

University of Groningen

Beschermingsbewind op maat

Eding, Marije

Published in:
WPNR Weekblad voor Privaatrecht Notariaat en Registratie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Eding, M. (2019). Beschermingsbewind op maat. *WPNR Weekblad voor Privaatrecht Notariaat en Registratie*, 150(7248), 554-560.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Beschermingsbewind op maat

1. Inleiding

De Nederlandse wet bevat een drietal maatregelen die kwetsbare meerderjarigen moeten beschermen indien zij daar zelf niet meer toe in staat zijn. Een daarvan is het beschermingsbewind. Het aantal bewindszaken is de laatste jaren enorm gestegen. In 2017 is dit type zaken met 100.000 toegenomen op een totaal van 500.000 zaken. Dat betekent dat inmiddels een op de drie zaken die de rechterlijke macht behandelt een aan bewind gerelateerde zaak is.¹

Het beschermingsbewind vormt een beperking op het zelfbeschikkingsrecht van het individu. De kantonrechter dient daarom de meest passende maatregel op te leggen en moet ervoor waken dat deze niet verder ingrijpt dan noodzakelijk is.² Dit is het uitgangspunt van art. 12 lid 4 van het VN-verdrag voor personen met een handicap (hierna: VN-verdrag).³ Hieruit volgt niet alleen dat beschermingsmaatregelen de rechten, wil en voorkeuren van de desbetreffende persoon moeten respecteren, maar ook dat zij moeten voldoen aan de vereisten van proportionaliteit – alleen inbreuk voor zover nodig – en subsidiariteit – voorrang voor een minder zware maatregel. Bovendien mag de maatregel, waar mogelijk, niet van onbepaalde duur zijn.

De wetgever heeft zich bij de wetswijziging in 2014⁴ in belangrijke mate door bovengenoemde beginselen laten leiden. De wettelijke regeling van het meerderjarigenbewind biedt sindsdien meer mogelijkheden om een passende bescherming te realiseren. Vanaf 2014 voorziet de wet bijvoorbeeld in een vijfjaarlijkse evaluatie om te bezien of voortzetting van het bewind nog zinvol is. Ook kan de rechter het bewind tegenwoordig op ieder moment beëindigen, indien de noodzaak voor de maatregel niet meer bestaat.

Gezien de sterke toename van het aantal bewindszaken is het de vraag of de rechtspraktijk optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die de wet haar biedt. De kantonrechter moet talrijke beslissingen nemen over de instelling, de wijziging en de opheffing van het meerderjarigenbewind en bovendien toezicht houden. Kan de rechter in individuele gevallen in een op maat gesneden bescherming voorzien? Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de rechtspraktijk door middel van een jurisprudentieonderzoek.



Mw. mr. M. Eding*

In deze bijdrage sta ik eerst stil bij de gronden en de omvang van het bewind. Vervolgens ga ik in op de opheffing van de maatregel. Daarna komen enkele alternatieven voor het bewind aan de orde en werp ik een blik op het recente wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind.

2. Gronden voor het bewind

Sinds 2014 moet sprake zijn van een lichamelijke of geestelijke stoornis dan wel verkwisting of het hebben van problematische schulden.⁵ Verkwisting gold voorheen als grond voor curatele. Door de verplaatsing van deze grond naar het beschermingsbewind beperkt het ingrijpen zich tot de sfeer waar het probleem zich voordoet, namelijk in het vermogen van de betrokkene.⁶

De kantonrechter mag bovengenoemde gronden niet oprekken. Instelling van een bewind op oneigenlijke gronden strookt niet met het uitgangspunt van een passende bescherming. Volgens de Rechtbank Zeeland-West-Brabant komt het voor dat te vaak, te snel en te gemakkelijk een verzoek wordt ingediend zonder dat daarvoor een wettelijke grond aanwezig is.⁷ Wordt het wettelijk criterium in de praktijk geëerbiedigd?

* Docent/onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen (m.eding@rug.nl)

1. Raad voor de rechtspraak, 'De Rechtspraak jaarverslag 2017, te vinden op: www.jaarverslagrechtspraak.nl (laatst geraadpleegd op 26 februari 2019).
2. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 054, 3, p. 3.
3. Het verdrag is in Nederland op 14 juli 2016 in werking getreden, *Trb.* 2016, 105.
4. Wet van 16 oktober 2013, *Stb.* 2013, 414.
5. Art. 1:431 lid 1 BW.
6. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 054, 3, p. 6.
7. Rb. Zeeland-West-Brabant 20 augustus 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5686.

Ten eerste is bepaald dat analfabetisme of slechte beheersing van de Nederlandse taal, met als gevolg het ervaren van stress en problemen bij het regelen van de financiën, geen grond kan zijn voor het instellen van een beschermingsbewind.⁸ Een ander veel gehoord argument is dat het bewind noodzakelijk is vanwege problemen in de familiesfeer. Volgens het Hof Arnhem-Leeuwarden is de maatregel hier echter niet voor bedoeld.⁹ Ook het feit dat de betrokkene in detentie verblijft, is geen grond voor een meerderjarigenbewind. Dat het in dat geval praktisch is dat een familielid van de betrokkene zijn vermogensrechtelijke belangen waarneemt, maakt dit niet anders.¹⁰

Een ander voorbeeld is te vinden in een recente uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland. Het gegeven dat er geen spaargeld is, acht de kantonrechter niet voldoende voor het instellen van een beschermingsbewind. Dat een professionele bewindvoerder bij het beheren van de financiën wellicht andere keuzes zou maken, is geen reden om in te grijpen in een gezonde financiële situatie.¹¹ Als laatste is de algemene wens om geen schulden te laten ontstaan en het feit dat er tijdens de minderjarigheid kinderbeschermingsmaatregelen van kracht waren niet voldoende voor het instellen van een bewind.¹² Bovengenoemde uitspraken zijn in overeenstemming met de uitgangspunten van het VN-verdrag. Een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht mag volgens dit verdrag immers niet onnodig plaatsvinden.

Het komt daarentegen voor dat de rechter een beschermingsbewind instelt zonder dat daarvoor een wettelijke grond aanwezig is. Sommige zorginstellingen en banken stellen het beschermingsbewind als voorwaarde om in aanmerking te komen voor het verlenen van zorg of diensten.¹³ Kantonrechters zien zich in deze gevallen gedwongen de beschermingsmaatregel uit te spreken. Zo weigert een zorgkantoor een persoonsgebonden budget te verstrekken zolang de goederen van de betrokkenen niet onder bewind staan. Een beschermingsbewind was volgens de rechtbank niet noodzakelijk nu de betrokkenen een levens testament hebben opgesteld. Desondanks stelt de rechter de goederen van het echtpaar onder bewind, teneinde het verlenen van zorg niet te frustreren. Omdat aan de dochter een volledige volmacht is verleend, beperkt de kantonrechter het bewind tot het persoonsgebonden budget.¹⁴ Een ander voorbeeld is een stichting die het beschermingsbewind als voorwaarde stelt om in aanmerking te komen voor een woonvoorziening binnen haar tehuis.

De kantonrechter wijst het eigen verzoek van de rechthebbende toe omdat hij veel belang heeft bij het wonen in het tehuis en zijn belangen voorop dienen te staan. Formeel gezien ziet hij onvoldoende wettelijke grondslag om tot een toewijzing van het verzoek te komen.¹⁵

Het op deze manier feitelijk afdwingen van een overbodige beschermingsmaatregel druist in tegen het idee van de beschermingsmaatregel als ultimum remedium.¹⁶ Het zet de rechter onder druk om op oneigenlijke gronden een beschermingsbewind uit te spreken, waardoor er een onnodige aantasting plaatsvindt van de autonomie van de rechthebbende. Dat het ook anders kan, laat de Rechtbank Zeeland-West-Brabant zien. In dit geval gaat het om een zorgkantoor dat eerst een beschermingsbewind verlangt als voorwaarde voor een persoonsgebonden budget, later bepaalt het zorgkantoor dat er sprake moet zijn van een mentorschap. Naar het oordeel van de kantonrechter kunnen de hier bedoelde instanties uitsluitend als voorwaarde stellen dat de rechthebbende een instellingsverzoek indient. De rechter bepaalt vervolgens zelfstandig en onafhankelijk of voldaan is aan de eisen die de wet stelt.¹⁷ Bovengenoemde instanties behoren zich van dit oordeel te weerhouden.

3. Beperkt beschermingsbewind

Een bewind kan het gehele vermogen van de meerderjarige betreffen of een gedeelte daarvan en kan tevens in tijdsduur worden beperkt.¹⁸ Een beperkt bewind is bij uitstek de manier om een op maat gesneden bescherming te verwezenlijken. Gelet op het vereiste van proportionaliteit gaat de voorkeur uit naar het instellen van een bewind over bepaalde goederen, het liefst voor een zo kort mogelijke periode.

8. Rb. Zeeland-West-Brabant 20 augustus 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:5686; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7785; Rb. Den Haag 12 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:16070.
9. Hof Arnhem-Leeuwarden 18 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8532.
10. Hof 's-Hertogenbosch 21 januari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:155.
11. Rb. Midden-Nederland 23 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2096.
12. Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7656.
13. College voor de Rechten van de Mens, *VN-verdrag Handicap in Nederland 2017*, te vinden op: www.mensenrechten.nl onder publicaties (laatst geraadpleegd op 26 februari 2019).
14. Rb. Oost-Brabant 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1997.
15. Rb. Zeeland-West-Brabant 24 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:5844.
16. S. Witnitzer en P. Wissink, 'Handelingsbekwaam? Geen zorgen voor u', AA 2018, afl. 355.
17. Rb. Zeeland-West-Brabant 4 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6374.
18. Art. 1:431 lid 1 BW, art. 1:433 BW, art. 1:449 lid 3 BW.

In de aanbevelingen meerderjarigenbewind van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (hierna: LOVCK&T) is opgenomen dat het bewind niet verder dient te gaan dan ter bescherming van de betrokkene nodig is. Volgens deze aanbevelingen kan tijdens het horen van verzoekers, betrokkene en belanghebbenden blijken dat de omvang van het bewind beperkt kan blijven tot een of meer goederen, bijvoorbeeld de echtelijke woning of een spaarrekening. Daarbij vermelden de aanbevelingen dat de kantonrechter ambtshalve kan ingrijpen in bestaande bewinden die meer of minder omvatten dan noodzakelijk is.¹⁹ Ook het standaardformulier voor het verzoek tot onderbewindstelling²⁰ stelt de vraag of het bewind alle goederen van de rechthebbende moet omvatten. Indien de verzoeker 'nee' aankruist, moet hij aangeven welke goederen wel onder het bewind dienen te vallen. In de toelichting van het formulier staat bijvoorbeeld dat de maandelijkse uitkering van de rechthebbende buiten het bewind kan blijven.

Desondanks blijkt uit de jurisprudentie dat de praktijk van bovengenoemde mogelijkheden weinig gebruikmaakt. Er zijn maar enkele voorbeelden van een beperkt bewind te vinden. In een beschikking van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant geeft de rechthebbende te kennen dat hij akkoord gaat met een meerderjarigenbewind, maar dat hij over een deel van zijn vermogen zelfstandig wil beslissen, bijvoorbeeld voor dagelijks levensonderhoud en vakanties.²¹ De rechter stelt het bewind in over alle goederen van de rechthebbende, met uitzondering van € 25.000,- per jaar. In een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant beperkt de kantonrechter het bewind tot het persoonsgebonden budget.²² Voorbeelden van tijdelijke bewinden zijn te vinden in een beschikking van het Hof 's-Hertogenbosch waarin het gaat om een bewind voor de duur van twee jaren²³ en in de beschikking van het Hof Amsterdam met een bewind van drie jaren.²⁴

Gebleken is dat de meeste bewinden alle huidige en toekomstige goederen van de rechthebbende betreffen en gelden voor een onbepaalde periode. Het door de wetgever en het VN-verdrag beoogde proportionaliteitsvereiste komt hier weinig tot zijn recht. Daar staat tegenover dat beperkte bewinden nieuwe problemen met zich meebrengen, denk aan moeilijkheden die kunnen ontstaan op het gebied van zaaksvervangings. De instelling van een beperkt bewind is daarnaast tijdrovend, nu de

rechter moet uitzoeken welke goederen wel en welke niet onder het bewind vallen.

Relevant in dit verband is dat sinds de wetswijziging een periodieke evaluatie van het bewind moet plaatsvinden. De bewindvoerder doet telkens na verloop van vijf jaren verslag aan de kantonrechter over het verloop van het bewind.²⁵ Hij moet zich daarbij onder andere uitlaten over de vraag of het bewind dient voort te duren. Een bewind voor onbepaalde tijd kan op deze manier in tijd worden beperkt. Bovendien kunnen onder andere de rechthebbende zelf en de bewindvoerder om beëindiging van de maatregel verzoeken, indien de noodzaak voor het bewind niet meer bestaat. De kantonrechter is hiertoe ambtshalve bevoegd.²⁶ Indien van bovenstaande mogelijkheden daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt, is het mijns inziens minder bezwaarlijk dat de rechter weinig beperkte bewinden instelt.

4. Opheffing van de maatregel

Een volgende manier om maatwerk te realiseren, is tijdige opheffing van het bewind. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, slaagt het verzoek tot opheffing indien de noodzaak voor het bewind niet langer aanwezig is.²⁷ Of de noodzaak voor het bewind nog bestaat, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Over het algemeen moet de rechthebbende op de hoogte zijn van het geld dat er binnenkomt, de schulden en de hoogte van de vaste lasten. Kortom, hij moet voldoende inzicht hebben in zijn financiële situatie en op een verantwoorde wijze met zijn geld omgaan.²⁸

Daarnaast kan het zo zijn dat de noodzaak voor het bewind niet meer bestaat omdat de omstandigheden waaronder een bewind is

19. Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht, 'Aanbevelingen meerderjarigenbewind', 7 september 2018, te vinden op: www.rechtspraak.nl onder Voor advocaten en juristen / Aanbevelingen LOVCK (laatst geraadpleegd op 26 februari 2019).

20. Te vinden op: www.rechtspraak.nl onder Voor advocaten en juristen / aanvraagformulieren.

21. Rb. Zeeland-West-Brabant 24 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:5881.

22. Rb. Oost-Brabant 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1997. Zie voor een ander voorbeeld: Hof Arnhem-Leeuwarden 29 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7894 (bewind over woning, betaalrekening en auto).

23. Hof 's-Hertogenbosch 5 maart 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:711.

24. Hof Amsterdam 25 november 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5395.

25. Art. 1:446a BW.

26. Art. 1:449 lid 2 BW.

27. Art. 1:449 lid 2 BW.

28. Hof 's-Hertogenbosch 1 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4571.

ingesteld – zoals een drugs- en alcoholverslaving en een grote schuldenlast – niet meer aanwezig zijn. Zo bepaalt het Hof Arnhem-Leeuwarden dat de noodzaak voor het bewind is komen te vervallen nu de verslavingen van de rechthebbende tot het verleden behoren en voor de schuldenlast een schone lei is verleend.²⁹ Tot datzelfde oordeel komt het Hof 's-Hertogenbosch doordat er geen sprake meer is van de toestand waarin de verwarde rechthebbende verkeerde bij de aanvang van het bewind.³⁰ De Rechtbank Midden-Nederland vindt zelfs dat de opheffing van bewind kan plaatsvinden ondanks nog niet afgeloste schulden.³¹ De kantonrechter acht dit gerechtvaardigd omdat de problematiek waardoor de rechthebbende in de schulden is gekomen niet meer bestaat.

Voorts komt bij de vraag of het bewind nog noodzakelijk is vaak aan de orde of de rechthebbende na afloop van het bewind hulp krijgt van personen uit zijn nabije omgeving. Zo was de bijstand van de kinderen,³² een stiefmoeder,³³ een maatschappelijk werker,³⁴ een gezinscoach,³⁵ een persoonlijk begeleider,³⁶ een zwager³⁷ of een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige³⁸ een van de beweegredenen om het bewind op te heffen.

Ook het gegeven dat de rechthebbende na opheffing van het bewind in budgetbeheer³⁹ gaat, is in verschillende zaken een reden om het bewind wegens gebrek aan noodzaak op te heffen.⁴⁰ Zodoende beëindigt het Hof Den Haag het bewind over de goederen van de rechthebbende omdat zijn schulden zijn verdwenen, hij weet hoe hij met zijn maandgeld moet omgaan en hij mede financiële nazorg en budgettraining vanuit de gemeente krijgt.⁴¹ Het Hof Arnhem-Leeuwarden overweegt bij een opheffing dat de rechthebbende bij haar financiële en administratieve zaken ambulante begeleiding krijgt en een budgetbeheerder.⁴²

In een recente beschikking van de Rechtbank Midden-Nederland was het voorstel om het bewind te wijzigen in budgetbeheer echter een reden om het verzoek tot opheffing van het bewind af te wijzen.⁴³ De kantonrechter trekt uit dit voorstel de conclusie dat de rechthebbende kennelijk niet in staat *is zelfstandig* zijn financiën te beheren en acht het instellen van budgetbeheer na beëindiging van het beschermingsbewind in strijd met het wettelijke uitgangspunt van opheffing. Dat oordeel lijkt mij onjuist. Indien budgetbeheer volstaat, is de noodzaak voor het bewind niet meer aanwezig. De rechter moet het bewind niet onnodig laten voortduren. Budgetbeheer verdient

voorrang, nu deze maatregel een minder vergaande inbreuk oplevert in de autonomie van de rechthebbende.

Niet alleen het instellen van budgetbeheer, maar ook de omstandigheid dat de rechthebbende in de beginfase na de opheffing van het bewind ervoor zal kiezen een financieel adviseur in te schakelen, kan meewegen bij het oordeel of de noodzaak van het bewind nog bestaat. Het Hof 's-Hertogenbosch ziet de inschakeling van die hulp – anders dan de bewindvoerder – niet als een contra-indicatie voor opheffing. Het is volgens het hof begrijpelijk en verstandig dat de rechthebbende bij het zelfstandig oppakken van de financiële administratie, in de beginfase een financieel deskundige wil laten meekijken.⁴⁴

Dat alleen een machtiging aan de gemeente voor het inhouden van de vaste lasten op de uitkering niet voldoende is, blijkt uit een beschikking van het Hof Arnhem-Leeuwarden.⁴⁵ Volgens het hof volgt daaruit niet dat de rechthebbende ook begeleiding of hulp zal ontvangen bij haar financiële zaken en van een stabiele situatie was evenzeer geen sprake. Ook de omstandigheid dat het genoemde alternatief haar niet dezelfde maatschappelijke bescherming biedt, speelt een rol. Het Hof 's-Hertogenbosch liet de omstan-

29. Hof Arnhem-Leeuwarden 24 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:10167.

30. Hof 's-Hertogenbosch 10 maart 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:911.

31. Rb. Midden-Nederland 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:7534.

32. Hof Arnhem-Leeuwarden 22 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8159.

33. Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7656.

34. Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1026; Hof 's-Hertogenbosch 24 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2231.

35. Hof Arnhem-Leeuwarden 15 januari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:236.

36. Rb. Midden-Nederland 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:7534.

37. Rb. Midden-Nederland 23 juni 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:4997.

38. Hof 's-Hertogenbosch 24 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2231.

39. Onder budgetbeheer wordt verstaan dat de gemeente of een schuldhulpverlener het inkomen van de rechthebbende beheert en zorgt voor de betalingen.

40. Rb. Gelderland 18 april 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5213; Hof 's-Hertogenbosch 4 februari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:365.

41. Hof Den Haag 8 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3720.

42. Hof Arnhem-Leeuwarden 19 februari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:1801.

43. Rb. Midden-Nederland 2 juli 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2925.

44. Hof 's-Hertogenbosch 14 september 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:3969.

45. Hof Arnhem-Leeuwarden 1 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7693.

digheid dat de rechthebbende – in geval van opheffing van het bewind – zijn vaste lasten automatisch zou laten afschrijven echter wel meewegen.⁴⁶ Daarnaast was er langere tijd sprake van een situatie waarin er geen schulden meer bestonden, heeft de rechthebbende blijk gegeven zich voldoende bewust te zijn van de omvang van zijn inkomsten en kon hij terugvallen op zijn sociale netwerk.

Deze uitspraken sluiten goed aan bij bedoeling van het VN-verdrag om toepassing te geven aan de minst ingrijpende maatregel en het uitgangspunt dat de maatregel zo kort mogelijk van kracht is. In de meeste gevallen beëindigt de kantonrechter het bewind indien hij van oordeel is dat de rechthebbende – eventueel met behulp van anderen – financieel op eigen benen kan staan. Ook blijkt uit onderzoek van het WODC dat kantonrechters signaleren dat art. 4 van het Besluit kwaliteitseisen heeft geleid tot een toename van het aantal opheffingsverzoeken.⁴⁷ Hierin staat dat de bewindvoerder, waar mogelijk, de zelfredzaamheid van de rechthebbende bevordert. Anderzijds blijkt uit het onderzoek dat een deel van de respondenten (kantonrechters, bewindvoerders en schuldhulpverleners) vindt dat schuldenbewinden nog te lang voortduren. Een trend naar een snellere opheffing lijkt dus zichtbaar, het is aan de praktijk dit verder te ontwikkelen.

5. Informele alternatieven

In de wettelijke regeling van het meerderjarigenbewind – in tegenstelling tot die van de curatele – ontbreekt een bepaling die verwijst naar subsidiariteit en proportionaliteit. Dit betekent niet dat de kantonrechter bij het instellen van een meerderjarigenbewind aan informele oplossingen voorbij kan gaan. Het beschermingsbewind is slechts gelegitimeerd indien een minder verstrekkende voorziening niet volstaat. In de praktijk heeft het levenstestament zich ontwikkeld als een belangrijk en waardevol alternatief voor het instellen van een beschermingsbewind.

De aanbevelingen van het LOVCK&T gaan ervan uit dat de kantonrechter terughoudend optreedt met het uitspreken van een beschermingsmaatregel indien de betrokkene in een levenstestament regelingen heeft getroffen op dit vlak. Dit uitgangspunt is geheel in lijn met het VN-verdrag en de aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa ‘on principles concerning the legal protection of incapable adults’.⁴⁸ Laatstgenoemde aanbevelingen schrijven voor dat de rechter alleen een beschermingsmaatregel oplegt indien dit

noodzakelijk is en hij daarbij uitdrukkelijk rekening houdt met toepasbare, minder formele oplossingen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter de wil van de betrokkene respecteert indien de uitvoering van het levenstestament voldoende waarborgen kent.⁴⁹ Verstoorde onderlinge familieverhoudingen maken dit niet anders.⁵⁰ Zelfs het feit dat er nog geen volmacht is gegeven – maar de betrokkene hier nog wel toe in staat is – kan meebrengen dat de rechter geen beschermingsbewind instelt.⁵¹ Tot slot kan het gegeven dat nog geen gebruik is gemaakt van een algemene notariële volmacht bijdragen aan de overtuiging dat de belanghebbende nog in staat is zijn eigen belangen behoorlijk waar te nemen.⁵²

Waar de gevolmachtigde in de uitvoering van het levenstestament tekortschiet, neemt de rechter de rechthebbende in bescherming. Zo kan de omstandigheid dat de gevolmachtigde geen volledige openheid van zaken geeft⁵³ of gelden naar zijn eigen rekening overschrijft⁵⁴, relevant zijn voor het instellen van een meerderjarigenbewind. Het Hof Arnhem-Leeuwarden besluit tot een bewind over te gaan omdat de echtgenoot de belangen van de rechthebbende niet voorop stelt bij onder andere de keuze voor een verzorgingstehuis.⁵⁵ Tot slot is in sommige gevallen het bewind aangewezen in verband met de bescherming die de publicatie ervan brengt.⁵⁶ Het bewind biedt dan bescherming die het levenstestament niet biedt.

46. Hof 's-Hertogenbosch 24 mei 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2232.

47. E.J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Eindrapport Werking Wet wijziging curatele beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, Amersfoort: WODC 2018, p. 51 (hierna: WODC-rapport 2018).

48. Recommendation No. R (99) 4 of the Committee of Ministers to Member States on principles concerning the legal protection of incapable adults.

49. Rb. Oost-Brabant 16 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1548; Rb. Zeeland-West-Brabant 8 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:1253.

50. Rb. Oost-Brabant 16 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1548; Rb. Noord-Holland 13 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:474; Rb. Zeeland-West-Brabant 13 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8544.

51. Rb. Midden-Nederland 21 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6798.

52. Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:3320.

53. Rb. Noord-Holland 12 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:8481.

54. Rb. Midden-Nederland 14 september 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4768; Hof Amsterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:346.

55. Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10353.

56. HR 8 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2024 (NJ 2001, 422); Rb. Oost-Brabant 31 maart 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:1998.

Voorname uitspraken stroken met het beginsel van subsidiariteit van het VN-verdrag. Indien minder ingrijpende oplossingen volstaan, mag de rechter geen beschermingsmaatregel uitspreken. De kantonrechter raakt vooralsnog alleen bekend met een levenstestament, indien verzoeker(s) of belanghebbenden hem daarvan op de hoogte brengen. Dit terwijl het aantal inschrijvingen in het centraal levenstestamentenregister (hierna: CLTR) de laatste jaren fors toeneemt.⁵⁷ Met Blankman en Vermariën ben ik het eens dat er een bepaling ontbreekt die de rechter bij een instellingsverzoek verplicht na te gaan of er een levenstestament is dat voldoende bescherming biedt.⁵⁸ De minister van Rechtsbescherming en de Rechtspraak vinden dit daarentegen niet noodzakelijk. Verplichte raadpleging van het CLTR kost volgens hen veel tijd en geld. Bovendien menen zij dat de expliciete aandacht voor het levenstestament in het aanvraagformulier een bijdrage levert aan de kennis van de kantonrechter omtrent het bestaan van een levenstestament.⁵⁹ Mijns inziens ligt in dat geval het gevaar op de loer dat verzoekers het levenstestament verzwijgen indien zij niet gebaat zijn bij de uitvoering daarvan.

Naast het levenstestament zijn er andere informele, passende oplossingen die in sommige gevallen volstaan. Zo kan het feit dat budgetbeheer geen kans heeft gekregen⁶⁰ of de omstandigheid dat de betrokkene op de wachtlijst staat voor begeleiding van de reclassering⁶¹, een reden zijn om geen beschermingsbewind in te stellen. Een ander voorbeeld is te vinden in een beschikking van het Hof Arnhem-Leeuwarden waarin de rechthebbende lijdt aan expressieve afasie. Volgens het hof is de rechthebbende – met de informele hulp van zijn stabiele netwerk – voldoende in staat zijn belangen waar te nemen. De kwetsbaarheid van de rechthebbende door zijn afhankelijkheid van derden rechtvaardigt niet zonder meer een ingrijpende beschermingsmaatregel. Naar het oordeel van het hof is hij in staat om zijn eigen beslissingen te nemen en mogen deze beslissingen voor hem ook minder gunstige financiële gevolgen hebben.⁶²

Uit het eerdergenoemde WODC-rapport blijkt dat de helft van de ondervraagde kantonrechters en schuldhulpverleners ervaren dat een beschermingsbewind geen passende bescherming biedt voor mensen met problematische schulden. Het meerderjarigenbewind achten zij in die gevallen te zwaar. In hun optiek zijn er voor dergelijke situaties andere, meer geschikte instrumenten, waaronder budget-

beheer.⁶³ Indien een passend alternatief voorhanden is, brengt het vereiste van subsidiariteit mee dat de rechter het verzoek tot instelling van een bewind moet afwijzen. Meer dan dat nu het geval is, moeten rechters bezien of een minder ingrijpende voorziening afdoende is.

6. Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind

De mogelijke invoering van art. 1:432a BW is een volgende manier die kan bijdragen aan een bescherming op maat.⁶⁴ Het voorgestelde artikel bepaalt dat indien instelling van het bewind wordt verzocht wegens problematische schulden het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de rechthebbende woonplaats heeft, advies kan uitbrengen over de vraag of een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan het beschermingsbewind kan volstaan.

De nieuwe bepaling geeft de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning door de gemeente af te wegen bij de beoordeling van het instellingsverzoek om een schuldenbewind. Het advies kan een aanbod bevatten om de rechthebbende met een lichtere maatregel te ondersteunen. Daarnaast kan de gemeente de rechter adviseren omtrent de duur van het beschermingsbewind of voorstellen om de rechthebbende samen met een beschermingsbewindvoerder bij te staan.⁶⁵

In de optiek van de gemeentelijke vertegenwoordigers hebben kantonrechters doorgaans geen oog voor alternatieven die de gemeente aanbiedt, zoals budgetbeheer.⁶⁶ Het nieuwe wetsvoorstel kan daar verandering in brengen

57. In 2015 werden er 66.930 levenstestamenten ingeschreven, in 2016 waren dat er 91.344 en 2017 volgde met 112.688. Te vinden op: www.knb.nl onder Factsheets.

58. K. Blankman en K. Vermariën, 'Conformiteit van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het EVRM met de huidige en voorgestelde wetgeving inzake vertegenwoordiging van wilsonbekwame personen in Nederland', Amsterdam 2015, p. 24.

59. Kamerstukken II 2016/17, 28345, nr. 180.

60. Hof Arnhem-Leeuwarden 11 oktober 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9055.

61. Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7168.

62. Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6323.

63. WODC-rapport 2018, p. 14.

64. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Memorie van Toelichting Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, 9 juli 2018, te vinden op: www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 26 februari 2019) (hierna: Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten MvT).

65. Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten MvT, p. 20 en 22.

66. WODC-rapport 2018, p. 12.

en op die wijze bijdragen aan het leveren van maatwerk. Het gewicht dat het VN-verdrag toekent aan het respecteren van de autonomie van het individu als fundamenteel recht en de nadruk die het verdrag legt op ondersteunende maatregelen, vormen daarnaast een sterk pleidooi voor het invoeren van bovengenoemde regeling. Bovendien kan het uitgebrachte advies verzoekers ertoe aanzetten de aanvraag voor bewind in te trekken en het aanbod van de gemeente te accepteren. Zodra de bekendheid van de gemeentelijke voorzieningen toeneemt, is te verwachten dat het aantal instellingsverzoeken eveneens afneemt. Gelet op het aantal bewindszaken is vermindering van de werklast voor kantonrechters een welkom neveneffect.

7. Conclusie

De huidige wettelijke regeling van het meerderjarigenbewind biedt voldoende mogelijkheden voor ‘een bescherming op maat’. Daarin speelt de kantonrechter de belangrijkste rol. Hij moet het zelfbeschikkingsrecht van het individu respecteren en ervoor zorgen dat het bewind niet verder ingrijpt dan noodzakelijk is. De jurisprudentie laat een positief beeld zien van de manier waarop rechters met de wettelijke regeling van de beschermingsmaatregel omgaan. De balans tussen de autonomie en de bescherming van het individu lijkt redelijk te zijn gevonden, maar er is nog zeker ruimte voor verbetering.

Zo is het een zorgwekkende ontwikkeling dat zorginstellingen en banken een beschermingsbewind als voorwaarde stellen voor bepaalde faciliteiten. Instellingen mogen de betrokkene niet op deze manier onder druk zetten en kantonrechters zouden dit soort verzoeken nimmer moeten inwilligen indien het bewind niet

noodzakelijk is.

Daarnaast gelden de meeste beschermingsbewinden voor onbepaalde tijd en omvatten deze alle goederen van de rechthebbende. Daarmee wordt weinig recht gedaan aan het door de wetgever en het VN-verdrag beoogde beginsel van proportionaliteit. Mijns inziens zouden rechters het *beperkt* bewind (zowel in tijd als in omvang) vaker als uitgangspunt moeten nemen. Indien later blijkt dat de maatregel onvoldoende bescherming biedt, kan deze alsnog worden uitgebreid.

Verder is gebleken dat de rechter nagenoeg altijd rekening houdt met het levenstestament indien dit ter sprake komt tijdens de behandeling van het verzoek tot onderbewindstelling. De kantonrechter raakt echter alleen op de hoogte van een levenstestament, indien de verzoekers dit via het standaardformulier of ter zitting melden. Het zou daarom een goede ontwikkeling zijn dat de rechtspraak inzage krijgt in het CLTR.

Als laatste valt het voorgestelde art. 1:432a BW toe te juichen. Gemeenten krijgen de kans de betrokkene passende ondersteuning te bieden, op een informele wijze. Bij budgetbeheer kan de betrokkene zelfstandig over zijn vermogen blijven beschikken, hetgeen de voorkeur heeft ten opzichte van het beschermingsbewind. De invoering van het adviesrecht zal hopelijk leiden tot intrekking en afname van het aantal verzoeken tot onderbewindstelling. Dit is een zeer wenselijke ontwikkeling nu het – gezien het sterk stijgende aantal bewinden – moeilijk voorstelbaar is dat kantonrechters in ieder afzonderlijk geval in een op maat gemaakte bescherming kunnen voorzien.