

Vergaderjaar 2012–2013

33 054

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 4 juni 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat het wetsvoorstel een nuttige aanvulling vormt op de bestaande wetgeving met betrekking tot curatele, bewindvoering en mentorschap. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de strekking van het voorstel dat ertoe moet leiden dat mensen die vertegenwoordiging behoeven, beter worden beschermd. Daarmee wordt beoogd ervoor te zorgen dat personen die onvoldoende zelfredzaam zijn, voldoende toegang krijgen tot de verschillende wettelijke maatregelen, en wordt bewerkstelligd dat deze maatregelen adequaat functioneren. Deze leden zijn met name ingenomen met de inzet om de betrokkenheid van personen in de nabije omgeving van degenen die vertegenwoordiging behoeven, te ondersteunen. Bovendien hebben deze leden met genoegen vastgesteld dat de regering in de nota naar aanleiding van het verlag een uitvoerige toelichting heeft gegeven op de verhouding tussen de in het wetsvoorstel opgenomen regelingen en de WSNP, en op de samenloop van het beschermingsbewind en de WSNP. Zij hebben nog een aantal

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

vragen. Het lid van de **SGP**-fractie sluit zich bij een van de vragen van de CDA-fractie aan.

De leden van de **SP**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel, alhoewel zij een keuze voor een integrale regeling van bescherming van meerderjarigen fraaier hadden gevonden. Deze leden hebben nog een enkele vraag.

2. Algemeen

Ratificatie Verdragen

Kan de regering enige informatie verschaffen aan de leden van de **VVD**-fractie over de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het VN-verdrag van 13 december 2006 inzake rechten van personen met een handicap?

De in het wetsvoorstel opgenomen regelingen met betrekking tot de bescherming van meerderjarigen betreffen duidelijke verbeteringen van dit onderwerp in het Nederlandse recht, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is echter geen aandacht gegeven aan de bescherming van meerderjarigen in grensoverschrijdende – Europese zowel als mondiale – gevallen. Voor deze laatste categorie is van belang dat Nederland het Haags Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen heeft ondertekend. Het verbaast deze leden dat de Nederlandse regering nog geen stappen heeft gezet om tot ratificatie van dit Verdrag over te gaan, vooral omdat in het bijzonder veel ouderen ervoor hebben gekozen de periode na hun pensioen in het buitenland door te brengen. Wil de regering aangeven of er thans concrete plannen bestaan om tot ratificatie over te gaan en wanneer dat – onverhoopt – niet het geval is, waarom de regering de ratificatie (nog) niet ter hand heeft genomen?

Na ratificering van het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking zal de regering beleid moeten ontwikkelen inzake de rechten van en beschermingsmaatregelen voor mensen met beperkingen, aldus de leden van de **SP**-fractie. Gelet op de samenhang met het voorliggende wetsvoorstel ligt het volgens hen voor de hand daar nu al over na te denken. Hoever is de regering op dit punt?

Levenstestament

Kan de regering nog eens precies aan de leden van de **VVD**-fractie uiteenzetten welk gewicht dient te worden toegekend aan het levenstestament van een persoon, in geval een instelling een verzoek om curatele of onderbewindstelling doet? In geval een levenstestament is opgemaakt bij notariële akte, zal het document op enig moment boven water komen. Een levenstestament dat niet bij notariële akte is opgemaakt, kan gemakkelijk aan de aandacht ontsnappen. Hoe ziet de regering dit?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd of de regering van oordeel is dat bij het Centraal Levenstestamentenregister zou moeten worden aangesloten, of dat volmachten/levenstestamenten via een openbaar register algemeen toegankelijk zouden moeten zijn. De leden van de **CDA**-fractie begrijpen dat aldaar werd voorgesteld dat een inzagerecht zou moeten worden voorbehouden aan bepaalde beroepsbeoefenaren. De regering heeft daarop geantwoord, dat er «voors en tegens van algemene toegankelijkheid van een register en van een inzagerecht voor uitsluitend bepaalde

beroepsbeoefenaren»² zijn. Zij gaf daarbij aan de vraag naar de registratie van volmachten of van levenstestamenten te betrekken bij de vraag of in Nederland een wettelijke regeling voor dergelijke voorzieningen is geboden. Een vraag, die zij ter beantwoording aan een volgend kabinet wil overlaten. Deze leden zouden toch wel graag een indicatie willen zien waaruit blijkt hoe de regering tegen de ontwikkelingen met betrekking tot dit onderwerp aankijkt. Het betreft hier immers een gevoelig onderwerp, waarbij het niet is uitgesloten dat een groot aantal mensen daarbij betrokken raakt.

Op vragen vanuit diverse fracties in de Tweede Kamer antwoordt de regering dat het niet nodig is om iets in de wet te regelen voor het levenstestament, constateren de leden van de **SP**-fractie. Zij willen de regering echter wijzen op de voordelen van de volmacht en het levenstestament. De betrokkene behoudt allereerst de regie over zijn leven nadat hij hiertoe zelf niet meer in staat is, door zelf een persoon te machtigen/laten benoemen en in die volmacht/levenstestament zelf een aantal dingen te regelen. Dit kunnen onder andere financiële zaken zijn en wensen met betrekking tot het al dan niet (verder) behandelen. Het is daarnaast voor de persoon zelf prettiger en voor de overheid ook goedkoper. Er is van veel kanten op gewezen dat in de praktijk problemen rijzen bij het levenstestament en de volmacht. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Vereniging van Estate Planners in het Notariaat (EPN) en de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) hebben hierop gewezen. Op de website van de KNMG staat: «Een wilsverklaring kan soms duidelijkheid scheppen tussen arts en patiënt of aanleiding zijn voor een gesprek. Maar tegelijkertijd leiden dergelijke verklaringen, regelmatig tot misverstanden. Met name in acute situaties kan onduidelijk zijn of de verklaring authentiek is. Ook kan de vraag opdoemen of de opsteller wilsbekwaam was tijdens het opstellen van het behandelverbod en of de situatie zoals die zich in de praktijk voort doet ook de situatie is waar de opsteller op doelde (wat bijvoorbeeld lastig is bij een te algemene formulering).»³ De KNMG adviseert daarom dat patiënt en arts tijdig een gesprek voeren over het levenseinde. Dit lijkt deze leden echter niet in alle gevallen voldoende; een levenstestament is dat volgens hen wel. Zij hebben hierover de volgende vragen. Is de regering bereid om het levenstestament te propageren, zoals bijvoorbeeld Oostenrijk dat doet? Oostenrijk kent daartoe een overheidsmodel. Is de regering bereid om te investeren in een goedkoper model en een register, zodat deze oplossing ook toegankelijk is voor mensen voor wie de notaris te duur is?

Uitleg «terstond»

Art. 385 lid 2 bepaalt dat feiten die voor de curatele en het voortduren daarvan van betekenis zijn, terstond door de curator aan de kantonrechter worden medegedeeld. De leden van de **VVD**-fractie vragen wat wordt bedoeld met «terstond». Dient de curator een dergelijke mededeling vergezeld te doen gaan van een verzoek tot opheffing of wijziging van de curatele, of volstaat een enkele mededeling, ervan uitgaande dat de kantonrechter vervolgens ter zake een beslissing neemt? Graag een reactie van de regering.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 4.

³ Website van KNMG: <<http://knmg.artsennet.nl/Dossiers-9/Themadossier-Levenseinde/Wilsverklaring.htm>>.

Toename aantal zaken

Uit het Jaarverslag Rechtspraak 2012 blijkt dat het beroep op de rechter bij zaken rond curatele, bewindvoering en mentorschap in de periode 2004–2012 is verdubbeld tot verdrievoudigd.⁴ Kan de regering aan de leden van de **CDA**-fractie aangeven of het hier voor het overgrote deel om ouderen gaat, of dat deze maatregelen min of meer gelijkelijk over verschillende leeftijdscategorieën zijn verdeeld? Hoe verhoudt de toename van het aantal curatoren en beschermingsbewindvoerders zich tot de toename van WSNP-bewindvoerders? Graag een reactie van de regering.

Suggestie dhr. Nuytinck

Graag ontvangen de leden van de **CDA**-fractie nog een argumentatie van de regering voor het niet opvolgen van de suggestie van de heer Nuytinck met betrekking tot een wijziging van art. 1: 449 lid 1 BW.⁵

3. Voornaamste wijzigingen

Wijziging van de gronden voor curatele en beschermingsbewind en publicatieplicht

In de nota naar aanleiding van het verslag is de verhouding tussen en de samenloop van het beschermingsbewind en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) aan de orde geweest.⁶ Nadien blijkt met name van gemeentelijke zijde te zijn gesteld (bijvoorbeeld Almere), dat de gemeenten door de benoeming van beschermingsbewindvoerders met hogere lasten voor de bijzondere bijstand worden geconfronteerd, aangezien de kosten van de bewindvoerders uit deze bron moeten worden gefinancierd. De leden van de **CDA**-fractie en de **SGP**-fractie vragen zich af of hier van een reëel probleem sprake is en zo ja, of daarvoor een oplossing kan worden gevonden en in welke richting deze moet worden gezocht. Of speelt hier een rol dat een door de kantonrechter benoemde beschermingsbewindvoerder «duurder» is dan een WSNP-bewindvoerder?

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

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat ook instellingen waar de curandus, de rechthebbende of de betrokkene bij een mentorschap wordt verzorgd of die begeleiding bieden, bijvoorbeeld aan hulpbehoevende personen die thuis blijven wonen, de bevoegdheid krijgen om te verzoeken om een curatele, onderbewindstelling of mentorschap. In art. 379 lid 2 van het wetsvoorstel wordt dit geregeld voor de curatele, in art. 432 lid 2 voor het bewind en in art. 451 lid 2 voor het mentorschap, constateren de leden van de **VVD**-fractie. In de artikelen 379 lid 2 en 432 lid 2 wordt bepaald dat indien een instelling het verzoek doet, in het verzoekschrift vermeld dient te worden waarom de in het eerste lid genoemde personen niet tot indiening van het verzoek zijn overgegaan. Betekent dit dat de toelichting door de verzoekende instelling op dit punt volstaat en de kantonrechter daar zonder meer op afgaat? Of is de kantonrechter gehouden bij de in het eerste lid genoemde personen te verifiëren – schriftelijk of mondeling – of hetgeen in het verzoekschrift op dit punt wordt verwoord, correct is?

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VI, nr. 101, p. 33.

⁵ Prof. mr. A.J.M. Nuytinck, «Meerderjarigenbewind en schuldsanering», *WPNR* 2012, 6919.

⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 7 e.v.

Voor curatoren, bewindvoerders en mentoren die meer dan incidenteel als zodanig optreden, dat wil zeggen van drie of meer personen curator, bewindvoerder of mentor zijn, worden kwaliteitseisen geïntroduceerd (art. 383 lid 7, art. 435 lid 7, art. 452 lid 7). De leden van de **VVD**-fractie vinden dit een goede zaak. Het valt niet uit te sluiten dat instellingen bij herhaling gebruik maken van dezelfde professionele curator-/bewindvoerderorganisatie, omdat zij er vertrouwen in hebben dat de desbetreffende organisatie blijft voldoen aan de kwaliteitseisen, en de accountantsverklaringen steeds in orde worden bevonden. Ook al zijn de leiding, het personeel van de instelling, of personen verbonden met de instelling uitgesloten van het curatorschap, de bewindvoering of het mentorschap, toch rijst de vraag of een instelling, wanneer deze bij herhaling gebruik maakt van dezelfde curator-/bewindvoerderorganisatie, niet een te invloedrijke positie heeft c.q. verwerft in de curatele/bewindvoering van haar cliënten. Hoe beoordeelt de regering dit? Zijn er op dit punt waarborgen ingebouwd? In dit verband rijst tevens de vraag of de accountant, die de verklaring afgeeft voor de curator-/bewindvoerderorganisatie die deze werkzaamheden verricht voor een instelling, per definitie een andere dient te zijn dan de accountant van de instelling?

In de nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de VVD-fractie dat een klacht van een betrokkene/vertegenwoordigde in eerste instantie dient te worden ingediend bij de curator, bewindvoerder of mentor zelf.⁷ Wat betekent dit voor de relatie tussen betrokkene en curator, bewindvoerder of mentor? Als de klacht niet gehonoreerd wordt, moet de klager worden gewezen op eventuele verdere mogelijkheden, bijvoorbeeld de branchevereniging als de vertegenwoordiger daarbij is aangesloten. Ligt het niet veel meer voor de hand om de klager de mogelijkheid te geven om zich in tweede instantie tot de kantonrechter te wenden? Per slot van rekening is de kantonrechter degene die de curator, bewindvoerder of mentor heeft benoemd, die heeft gecontroleerd of aan de kwaliteitseisen is voldaan en die moet beoordelen of een maatregel eventueel moet worden verlengd. Hoe beoordeelt de regering dit?

Over de invulling van kwaliteitseisen voor curatoren, bewindvoerders en mentoren wordt nog overleg gepleegd, begrijpen de leden van de **CDA**-fractie. Is de regering ervan overtuigd dat er voor curatoren en bewindvoerders toch in ieder geval wel een hbo-, of vergelijkbaar niveau moet worden aangehouden?

In een AMvB worden kwaliteitseisen neergelegd voor curatoren, bewindvoerders en mentoren die in drie of meer zaken zijn benoemd. De leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer hebben in de schriftelijke voorbereiding aandacht gevraagd voor het menselijke aspect bij de regelingen ter bescherming van meerderjarigen, met name als een rechtspersoon is benoemd. De regering antwoordde daarop dat continuïteit van de vertegenwoordiging beter is gewaarborgd indien een rechtspersoon is benoemd, omdat er dan vervanging is bij ziekte et cetera.⁸ De leden van de **SP**-fractie veroorloven zich erop te wijzen dat professionele begeleiding van jeugdigen, bijvoorbeeld in het kader van een ondertoezichtsstelling of voogdij, allerm minst persoonlijke betrokkenheid en continuïteit garandeert. Er zijn helaas te veel gevallen bekend waarin tot zeven keer per jaar sprake was van vervanging van de gezinsvoogd, waardoor binnen dat jaar slechts kennismakingsgesprekken hebben plaats gevonden en

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 31.

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 21.

aan behandeling niet toe is gekomen. Deze leden vragen daarom of de regering in overweging wil nemen om in de nog te ontwerpen AMvB het aspect «continuïteit» op te nemen, zodat de rechter de rechtspersoon daarop aan kan spreken en toetsen, in verband met de (ook ambtshalve) bevoegdheid om tot ontslag over te gaan (artt. 385, 448 en 461).

Met betrekking tot de kwaliteit is volgens de leden van de SP-fractie nog iets merkwaardigs aan de hand. Zij begrijpen dat is voorgenomen om in de AMvB een contactfrequentie van eens in de twee maanden op te nemen. Mentorschap Netwerk Nederland (MNN) stelt onweersproken, voor zover deze leden kunnen nagaan, dat een maandelijks contact noodzakelijk is. Waarom wil de regering dan toch uitgaan van eens in de twee maanden?

Het uitoefenen van curatele, beschermingsbewind of mentorschap vereist een aantal vaardigheden die niet een ieder van nature zijn gegeven, aldus de leden van de SP-fractie. MNN en de Branchevereniging van Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) zetten zich gezamenlijk in om familie- en vrijwillige mentoren de nodige toerusting en ondersteuning te bieden. Het ministerie van VWS heeft hiervoor een subsidie beschikbaar gesteld. Het volgen van een dergelijke cursus brengt echter ook voor de familie- dan wel vrijwillige curator, bewindvoerder of mentor kosten met zich mee. Is de regering bereid een voorziening te treffen ingeval de beschermde minder draagkrachtig is, nu het systeem van bijzondere bijstand problematisch blijkt te zijn?

De kantonrechter vormt zich een oordeel omtrent de geschiktheid van de te benoemen persoon. De leden van de SP-fractie vragen welke hulpmiddelen de kantonrechter hiertoe tot zijn beschikking heeft. Begrijpen deze leden goed dat het toezicht op de uitvoering van de drie beschermingsmaatregelen uitsluitend bij de kantonrechters is belegd? Zo ja, zijn deze daar volgens de regering voldoende toe geëquipeerd? Het antwoord van de regering aan de leden van diverse partijen in de Tweede Kamer op dit punt,⁹ stelt deze leden geenszins gerust. Beide bovenstaande vragen leiden bij hen tot dezelfde, volgende gedachte. Met betrekking tot beschermingsmaatregelen heeft een kantonrechter, evenals een kinderrechter, een orgaan nodig om hem te adviseren, zowel voor het oordeel over de benoemingsgeschiktheid als voor toezicht. Is de regering dat met deze leden eens?

Het zal volgens hen niet lang meer duren of er vallen evenveel ouderen onder een beschermingsmaatregel, als er nu jeugdigen onder een kinderbeschermingsmaatregel vallen. Is de regering bereid zich over deze problematiek te buigen? Beide beschermingsmaatregelen zijn immers vergelijkbaar. Deze leden vragen de regering welke omstandigheden rechtvaardigen dat met betrekking tot kinderbeschermingsmaatregelen een overheidsorgaan (de Raad voor de Kinderbescherming) beschikbaar is om de rechter te adviseren, terwijl de kantonrechter er alleen voor staat.

4. Financiële gevolgen voor de werklust van het gerechtelijk apparaat

De leden van de **VVD**-fractie delen niet het optimisme van de staatssecretaris dat door het wetsvoorstel de werklust van de rechterlijke macht eerder zal afnemen dan toenemen, althans niet in het huidige tijdsgewricht waarin als gevolg van de crisis te verwachten is dat het aantal onderbewindstellingen toeneemt. Vanuit dit gegeven zal het toepassen van de nieuwe wettelijke regeling met kwaliteitseisen en jaarlijkse accountantsverklaring, in geval van tien of meer vertegenwoordigingen,

⁹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 6, p. 33.*

in de nabije toekomst een werklastverzwaring voor de rechterlijke macht met zich meebrengen. In haar brief van 19 maart jl. doet de regering verslag van haar contacten met de Raad voor de Rechtspraak over enkele aspecten van het wetsvoorstel.¹⁰ In ieder geval tot en met 2016 dient de rechtspraak extra kosten als gevolg van het wetsvoorstel, zelf op te vangen. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het in tijden van ingrijpende bezuinigingen vrijwel onmogelijk is om extra middelen ter beschikking te stellen. Desalniettemin vragen zij de regering om ook in de komende periode tot en met 2016, een open oog te houden voor de eventuele noden van de rechterlijke macht als gevolg van de inwerking-treding van het voorliggende wetsvoorstel. Is de regering bereid om, wanneer de financiële lasten van het voorliggende wetsvoorstel de door de Raad voor de Rechtspraak geraamde extra kosten overstijgen, enige financiële verlichting te bieden teneinde te voorkomen dat de rechtspraak als geheel aan kwaliteit moet inboeten als gevolg van te krappe middelen?

5. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel verdwijnt «verkwisting» als grond voor curatele; «verkwisting» wordt een grond voor onderbewindstelling. In het licht hiervan begrijpen de leden van de **VVD**-fractie art. IV van het wetsvoorstel niet geheel. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wet doet de curator van een persoon die onder curatele is gesteld wegens verkwisting, verslag aan de kantonrechter over de vraag of de maatregel (bedoeld is: van curatele) dient te worden voortgezet. Is het niet zo dat wanneer het wetsvoorstel tot wet is geworden, de maatregel van curatele niet meer mogelijk is in geval van «verkwisting» en er dus ook geen sprake kan zijn van eventuele voortzetting van de maatregel (van curatele)? Er zal dan, indien nodig, om een andere maatregel moeten worden gevraagd, namelijk die van onderbewindstelling. Graag een reactie van de regering.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

¹⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33 054, nr. 18.*