken en zo mogelijk te verminderen.
- In de tweede plaats kan beschermingsbewind voorafgaande aan en tijdens de Wsnp van nut zijn. Omdat een schuldsanering een min of meer technisch-juridische ingreep is in het leven van de betrokkene, verdient het vaak aanbeveling dat de situatie van de betrokkene zich eerst stabiliseert, voordat een (in beginsel eenmalig) beroep op de Wsnp wordt gedaan. Het per 1 januari 2008 ingevoerde artikel 288 lid 3 Faillissementswet gaat hier ook van uit. Een dergelijke stabilisering kan intreden op basis van een beschermingsbewind. De kans op een succesvol verloop van de schuldsaneringsprocedure wordt dan navenant groter. In de derde plaats kan beschermingsbewind nuttig zijn indien personen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening (Kamerstukken I, 2010–2011, 32 291, A) biedt gemeenten de mogelijkheid om op basis van vastgesteld beleid een persoon niet in aanmerking te laten komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening vanwege fraude of recidive. Ook in dergelijke gevallen kan beschermingsbewind als 'vangnet' fungeren.
- Het verschil tussen beschermingsbewind enerzijds en schuldhulpverlening en schuldsanering anderzijds is dat beschermingsbewind niet is gericht op het aflossen van de schulden, maar op het stabiliseren van de situatie en in voorkomende gevallen, het zorgen voor de basisvoorzieningen (betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld). Dit is ook van belang voor de mensen die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening en/of schuldsanering.
- Juist vanwege de verantwoordelijkheid voor de minnelijke schuldhulpverlening en de afgifte van de Wsnp-verklaring wordt het nuttig geacht dat het college van burgemeester en wethouders in staat wordt gesteld om een verzoek tot onderbewindstelling in te dienen. Daarmee wordt ook een betere afstemming tussen schuldhulpverlening en beschermingsbewind mogelijk gemaakt. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

5. Instelling die aan de betrokkene begeleiding biedt

Aan dit advies is gevolg gegeven. Het moet gaan om een instelling die bij of krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of – in de toekomst – de Wet maatschappelijke ondersteuning²⁴ aan de betrokkene begeleiding biedt gericht op het behouden van structuur in en regie over het dagelijks leven. Achterliggende gedachte van het geven van de bevoegdheid tot het verzoeken van onderbewindstellingen aan instellingen waar de betrokkene wordt verzorgd 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 bewindvoerder, mentor of curator nodig heeft. Aangezien veel personen die hulpbehoevend zijn thuis blijven wonen en in de eigen omgeving worden verzorgd, verpleegd of behandeld, wordt de bevoegdheid ook toegekend aan instellingen die aan de betrokkene begeleiding bieden met betrekking tot structuur in en regie over het eigen leven. Daarmee is naar mijn idee voldoende afgebakend dat bijvoorbeeld een ziekenvervoerder die een patiënt wekelijks haalt en brengt voor een behandeling in het ziekenhuis niet bevoegd is om een beschermingsmaatregel te verzoeken. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

6. Aansprakelijkheid bestuurders van een rechtspersoon-curator, rechtspersoon-bewindvoerder of rechtspersoon-mentor

De Afdeling signaleert terecht een onderscheid tussen de aansprakelijkheid van de bestuurder van de stichting jegens het kind, zoals omschreven in artikel 304 van Boek 1, en de aansprakelijkheid van de bestuurder jegens de rechtspersoon op basis van artikel 9 van Boek 2 BW. De vraag die in wezen aan het advies van de Afdeling ten grondslag ligt, is: moet naast de aansprakelijkheid van bestuurders

²⁴ In de programmabrief Langdurige zorg van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is aangekondigd dat de extramurale begeleiding wordt gedecentraliseerd en onder de Wmo gebracht, Kamerstukken II, 2010–2011, 30 597, nr. 186.

voor onbehoorlijke taakvervulling jegens de rechtspersoon er ook een persoonlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders gelden jegens de betrokkene of rechthebbende? Met een dergelijke 'doorbraak' van aansprakelijkheid wordt aan de rechtspersoonlijkheid van de curator, bewindvoerder of mentor voorbij gegaan. Een dergelijke 'doorbraak' acht ik niet geboden. Artikel 304 kent zijn voorloper in artikel 421 BW (oud), ingevoerd bij de Wet op de ouderlijke macht en de voogdij van 1901. Over deze aansprakelijkheid is tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer uitgebreid gediscussieerd tussen Minister van Justitie Cort van der Linden en Kamerlid De Savornin Lohman. De persoonlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders werd nodig geacht voor het geval dat de rechtspersoon zelf geen verhaal biedt.²⁵ Destijds was er nog geen wettelijke regeling van de stichting. Het huidige rechtspersonenrecht biedt naar mijn mening een sluitend systeem waarbij zonder expliciete rechtvaardiging geen inbreuk op behoeft te worden gemaakt. Ik acht het derhalve niet geboden om in een met artikel 304 vergelijkbare bepaling in titels 16, 19 en 20 te voorzien.

7. Overige opmerkingen

- a. Aan dit advies is gevolg gegeven.
- b. Aan dit advies is gevolg gegeven. Ook deurwaarders en accountants komen onder de vrijstelling te vallen, omdat zij onder overheidstoezicht vallen van het Bureau financieel toezicht respectievelijk de Autoriteit financiële markten. De Afdeling advisering stelt terecht de vraag of het toezicht op notarissen en kandidaat-notarissen zich richt op de kwaliteitseisen zoals die worden gesteld aan curatoren en bewindvoerders. Dit zal slechts voor een deel het geval zijn, met name het financieel-organisatorische deel. De vrijstelling geldt derhalve uitsluitend voor dit deel en zal nader worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur.
- c. Aan dit advies is gevolg gegeven door middel van aanpassing van het vereiste voor het voldoen aan de kwaliteitseisen. Aan de kwaliteitseisen moet worden voldoen als een persoon voor tien personen of meer fungeert als curator, bewindvoerder of mentor. Het advies ziet op de vrijstelling, maar die vervalt.

8. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te passen naar aanleiding van de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur inzake de kwaliteitseisen. De aanpassingen betreffen in de eerste plaats een aanscherping van de uitzondering in artikel 383, vijfde lid, die bepaalt welke personen onder voorwaarden tot curator kunnen worden benoemd. In de tweede plaats zijn wijzigingen aangebracht in het systeem van de accountants- en deskundigenverklaring in artikel 383, achtste lid, artikel 435, negende lid, en artikel 452, negende lid. In de algemene maatregel van bestuur zal een onderscheid worden gemaakt tussen kwaliteitseisen omtrent de bedrijfsvoering die door een accountant moeten worden getoetst (boekhoudkundige en bedrijfsorganisatorische eisen) en kwaliteitseisen die hetzij door een accountant, hetzij door een door de kantonrechter benoemde deskundige worden getoetst. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de benoeming van de deskundige. Deze wijzigingen hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Over de concept amvb zal binnenkort consultatie plaatsvinden via <http://internetconsultatie.nl>. Voorts is, mede naar aanleiding van de uitspraak van het gerechtshof Arnhem van 9 augustus 2011, LJN BR5341, het wetsvoorstel aangevuld met een regeling op basis waarvan de Minister van Veiligheid en Justitie een model kan vaststellen volgens welke de rekening en verantwoording wordt opgemaakt (artikel 386, eerste lid, en artikel 445, eerste lid). Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt de memorie van toelichting met betrekking tot de effecten voor burgers en bedrijven en ook overigens te actualiseren.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*

²⁵ A.D.W. de Vries-F.J.G. van Tricht, De geschiedenis van de wet op de ouderlijke macht en de voogdij (6 februari 1901, Stb. 1901, 62), Deel II, 1905, p. 67.