

De rechterlijke bescherming na de wet van 17 maart 2013: eerste resultaten van een empirisch-juridische evaluatie

Peer-reviewed author version

WUYTS, Tim & LUYKX, Marie-Laure (2024) De rechterlijke bescherming na de wet van 17 maart 2013: eerste resultaten van een empirisch-juridische evaluatie. In: Lecocq, Pascale; Dambre, Maarten (Ed.). Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2024, die Keure, p. 75 -104.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/44751>

**DE RECHTERLIJKE BESCHERMING NA DE WET VAN
17 MAART 2013: EERSTE RESULTATEN VAN EEN
EMPIRISCH-JURIDISCHE EVALUATIE**

Prof. dr. Tim WUYTS
Hoofddocent personenrecht, gezondheidsrecht en methodologie UHasselt

Marie-Laure LUYKX
Doctoraatsbursaal UHasselt¹

¹ FWO G0A3924N.

Inleiding

1. Bij de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid² (hierna afgekort: wet 17 maart 2013), werden alle toenmalige beschermingsstatuten voor kwetsbare volwassenen vervangen door één nieuw eengemaakt beschermingsstatuut. Alle op dat ogenblik bestaande beschermingsmaatregelen werden uiterlijk op 1 september 2019 volledig vervangen door het nieuwe eengemaakte beschermingsstatuut (art. 227 wet 17 maart 2013).

2. Een belangrijke doelstelling van de wet van 17 maart 2013 was een verandering in de maatschappelijke visie op personen met een (functie)beperking te bekrachtigen, zoals vereist door het VN-Gehandicaptenverdrag³. Zo verschoof de aandacht naar het versterken van de autonomie, of minstens, de participatie van de beschermde personen. Dit werd gerealiseerd door de beginselen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit effectief op te nemen in de wettelijke bepalingen omtrent de beschermingsmaatregelen. Buitengerechtelijke bescherming kreeg onder bepaalde voorwaarden voorrang op de gerechtelijke bescherming. En binnen de gerechtelijke bescherming werd bijstand door een bewindvoerder de regel en vertegenwoordiging eerder de uitzondering⁴.

3. Luidens artikel 224 van de wet van 17 maart 2013 wordt de toepassing van dit nieuwe beschermingsstatuut geëvalueerd door de minister van Justitie en de minister bevoegd voor de Gezinnen in het negende jaar na de inwerkingtreding ervan (2023). Daarbij wordt in het bijzonder de werking van de buitengerechtelijke bescherming, het bewind en de werklast van de vrederechten onderzocht. Het verslag van deze evaluatie wordt door de minister bevoegd voor de Gezinnen overgezonden aan de wetgevende Kamers uiterlijk op 30 juni van het tiende jaar na de inwerkingtreding van deze wet (30 juni 2024).

Deze opdracht tot evaluatie werd in 2023 toevertrouwd aan een consortium van de UHasselt, UCLouvain en de UAntwerpen met als promotoren WUYTS, DANDOY, SWENNEN en HENNAU. Dit mondde uit in een evaluatierapport dat op het tijdstip van redactie van deze tekst nog niet is voorgesteld in het federaal parlement⁵. In deze evaluatie werd de focus gelegd op de volgende aspecten⁶: de impact van de wet op de werklast van de vrederechten, de mate waarin de doelstellingen van de wetgever bij de invoering van de zorgvolmacht op het vlak van autonomie in de praktijk werden bereikt, de mate waarin de voorkeur voor een familiale bewindvoerder wordt bevorderd door de wet en hoe die voorkeur nog meer zou kunnen worden gestimuleerd, de mate waarin er daadwerkelijk sprake is van maatwerk bij de organisatie van een rechterlijke beschermingsmaatregel en welke factoren daarbij een rol spelen, hoe de controle en evaluatie van het bewind wordt georganiseerd in de vrederechten en wat de gevolgen zijn van de oprichting van een centraal register voor de bescherming van personen voor niet-professionelen.

² BS 14 juni 2013, ed. 2, 38132.

³ VN Verdrag 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, BS 22 juli 2009 (hierna afgekort: Gehandicaptenverdrag).

⁴ F. SWENNEN, *Minderjarige beschermde personen*, Brugge, die Keure, 2014, 4-7; V. BERTOUILLE, K. ROTTHIER en E. VAN DEN EENDEN, "Algemene situering van het bewind" in V. BERTOUILLE, K. ROTTHIER en E. VAN DEN EENDEN (eds.), *Onbekwaamheid en bescherming. Praktische handleiding meerderjarige onbekwame*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 7-10.

⁵ T. WUYTS, N. DANDOY, F. SWENNEN, S. HENNAU, M. HACON en L. JEURISSEN, "Evaluatie van de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid. Eindrapport", studie uitgevoerd in opdracht van de FOD Justitie overeenkomstig artikel 224 wet 17 maart 2013, juni 2024, te verschijnen (hierna afgekort: Eindrapport).

⁶ Zie ook: Wetsvoorstel tot invoering van een globaal beschermingsstatuut voor meerderjarige wilsonbekwame personen, amendement nr. 123 (TERWINGEN c.s.), *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/2, 76.

4. Het evaluatierapport bestaat uit een combinatie van rechtsdogmatisch en empirisch (kwalitatief als kwantitatief) onderzoek. Het rechtsdogmatisch deel richt zich op de belangrijkste bevindingen uit het nationale recht (zowel rechtsleer als rechtspraak), aangevuld met bepalingen uit het internationaal recht. Het empirisch onderzoek combineert statistische gegevens met surveys en focusgroepen om inzicht te krijgen in de effectieve praktische toepassing van de wet. Hierbij werden verschillende doelgroepen uit alle gerechtelijke arrondissementen betrokken die te maken hebben met zowel buitengerechtelijke en rechterlijke beschermingsmaatregelen ten aanzien van meerderjarige personen. De doelgroep van het onderzoek omvat niet alleen vrederechters, notarissen of professionele bewindvoerders, maar ook artsen, financiële instellingen en (leden van) middenveldorganisaties.

Bij het opstellen van deze publicatie werd zorgvuldig een evenwicht gezocht tussen het bieden van relevante inzichten en het vermijden van voorbarige conclusies, gezien de voorlopige aard van het eindrapport. Hierdoor werd slechts een bewuste selectie gemaakt van de te presenteren gegevens en standpunten, wat verklaart waarom bepaalde informatie niet volledig is opgenomen. Verder erkennen wij de beperkingen van het gebruikte survey-onderzoek. Hoewel de resultaten waardevolle inzichten bieden in de percepties van de respondenten, moeten ze met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de gegeven antwoorden niet altijd noodzakelijk overeenstemmen met de feitelijke praktijk. Het is daarom aanbevolen dat de bevindingen in hun bredere context worden geplaatst en worden beschouwd als indicaties, eerder dan als definitieve conclusies.

5. De belangrijkste bevindingen van het evaluatierapport worden hierna besproken met als focus de rechterlijke bescherming waar de vrederechters het meeste mee worden geconfronteerd. Achtereenvolgens komen aan bod: het toepassingsgebied van de civielrechtelijke beschermingsmaatregelen, de buitengerechtelijke bescherming en de rechterlijke bescherming. Voor elk onderdeel werd een selectie gemaakt van de belangrijkste bevindingen uit zowel het rechtsdogmatisch als het empirisch onderzoek. Elk onderdeel zal ook kort worden afgerond met een selectie van de belangrijkste aanbevelingen.

I. Toepassingsgebied

A. Gedekte beschermingsbehoeften: tweedeling

6. De wet van 17 maart 2013 bepaalt dat enkel de staat van wilsonbekwaamheid (art. 488/1 oud BW) en de staat van verkwisting (art. 488/2 oud BW, *infra*, nrs. 17-20) aanleiding kunnen geven tot buitengerechtelijke of rechterlijke beschermingsmaatregelen. De wetgever koos destijds bewust om het begrip ‘gezondheidstoestand’ waaraan de staat van wilsonbekwaamheid refereert niet nader toe te lichten. Hierdoor kan de vrederechter, rekening houdend met de huidige stand van de wetenschap, het begrip zelf invullen en toepassen⁷. Dit biedt de vrederechters de nodige soevereine beoordelingsruimte om iedere specifieke zaak met zijn eigen unieke omstandigheden te beoordelen.

Vanuit internationale hoek blijft kritiek klinken op het feit dat de Belgische beschermingsregeling nog te sterk leunt op het medisch model van een handicap. Het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap (hierna afgekort: het VN-Comité) wees in zijn

⁷ S. MOSSELMANS en A. VAN THIENEN, “Bescherming en bewind voor meerderjarigen in het licht van de Wet van 17 maart 2013” in I. BOONE en C. DECLERCK, *Actualia familierecht 2014-15*, Brugge, die Keure, 2015, 90; *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53K1009/001, 33; F. DEGUEL, “La loi du 17 mars 2013”, 292, nr. 6; F. SWENNEN, “De meerderjarige beschermde personen”, 566, nr. 8.

eerste algemene commentaar bij art. 12 van het VN-Gehandicaptenverdrag in 2014 expliciet op het probleem van de koppeling tussen de medisch beoordeelde wilsbekwaamheid en de (juridische) handelingsbekwaamheid. De status van een persoon als een persoon met een handicap of het bestaan van een beperking zou volgens art. 12 Gehandicaptenverdrag dan nooit een grond kunnen zijn voor de ontkenning van de (juridische) handelingsbekwaamheid⁸. In dit verband bevat het eindrapport de aanbeveling om de woorden “wegens zijn gezondheidstoestand” te schrappen uit artikel 488/1 oud BW⁹.

7. De wetgever beklemtoont verder dat personen die wilsonbekwaam zijn wegens hun gezondheidstoestand, slechts bescherming kunnen genieten voor zover dit *noodzakelijk* wordt geacht om hun belangen te waarborgen¹⁰. Opnieuw wordt deze beoordeling overgelaten aan de soevereine beoordelingsbevoegdheid van de vrederechter. Ter illustratie oordeelde de rechtbank te Henegouwen dat een invalide of bedlegerige persoon weliswaar zonder mentale stoornis niet onder bewind hoeft te worden geplaatst¹¹. Het Hof van Cassatie beklemtoonde in een arrest van 17 juni 2024 het vereiste dat uit de gezondheidstoestand de noodzaak moet ontstaan zijn om een beschermingsmaatregel te organiseren teneinde de belangen van de betrokken persoon te waarborgen¹². Ingeval de rechter zich aansluit bij het eindverslag van een deskundige waarin wordt vastgesteld dat betrokkene niet verward is en in staat is zelfstandig zijn goederen te beheren, kan deze geen rechterlijke beschermingsmaatregel m.b.t. de goederen bevelen.

In de gepubliceerde rechtspraak zijn ook voorbeelden terug te vinden waar de noodzaak van een beschermingsmaatregel wordt afgemeten naar de *concrete beschermingsbehoefte* en niet verder gaat dan wat nodig is. Zowel de medische als de psychosociale dimensie is daarbij van belang. Een gepaste omkadering (familiaal, sociaal, enz.) kan immers een beschermingsmaatregel overbodig maken¹³. Zo volstaat een maatregel van budgetbegeleiding die georganiseerd wordt door het OCMW¹⁴ of kan de beschermingsmaatregel beperkt blijven tot het afsluiten van overeenkomsten waarvan de betaling gebeurt op een later tijdstip, in het bijzonder contracten op afstand, op krediet of met periodieke betalingen zoals abonnementen¹⁵. In dezelfde optiek oordeelde de vrederechter te Gent dat er bij de beoordeling o.m. rekening gehouden moet worden met het bestaan van andere beschermingsmaatregelen of bijstand in de vorm van een psychosociale omkadering¹⁶. In dezelfde zin oordeelde de vrederechter van Fléron dat het verzoek tot onderbewindstelling van een jonge vrouw van 23 jaar die op onverantwoorde wijze omspringt met de magere inkomsten van haar ouders bij wie zij inwoont, afgewezen moet worden¹⁷. Het gegeven dat de te beschermen persoon de neiging zou hebben om te veel uit te geven kan op zich geen onderbewindstelling verantwoorden. De betrokkene

⁸ General Comment n° 1 of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Article 12 (Equal Recognition Before the Law) (19 mei 2014), *UN Doc CRPD/C/GC/1* (2014).

⁹ Eindrapport, 39.

¹⁰ Toelichting, *Parl.St. Kamer 2010-11*, nr. 53-1009/1, 33.

¹¹ Rb. Henegouwen (afdeling Bergen) 27 maart 2017, *T.Vred.* 2018, 482.

¹² Cass. 17 juni 2024, nr. C.23.0161.N.

¹³ Verslag Kamer I, *Parl.St. Kamer 2011-12*, nr. 53-1009/10, 28.

¹⁴ *Vred. Antwerpen (II)* 7 juni 2018, *T.Vred.* 2019, 275, noot B. MEVESEN; In dezelfde zin: *Vred. Oostende (II)* 21 maart 2023, *T.Vred.* 2024, 481, *in casu* bevestigt de vrederechter de voorrang van de buitengerechtelijke bescherming die ruim wordt geïnterpreteerd en oordeelt voorts dat een rechterlijke beschermingsmaatregel enkel mag worden opgelegd wanneer dat noodzakelijk is. De minst ingrijpende maatregel moet daarbij volstaan. De betrokken persoon stond onder budgetbeheer bij het OCMW, dat verzocht om een rechterlijke bescherming te organiseren vanwege een vermeende wilsonbekwaamheid. De vrederechter wees dit af, ondanks een omstandige geneeskundige verklaring die dit ondersteunde, omdat het budgetbeheer al reeds tien jaar succesvol verliep. Het tekort aan middelen en personeel van sociale-, zorg- en ondersteuningsdiensten rechtvaardigt volgens de vrederechter geen ingrijpende maatregel zoals bewindvoering.

¹⁵ *Vred. Etterbeek* 29 januari 2020, *T.Vred.* 2020, 292.

¹⁶ *Vred. Gent (I)* 13 juli 2015, *T.Vred.* 2016, 352.

¹⁷ *Vred. Fléron* 13 november 2012, *T.Vred.* 2014, 320.

dient veeleer zich als autonoom en volwassen persoon te gedragen, wat niet meteen het opzet van een voorlopig bewind is. Een opvoedkundige maatregel, zoals budgetbeheer, zou volgens de vrederechter een betere oplossing uitmaken.

Een rechterlijke beschermingsmaatregel kan maar worden georganiseerd “voor zover de bescherming van zijn belangen dit vereist” (art. 488/1 en 488/2, *in fine* oud BW). Dit wordt ook wel het beginsel van proportionaliteit genoemd. In die optiek moet een rechterlijke bescherming in de zin van art. 488/1 oud BW restrictief worden toegepast en is het niet mogelijk om preventief een rechterlijke bescherming uit te werken¹⁸. Een verzoek tot aanstelling van een bewindvoerder over de persoon uitgaande van de familie met het oogmerk beperkingen in de leefkeuzes van de beschermde persoon (ogenschijnlijk drankprobleem, roken, keuze van vakantiebestemming) terwijl er geen problemen in die zin worden bewezen en de beschermde persoon haar onafhankelijkheid wil bewaren, werd in deze dan ook verworpen¹⁹.

Voorts wordt nog als pijnpunt in de gepubliceerde rechtspraak opgeworpen dat de houding van de beschermde persoon soms een rechterlijke bescherming onmogelijk maakt en de vrederechter dan moet oordelen dat de maatregel geen zin (meer) heeft nu het doel ervan niet kan worden bereikt²⁰.

8. De bevindingen van het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de beschermingsbehoeften die gedekt worden door zowel art. 488/1 oud BW als art. 488/2 oud BW kunnen als volgt samengevat worden. Uit het surveyonderzoek waarbij vrederechters (n=70) uit alle gerechtelijke arrondissementen werden bevraagd, bleek dat een kleine meerderheid (53 %) positief antwoordde op de vraag of de huidige wettelijke tweedeling (staat van wilsonbekwaamheid en staat van verkwisting) alle beschermingsbehoeften in onze huidige maatschappij dekt. Aan de andere kant gaf 40 % van de bevraagde vrederechters aan niet akkoord te gaan met deze stelling. Zij wijzen bijvoorbeeld op de opkomst van cybercriminaliteit (zoals phishing) of de toenemende vergrijzing, die volgens hen zorgen voor een hiaat in het toepassingsgebied van de huidige beschermingsregeling²¹.

De vrederechters werden ook bevraagd over de buitengerechtelijke beschermingsmaatregelen waarmee zij rekening houden bij een verzoek tot rechterlijke bescherming. Een meerderheid noemde de zorgvolmacht, gevolgd door de budgetbegeleiding. Daarnaast werd door enkele Nederlandstalige vrederechters ook de opname in een instelling of het verblijf in een gecontroleerde omgeving genoemd. Andere maatregelen, zoals toezicht binnen het familiale netwerk (bijvoorbeeld door de echtgenoot) of bancaire controle, werden eveneens als mogelijke opties aangegeven²².

9. De bevindingen uit het surveyonderzoek worden bevestigd door het rondetafelgesprek dat in 2023 werd georganiseerd. De aanwezige vrederechters benadrukten alweer dat het toepassingsgebied volgens hen te eng gedefinieerd is. Zij merkten op dat steeds meer mensen hun autonomie verliezen door de opkomende digitalisering van de maatschappij. Zij pleitten vervolgens voor een ‘lightversie’ van rechterlijke bescherming of een hybrideregeling waarbij

¹⁸ Vred. Gent (I) 13 juli 2015, *T.Vred.* 2016, 352.

¹⁹ Vred. Vorst 28 september 2015, *T.Vred.* 2016, 391.

²⁰ Zie bv. Vred. Charleroi 11 december 2019, *T.Vred.* 2020, 301, noot N. DANDOY, de vrederechter verwijst *in casu* ook naar Vred. Antwerpen (V) 18 oktober 2016, *T.Vred.* 2017, 443; Vred. Pelt 5 juni 2020, *T.Vred.* 2021, 264.

²¹ Eindrapport, 13-14.

²² Eindrapport, 60.

een vertegenwoordiger kan worden aangewezen zonder over te gaan tot een handelingsonbekwaamheidsverklaring van de te beschermen persoon²³.

10. Het eindrapport van de evaluatie beveelt uiteindelijk aan om het toepassingsgebied uit te breiden en dus algemener te organiseren. Zo kan er bescherming verleend worden aan alle personen die ondersteuning nodig hebben bij de uitoefening van hun burgerlijke rechten en plichten, ongeacht hun staat van wils- of handelingsbekwaamheid²⁴. Daarbij hoort ook een begripwijziging (“ondersteuning” i.p.v. “bescherming”) en een ruimer pallet aan maatregelen die getroffen kunnen worden²⁵.

B. Omstandige geneeskundige verklaring

11. Luidens artikel 1241 Ger.W. is een omstandige geneeskundige verklaring verplicht bij ieder verzoekschrift dat een mogelijke weerslag heeft op de bekwaamheid van de beschermde of de te beschermen persoon. De wet van 21 december 2018²⁶ bepaalt dat enkel erkende artsen of psychiaters deze verklaringen mogen afleveren en als arts-deskundigen worden aangewezen. Artikel 97 van dezelfde wet bepaalt een overgangsregeling die toelaat dat niet-erkende artsen gedurende vijf jaar na de inwerkingtreding van de KB's, die de erkenningsprocedures en -voorwaarden moeten vaststellen, deze verklaringen mogen opstellen en als arts-deskundigen mogen optreden. Aangezien deze KB's vandaag de dag nog niet zijn vastgesteld, rijst de vraag of niet-erkende artsen nog steeds deze verklaringen mogen afleveren. Binnen de rechtspraak bestaat een strekking die van oordeel is dat op grond van een letterlijke lezing van de tekst van de wet (“vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van de KB's”) deze vraag negatief moet worden beantwoord²⁷. In de rechtsleer wordt deze rechtspraak bekritiseerd op meerdere punten en dit zowel op grond van argumenten die betrekking hebben op de letterlijke interpretatie van de tekst van de wet, als de geest en de gevolgen ervan²⁸.

12. Een ander punt van discussie punt m.b.t. de omstandige geneeskundige verklaring is gerezen sinds de wet van 21 december 2018²⁹. Hoewel de wet de verplichting tot het bijvoegen van een omstandige geneeskundige verklaring aan het verzoekschrift waarin een maatregel wordt gevorderd die de handelingsbekwaamheid betreft, handhaafde, heeft zij de sanctie op de afwezigheid van deze verklaring heeft opgeheven, mede om te voldoen aan de vereisten van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 11 juni 2015 (nr. 87/2015). Behoudens in geval van nood of absolute onmogelijkheid die in de rechtspraak restrictief wordt geïnterpreteerd³⁰ en waar de vrederechter zelf een arts of psychiater aanduidt (art. 1246, § 2 Ger.W.), wordt hier op uiteenlopende wijze mee omgesprongen. Volgens een eerste strekking wordt bij afwezigheid van een omstandige geneeskundige verklaring het verzoek niet-ontvankelijk³¹ of niet-gegrond³²

²³ Eindrapport, 18.

²⁴ Eindrapport, 37.

²⁵ Eindrapport, nr. 457.

²⁶ Wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2018.

²⁷ Famrb. Leuven 29 april 2022, *T.Fam.* 2023, 142, noot T. WUYTS en *T.Vred.* 2023, 164, noot K. ROTTHIER.

²⁸ T. WUYTS, “Zin en onzin van een omstandige geneeskundige verklaring in het kader van een rechterlijke beschermingsmaatregel” (noot onder Famrb. Leuven 29 april 2022), *T.Fam.* 2023, (143) 145, nr. 7; K. ROTTHIER, “Kan de huisarts een omstandige geneeskundige verklaring ondertekenen met het oog op gerechtelijke bescherming?” (noot onder Famrb. Leuven 29 april 2022), *T.Vred.* 2023, (166) 170.

²⁹ Art. 56 Wet 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2018.

³⁰ Rb. Brussel (14^e k.) 17 januari 2017, *T.Vred.* 2018, 545; *Vred.* Fléron 9 mei 2017, *T.Vred.* 2018, 530; *Vred.* Fléron 9 januari 2018, *T.Vred.* 2018, 533.

³¹ Famrb. Namen (afd. Dinant) (2^e k.) 12 juni 2020, *RTDF* 2021, 636, noot F.R.

³² *Vred.* Elsene 5 augustus 2019, *T.Vred.* 2020, 303, noot N. DANDOY.

verklaard³³. Bij een tweede strekking oordeelt de vrederechter op basis van het verzoekschrift of er voldoende elementen worden opgeworpen die een beschermingsmaatregel rechtvaardigen en stelt hij, in voorkomend geval, zelf een arts aan³⁴. Volgens een derde strekking kunnen er passende beschermingsmaatregelen worden getroffen wanneer de rechter zelf zich van de gezondheidstoestand van de beschermde persoon kan vergewissen na deze te hebben ontmoet en na de verzoekende partij te hebben gehoord³⁵. Onzes inziens beschikt de vrederechter vandaag over een ruime beoordelingsbevoegdheid ingeval er geen nood of absolute onmogelijkheid wordt bewezen. Hij kan dan zelf de ernst van het verzoek beoordelen en, in voorkomend geval, alsnog overgaan tot de aanstelling van een arts of psychiater, maar is daar geenszins toe verplicht. Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt eveneens dat het maar één van de elementen is waarop de vrederechter zich steunt voor de beoordeling van het maatwerk³⁶. In het evaluatierapport wordt een wettelijke verduidelijking hieromtrent aanbevolen³⁷.

13. In de rechtsleer wordt voorts nog aangegeven dat er zich in de praktijk soms moeilijkheden voordoen omdat de omstandige geneeskundige verklaring niet kan worden afgeleverd door een arts die verbonden is aan de instelling waar de beschermde of de te beschermen persoon zich bevindt. De artsen die in (dagelijks) contact staan met de betrokken persoon zijn meestal nochtans het meest geschikt om de wils(on)bekwaamheid van de betrokken persoon te beoordelen³⁸. In de hervormde wet van 26 juni 1990 inzake de bescherming opgelegd aan een persoon met een psychiatrische aandoening die op straffe van niet-ontvankelijkheid de toevoeging van een omstandig geneeskundig verslag bij het verzoek vereist (nieuw art. 5, § 2), is deze onverenigbaarheid niet meer ingeschreven, maar werd wel een mogelijkheid voorzien tot vervanging op verzoek indien er omstandigheden zijn die gerechtvaardigde twijfel doen ontstaan over de onpartijdigheid of onafhankelijkheid van de arts die de verklaring opstelde. Bovendien werd voorzien in een doorverwijsplicht voor de arts die weigert een omstandig geneeskundig verslag op te maken³⁹.

14. Het sociaalwetenschappelijk onderzoek toont aan dat vrederechters veel belang hechten aan de aanwezigheid van de omstandige geneeskundige verklaring. Uit het surveyonderzoek blijkt dat geen enkele vrederechter zomaar overgaat tot rechterlijke bescherming bij afwezigheid van de verklaring. Een nipte meerderheid geeft aan toch rechterlijke maatregelen op te leggen indien het verzoekschrift voldoende elementen bevat om een beschermingsmaatregel te rechtvaardigen en na het aanstellen van een deskundige. In geval van bewezen nood of absolute onmogelijkheid kan dit ook met dezelfde modaliteiten. Slechts een klein deel van de bevraagde vrederechters geeft aan toch over te gaan tot rechterlijke bescherming na het verhoor van de te beschermen persoon⁴⁰. Deze bevindingen benadrukken dat vrederechters in de praktijk zelden overgaan tot de organisatie van een rechterlijke bescherming zonder zich te beroepen op de omstandige geneeskundige verklaring. Het is daarom aanbevolen om een wettelijke verduidelijking op te nemen dat de vrederechter, ingeval er geen omstandige geneeskundige verklaring is, een *in concreto*-beoordeling uitvoert of er nood

³³ Zie ook: Famrb. Leuven 29 april 2022, *T.Fam.* 2023, 142, noot T. WUYTS; B. DE HEMPTINNE, “Le certificat médical dans le cadre de la protection judiciaire des personnes vulnérables et la loi du 21 décembre 2018: entre confirmations et nouveautés”, *RPP* 2019, (381) 391 en de aldaar aangehaalde verwijzingen.

³⁴ Vred. Binche 16 december 2019, *T.Vred.* 2020, 297, noot N. DANDOY.

³⁵ Vred. Boussu-Colfontaine 21 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 242.

³⁶ T. WUYTS, “Meerderjarigen” in E. BREWAEYS, J. CLEMENT, T. OPGENHAFFEN e.a., “Overzicht van rechtspraak personenrecht (2009-2022)”, *TPR* 2023, (1591) 1638, nr. 239.

³⁷ Eindrapport, p. 43

³⁸ F. DEGUEL, L. DESIR en A. IVANOIU, “La mise en œuvre d’une protection judiciaire” in J. SOSSON (ed.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Brussel, Larcier, 2021, (202) 221.

³⁹ Art. 21 wet 16 mei 2024 houdende diverse bepalingen betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke, *BS* 27 mei 2024, inw. 1 januari 2025.

⁴⁰ Eindrapport, 15.

bestaat aan zo'n verklaring en zo nodig, desgevallend op kosten van de verzoeker, een deskundige daartoe kan aanstellen⁴¹.

De meeste vrederechters geven aan dat deze verklaring een essentiële vereiste is om een beschermingsmaatregel te treffen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de vrederechters van oordeel zijn dat zij niet de juiste personen zijn om een oordeel te vellen over de gezondheidstoestand van een te beschermen persoon⁴². Deze beoordelingsbevoegdheid wordt daarom toevertrouwd aan en gelegd bij de desbetreffende deskundigheid van artsen. Een derde van de vrederechters geeft daarentegen aan dat de geneeskundige verklaring vaak vertraging met zich meebrengt, of dat zij zelf over voldoende informatie beschikken om een beoordeling te maken over de staat van wilsonbekwaamheid van de te beschermen personen⁴³.

15. In het evaluatierapport werd bijkomend een groot aantal artsen (n = 317) bevraagd via een surveyonderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat slechts een kleine minderheid van artsen ervaring heeft met het opstellen van een omstandige geneeskundige verklaring in het kader van rechterlijke beschermingsmaatregelen⁴⁴. Veel artsen geven aan dat hun opleiding onvoldoende aandacht besteedt aan het opstellen van deze verklaringen. Bijkomende aandacht naar het opstellen van een geneeskundige verklaring in de artsenopleiding is bijgevolg aanbevolen⁴⁵. De vraag om deze verklaring op te stellen komt meestal uit de directe omgeving van de te beschermen persoon, zoals de kinderen of andere nauwe familieleden. Een grote meerderheid van de verklaringen wordt opgesteld op basis van het patiëntendossier én het contact met de betrokken persoon⁴⁶.

16. Vrederechters hechten veel waarde aan deze omstandige geneeskundige verklaringen, zoals eerder in deze publicatie werd aangegeven (*supra*, nr. 14), en dit wordt bevestigd door de bevraagde artsen. Een overduidelijke meerderheid van de artsen is het eens met de stelling dat de vrederechter zich laat leiden door de omstandige geneeskundige verklaring bij het treffen van rechterlijke beschermingsmaatregelen⁴⁷. Ter illustratie geeft een arts aan nog geen enkel geval te hebben meegemaakt waarin de vrederechter zijn advies niet volgde. Daarnaast steunt de meerderheid van de bevraagde artsen de wetwijziging van 21 december 2018, waarbij werd bepaald dat enkel erkende artsen en/of psychiaters deze verklaringen mogen opstellen. Een kleine minderheid heeft toch bedenkingen ten aanzien van deze wetwijziging en kaart de hoge kostprijs van erkende psychiaters aan. Sommige artsen pleiten ook om de verklaring in samenspraak met de huisarts van de te beschermen persoon op te stellen⁴⁸. Uit deze bevindingen blijkt dat de omstandige geneeskundige verklaring nog steeds noodzakelijk is bij het treffen van rechterlijke beschermingsmaatregelen, omdat vrederechters vasthouden aan de aanwezigheid ervan. Dit onderstreept het belang van een duidelijke wettelijke regeling die de rol en het gebruik van deze verklaringen verder verduidelijkt.

C. Staat van verkwisting

⁴¹ Eindrapport, 42.

⁴² Merk op dat de Orde der artsen in een advies van 19 september 2020 m.b.t. het 'inschatten van de wilsbekwaamheid van een patiënt – zorgvolmacht' oordeelde dat gezien de wilsbekwaamheid van een persoon een medische aangelegenheid is, de verantwoordelijkheid voor de evaluatie van de feitelijke wilsbekwaamheid bij de arts ligt: ORDE DER ARTSEN, "Advies. Inschatten van de wilsbekwaamheid van een patiënt – zorgvolmacht", 19 september 2020, document a167026, <https://ordomedic.be/nl/adviezen/medisch-recht/wilsbekwaamheid/inschatten-van-de-wilsbekwaamheid-van-een-pati%C3%ABnt-zorgvolmacht> [laatst geconsulteerd op 24 september 2024].

⁴³ Eindrapport, 17.

⁴⁴ Eindrapport, 20.

⁴⁵ Eindrapport, 21.

⁴⁶ Eindrapport, 21.

⁴⁷ Eindrapport, 22.

⁴⁸ Eindrapport, 24.

17. Luidens art. 488/2 oud BW kan de rechter beschermingsmaatregelen treffen over de goederen van de meerderjarige persoon die zich in een staat van verkwisting bevindt, indien en voor zover de bescherming van zijn belangen dit vereist. De parlementaire voorbereiding verwijst voor de invulling van de staat van verkwisting naar de cassatierechtspraak⁴⁹. Deze invulling is op zich niet strijdig met artikel 8 EVRM⁵⁰. De wetgever beoogde bij de totstandkoming van de wet van 21 december 2018 de staat van verkwisting als beschermingsmaatregel op te heffen, maar volgde uiteindelijk de Raad van State die oordeelde dat dit een stap terug had betekend in het beschermingsniveau wat strijdig zou zijn geweest met het non-discriminatie en standstillbeginsel⁵¹.

18. Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt dat de staat van verkwisting vaak wordt aangenomen wanneer iemand zich in een kwetsbare toestand bevindt die door anderen wordt uitgebuit⁵² of wanneer iemand door zijn houding anderen in een kwetsbare toestand brengt⁵³. De vrederechter van Etterbeek merkt nog op dat de klassieke definitie van verkwisting aan herziening toe is, gelet op de actuele strekking van de wet om bescherming te bieden voor elkeen en dus niet enkel voor welbegoeden. Er zou nl. ook voor geesteszwakte, nl. de zwakte ten aanzien van derden die druk uitoefenen en zodoende het vermogen van de te beschermen persoon in gevaar brengen, een beschermingsmaatregel getroffen moeten kunnen worden. Voorts zou ook het concept “goederen” niet enkel gelinkt moeten worden aan de activa van de bedoelde persoon, maar evengoed aan de schulden die hij aangaat en die eigenlijk “negatieve goederen” of passiva vormen⁵⁴.

19. Er zijn geen exacte cijfers voorhanden over hoeveel personen onder een rechterlijke beschermingsmaatregel vallen op grond van verkwisting⁵⁵. Uit het surveyonderzoek blijkt dat bijna de helft van alle vrederechters slechts één tot vijf keer per jaar een rechterlijke beschermingsmaatregel treft op grond van de staat van verkwisting. Bijna een kwart geeft aan nooit een maatregel op basis van deze grond te treffen. De meest voorkomende redenen tot het treffen van een beschermingsmaatregel zijn een gokverslaving, bescherming tegen captatie en suggestie, en gevallen van fraude⁵⁶.

20. Het evaluatierapport benadrukt dat er meer aandacht moet worden besteed aan de maatregelen van budget- en schuldhulpverlening. Zo geeft de rechtsleer aan dat de OCMW's de opdracht van budgetbegeleiding proberen door te schuiven naar de bewindvoering⁵⁷. Daarom beveelt het rapport aan om het toepassingsgebied van de staat van verkwisting te verduidelijken. Er zou moeten worden aangegeven dat een beschermingsmaatregel op basis van deze grond alleen mogelijk is als andere maatregelen van budget- en schuldondersteuning ontoereikend zijn⁵⁸.

II. Buitengerechtelijke bescherming

⁴⁹ Toelichting, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/1, 35-36.

⁵⁰ EHRM 18 mei 2021, nr. 51746/18, M.K./Luxemburg.

⁵¹ Advies RvS nr. 63444/2, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 169-170.

⁵² Zie bv. oplichting: Vred. Aalst (I) 16 december 2014, *T.Vred.* 2015, 317; Vred. Waver (II) 26 januari 2016, *RTDF* 2016, 268.

⁵³ Vred. Binche 18 juni 2019, *RTDF* 2020, 151.

⁵⁴ Vred. Etterbeek 29 januari 2020, *T.Vred.* 2020, 292.

⁵⁵ Eindrapport, 40.

⁵⁶ Eindrapport, 17-18.

⁵⁷ F. DEGUEL, L. DESIR en A. IVANOIU, “La mise en œuvre d’une protection judiciaire” in J. SOSSON (ed.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Brussel, Larcier, 2021, (201) 204-205.

⁵⁸ Eindrapport, 41.

21. De wet van 17 maart 2013 schreef ook de buitengerechtelijke bescherming in het oud Burgerlijk Wetboek in. Deze buitengerechtelijke bescherming bestaat uit een lastgevingsovereenkomst die wordt uitgevoerd ofwel onmiddellijk na het afsluiten ofwel op een tijdstip waarop de lastgever zich in een staat van wilsonbekwaamheid of verkwisting bevindt (art. 488/1 en art. 488/2 oud BW). De regeling tot buitengerechtelijke bescherming trad uiterlijk op 1 september 2014 in werking⁵⁹. Aanvankelijk was deze bescherming beperkt tot enkel de daden van vertegenwoordiging die betrekking hebben op de goederen van de te beschermen persoon. De wet van 21 december 2018⁶⁰ voegde daar de daden van vertegenwoordiging met betrekking tot de persoon aan toe. Bovendien werd verduidelijkt dat de buitengerechtelijke bescherming ook daden van beheer kan omvatten, zoals bedoeld in artikel 494/g oud BW⁶¹. In de praktijk wordt deze lastgevingsovereenkomst vaak een (voor)zorgvolmacht genoemd.

22. Het evaluatierapport voerde een kwantitatieve studie uit naar het gebruik en de opkomst van de zorgvolmacht in België. Uit de studie blijkt dat het aantal zorgvolmachten jaarlijks gemiddeld met 23 % toeneemt⁶². Het merendeel van de zorgvolmachten wordt geregistreerd bij een notaris, en slechts een klein deel (gemiddeld 1,14 %) wordt geregistreerd bij een griffie van het vredegerecht⁶³. Dit cijfer weerspiegelt het beperkte aandeel van de griffies in de registratie van zorgvolmachten en strookt bijgevolg met de intentie van de wetgever om de werklust van de vrederechters te verminderen door het gebruik van de zorgvolmacht te stimuleren⁶⁴. Verder toont het evaluatierapport aan dat het aantal geregistreerde zorgvolmachten aanzienlijk hoger ligt in het Vlaamse Gewest. Sinds de invoering van de zorgvolmacht is 88,77 % van de registraties in Vlaanderen gebeurd, tegenover 7,25 % in het Waalse Gewest en 3,96 % in het Brusselse Gewest⁶⁵. De kwantitatieve studie benadrukt bovendien dat de zorgvolmacht in de praktijk vooral wordt gebruikt voor een vergrijzend publiek⁶⁶.

A. Aandachtspunt bij het afsluiten van een zorgvolmacht: de beoordeling van de wilsbekwaamheid

23. Luidens art. 490, tweede lid oud BW, kan iedere wilsbekwame meerderjarige of ontvoogde minderjarige, voor wie geen enkele beschermingsmaatregel is getroffen, een lastgeving als buitengerechtelijke bescherming verlenen. De wet is duidelijk: zodra een rechterlijke beschermingsmaatregel is getroffen, kan er geen lastgevingsovereenkomst meer worden afgesloten. De omvang van de rechterlijke bescherming speelt zelfs hier geen rol⁶⁷.

De lastgever moet voorts nog wilsbekwaam zijn op dat tijdstip⁶⁸. In de gepubliceerde rechtspraak werd meermaals de vraag opgeworpen of de lastgever op het moment van het afsluiten van de lastgevingsovereenkomst wel nog wilsbekwaam was. Het is aan de verzoeker die de vraag opwerpt om het bewijs van de wilsonbekwaamheid te leveren⁶⁹. De tussenkomst van de notaris bij het afsluiten van de lastgevingsovereenkomst biedt een bijkomende waarborg

⁵⁹ Art. 233 wet 17 maart 2013.

⁶⁰ Art. 6 wet 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2018.

⁶¹ S. MOSSELMANS e.a., "Meerderjarigheid en beschermde personen" in J. BAETENS e.a., *Focus op personen- en familierecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2024, 404.

⁶² Eindrapport, 45.

⁶³ Eindrapport, 50.

⁶⁴ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1009/10, 29-33.

⁶⁵ Eindrapport, 52.

⁶⁶ Eindrapport, 54.

⁶⁷ Vred. Antwerpen (II) 31 mei 2018, *T.Vred.* 2019, 258.

⁶⁸ Vred. Antwerpen (II) 1 februari 2018, *T.Vred.* 2019, 261.

⁶⁹ Vred. Antwerpen (II) 1 februari 2018, *T.Vred.* 2019, 261.

dat de lastgever op dat moment wilsbekwaam is⁷⁰. Van de notaris wordt verwacht dat hij deze bekwaamheid onderzoekt, en bij twijfel, een omstandige geneeskundige verklaring laat overhandigen⁷¹. De Orde der artsen is van oordeel dat de behandelende arts, op verzoek van of met toestemming van de patiënt, een wilsbekwaamheidsattest kan verlenen aan de patiënt of aan de notaris, via de patiënt⁷². Er zijn echter ook omstandigheden waar zelfs de notariële omkadering geen soelaas biedt⁷³.

Ingeval de lastgevingsovereenkomst vlak voor of tijdens een procedure tot rechterlijke bescherming wordt afgesloten, zijn vrederechters terecht alert. Als blijkt dat de te beschermen persoon inderdaad niet meer wilsbekwaam was op het ogenblik dat het verzoekschrift werd neergelegd, is de verdere uitvoering van de lastgevingsovereenkomst in ieder geval strijdig met diens belang⁷⁴. Ook de omstandigheden van het afsluiten, bv. een verklaring van een psychiater dat de gezondheidstoestand al bestond vóór de ondertekening van de lastgeving en de niet-geloofwaardige verantwoording van de omvang van de lastgeving door de lasthebber-echtgenoot, kunnen een reden vormen om een derde als bewindvoerder aan te stellen⁷⁵.

24. Uit de resultaten van het surveyonderzoek opgenomen in het evaluatierapport blijkt dat de helft van de bevraagde notarissen nooit of slechts zelden een geneeskundige verklaring eist die de wilsbekwaamheid van de lastgever bevestigt bij het afsluiten van de lastgevingsovereenkomst. Desondanks geven de meeste notarissen aan dat zij, bij twijfel hierover, zelden of nooit de akte verlijden. Slechts één op de tien geeft aan soms wel door te gaan met de akte⁷⁶.

25. In de lastgevingsovereenkomst kan de lastgever verder zelf bepalen dat de lastgeving direct ingaat of pas wanneer hij in een staat van wilsonbekwaamheid of verkwisting verkeert⁷⁷. De wet bevat geen expliciete regeling inzake de vaststelling van de eventuele wilsonbekwaamheid of staat van verkwisting van de lastgever⁷⁸. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 2018 werd besproken of de zorgvolmacht wel in werking kan treden zonder tussenkomst van de vrederechter. Een minderheidsstrekking in de rechtsleer was namelijk van mening dat dit niet mogelijk is⁷⁹. De minister bevestigde echter de meerderheidsstrekking die stelt dat de lasthebber, en niet de vrederechter, beoordeelt wanneer de lastgever wilsonbekwaam is of zich in staat van verkwisting bevindt⁸⁰. De vrederechter kan echter ambtshalve op verzoek van elke belanghebbende of van de procureur des Konings, te allen tijde tussenkomen om uitspraak te doen over de uitvoeringsmodaliteiten van de

⁷⁰ J. BAEL, “De gezondheid van geest bij het testament en de schenking, het gebruik van medische attesten en het beroepsgeheim van de arts, met bijzondere aandacht voor de rechtspraak van de laatste 10 jaar”, *T.Not.* 2017, (294) 308, nr. 22.

⁷¹ Gent 29 november 2018, *TEP* 2019, 217.

⁷² Zie ORDE DER ARTSEN, “Advies. Inschatten van de wilsbekwaamheid van een patiënt – zorgvolmacht”, 19 september 2020, document a167026, <https://ordomedic.be/nl/adviezen/medisch-recht/wilsbekwaamheid/inschatten-van-de-wilsbekwaamheid-van-een-pati%C3%A9nt-zorgvolmacht> [laatst geconsulteerd op 24 september 2024].

⁷³ Zie bv. Gent 3 januari 2019, *TEP* 2019, 127.

⁷⁴ Vred. Westerlo 19 oktober 2015, *RW* 2017-18, 1234.

⁷⁵ Vred. Vorst 8 oktober 2020, *T.Vred.* 2021, 245.

⁷⁶ Eindrapport, 67.

⁷⁷ Art. 490, tweede lid Oud BW.

⁷⁸ C. CASTELEIN, “Enkele notariële bedenkingen inzake de redactie van de lastgevingsovereenkomst inhoudende een buitengerechtelijke bescherming” in E. ALOFS, H. CASMAN, A. VAN DEN BOSSCHE, *Liber amicorum André Michielsens*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, (260) 269.

⁷⁹ V. BERTOUILLE, K. ROTTHIER en E. VAN DEN EENDEN, “Algemene situering van het bewind” in V. BERTOUILLE, K. ROTTHIER en E. VAN DEN EENDEN (eds.), *Onbekwaamheid en verklaring – Praktische handleiding meerderjarige onbekwame*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, (5) 33.

⁸⁰ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1009/010, 35-36; Verslag Kamer II, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3303/011, 4-6; T. WUYTS, “Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018” in *Dossiers Tijdschrift van de Vrede- en Politierichters*, afl. 29, Brugge, die Keure, 2019, (1) 9.

lastgevingsovereenkomst⁸¹. Dit gebeurt enkel als er een probleem rijst of een vraag wordt gesteld over de uitvoering ervan⁸². Uit de resultaten van het surveyonderzoek opgenomen in het eindrapport blijkt dat bijna de helft van de vrederechters nooit verzoeken tot uitvoerbaarverklaring ontvangt in de zin van artikel 490/1, § 2, tweede lid oud BW, terwijl de meerderheid aangeeft dat ze slechts één tot vijf keer per jaar zo'n verzoek krijgt⁸³.

26. Het is van belang dat de beoordeling van de wilsbekwaamheid voldoende nauwkeurig wordt vastgelegd in de lastgevingsovereenkomst. Dit kan zowel formeel als informeel worden geregeld. Het is daarbij mogelijk om, bijvoorbeeld, de beoordeling van de wilsbekwaamheid door een of meerdere artsen op te leggen. Het kan ook eenvoudiger worden georganiseerd, bijvoorbeeld, door zich te beperken tot het advies van slechts één arts al dan niet aangewezen door de lastgever of door de lasthebber⁸⁴. Ongeveer 90 % van de notarissen geven aan dat zij een algemene verplichting voorzien voor het afleveren van de omstandige geneeskundige verklaring om het moment van de inwerkingtreding van buitengerechtelijke bescherming te beoordelen. Slechts enkelen geven aan dat ze in specifieke omstandigheden dit volledig overlaten aan de lasthebber om “onnodige vertragingen” te voorkomen⁸⁵. Deze beoordeling is bovendien tegenstelbaar aan derden te goeder trouw, van wie niet kan worden verwacht dat zij de gezondheidstoestand van de lastgever telkens opnieuw moeten beoordelen⁸⁶.

B. Voorrang van de buitengerechtelijke bescherming

27. Overeenkomstig art. 492, eerste lid oud BW kan de vrederechter een rechterlijke beschermingsmaatregel bevelen wanneer en in de mate hij vaststelt dat dit noodzakelijk is en de buitengerechtelijke bescherming niet volstaat.

Een ruime kring van personen kan aan de alarmbel trekken (art. 490/1, § 2, eerste lid oud BW). Daaronder begrepen de directeur van een woonzorgcentrum waar de lastgever verbleef en wier rekeningen niet meer werden betaald door de lasthebber⁸⁷. Talrijker in de gepubliceerde rechtspraak zijn de gevallen waarin een verzoek tot plaatsing onder een rechterlijke bescherming werd ingediend, zelfs indien er al een buitengerechtelijke bescherming was georganiseerd. Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt dat vrederechters de voorrang van de buitengerechtelijke bescherming eerbiedigen⁸⁸. Voor wat niet geregeld werd in de lastgevingsovereenkomst, laat de wet toe om een rechterlijke beschermingsmaatregel te organiseren bovenop een buitengerechtelijke bescherming (art. 490/1, § 2, derde lid oud BW). In de gepubliceerde rechtspraak kunnen enkele voorbeelden worden teruggevonden⁸⁹.

28. In het surveyonderzoek werd onderzocht in hoeverre de vrederechters bij het verzoek tot organisatie van een rechterlijke bescherming rekening houden met dit voorrangsprincipe.

⁸¹ Art. 490/2, § 2, tweede lid oud BW.

⁸² C. CASTELEIN, “Enkele notariële bedenkingen inzake de redactie van de lastgevingsovereenkomst inhoudende een buitengerechtelijke bescherming” in E. ALOFS, H. CASMAN, A. VAN DEN BOSSCHE, *Liber amicorum André Michielsens*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, (260) 270.

⁸³ Eindrapport, p. 60

⁸⁴ C. DE WULF, “De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen. De wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus”, *T.Not* 2013, afl. 5, (255) 268.

⁸⁵ Eindrapport, p. 70.

⁸⁶ S. MOSSELMANS e.a., “Meerderjarigheid en beschermde personen” in J. BAETENS e.a. (eds.), *Focus op personen- en familierecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2024, 409.

⁸⁷ Vred. Izegem 27 april 2021, *T.Not.* 2022, 484, noot A. VAN DEN BOSSCHE.

⁸⁸ Zie Vred. Lennik 27 juni 2017, *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, 88, noot T. WUYTS; Vred. Aalst (I) 11 oktober 2017, *T.Vred.* 2018, 480; Vred. Antwerpen (II) 1 februari 2018, *T.Vred.* 2019, 261; Vred. Etterbeek 9 mei 2018, *T.Vred.* 2018, 470 en Vred. Tubize 7 februari 2019, *T.Vred.* 2019, 254; Vred. Gent (IV) 27 november 2019, *T.Vred.* 2020, 290; Vred. Oudenaarde 28 november 2019, *T.Vred.* 2020, 315; Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 222, noot J. DE RIDDER.

⁸⁹ Vred. Antwerpen (V) 13 december 2016, *T.Vred.* 2018, 59; Vred. Oudenaarde 28 november 2019, *T.Vred.* 2020, 315.

Opvallend is dat de antwoorden aan weerszijden van de taalgrens sterk verschillen. Nederlandstalige vrederechters gaven aan vaak of altijd rekening te houden met de voorrang van de buitengerechterlijke bescherming, terwijl Franstalige vrederechters juist aangaven dit nooit of zelden te doen. De antwoordmogelijkheid ‘soms’ werd in beide taalgebieden ongeveer even vaak aangeduid⁹⁰. Het is hierbij interessant om dit te linken aan de bevindingen van de stelling of het bestaan van een zorgvolmacht leidt tot een vermindering van het aantal rechterlijke beschermingsmaatregelen dat werd voorgelegd aan de bevroegde vrederechters. De meerderheid van de Nederlandstalige vrederechters is het hiermee eens, terwijl de meeste Franstalige vrederechters het oneens zijn met deze stelling⁹¹.

In het surveyonderzoek werd de vrederechters gevraagd hoe zij omgaan met situaties waarin de buitengerechterlijke bescherming onvoldoende blijkt te zijn. Een kleine meerderheid geeft aan dat zij in dergelijke gevallen de gehele buitengerechterlijke bescherming vervangen door een rechterlijke bescherming. Ongeveer één vijfde van de vrederechters geeft echter aan in deze situaties een beperkte rechterlijke beschermingsmaatregel in de vorm van bewindvoering, bovenop de buitengerechterlijke bescherming, te organiseren⁹².

29. Slechts ingeval de lastgeving niet beantwoordt aan het belang van de lastgever of de lasthebber zijn opdracht niet heeft aanvaard (art. 490/1, § 2, tweede lid oud BW) of ingeval de lasthebber de opdracht uitvoert op een wijze die de belangen van de lastgever in het gedrang brengt, kan de vrederechter deze lastgeving geheel of gedeeltelijk vervangen door rechterlijke beschermingsmaatregelen die beter overeenstemmen met het belang van de lastgever (art. 490/2, § 2 oud BW). Deze maatregelen doen de lastgeving geheel of gedeeltelijk beëindigen of komen daar bovenop (art. 490/1, § 2, derde lid oud BW). De buitengerechterlijke beschermingsmaatregel blijft van toepassing in de mate dat hij verenigbaar is met de rechterlijke bescherming (art. 492, laatste lid oud BW).

Het persoonlijk belang van de beschermde persoon bij de instandhouding van de buitengerechterlijke beschermingsmaatregel houdt volgens de gepubliceerde rechtspraak in eerste instantie verband met de vraag of deze maatregel voldoende bescherming biedt tegen handelingen die de lastgever zelf nog stelt. In die optiek onderzoekt de vrederechter of de beschermde persoon nog actief deelneemt aan het rechtsverkeer⁹³. Een persoon die verslaafd is aan spelen, behoeft een rechterlijke bescherming⁹⁴. Het belang van de lastgever wordt in de rechtspraak soms ook ruimer ingevuld waarbij wordt gekeken of de lastgever niet lijdt onder familiale ruzies⁹⁵. Vrederechters polsen ook naar de mening van de lastgever en houden er rekening mee in verhouding tot diens begripsvermogen⁹⁶. Het betreft het persoonlijk belang van de lastgever dat voor ogen wordt gehouden en niet dat van diens erfgenamen⁹⁷ of diens echtgenoot⁹⁸.

⁹⁰ Eindrapport, 60.

⁹¹ Eindrapport, 59.

⁹² Eindrapport, 60-61.

⁹³ Zie bv. Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 222, noot J. DE RIDDER.

⁹⁴ Vred. Brussel (III) 30 september 2020, *T.Vred.* 2021, 242.

⁹⁵ Zie *supra*, nr. 27.

⁹⁶ Zie bv. Vred. Lennik 21 juni 2017, *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, 88, noot T. WUYTS; Vred. Gent (IV) 27 november 2019, *T.Vred.* 2020, 290; Vred. Oudenaarde 28 november 2019, *T.Vred.* 2020, 315; Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 222, noot J. DE RIDDER.

⁹⁷ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3303/8, 26-27.

⁹⁸ Famrb. Henegouwen (afdeling Charleroi) 6 februari 2017, *RTDF* 2019, 65, *in casu* oordeelde de rechtbank dat de te beschermen persoon een adequate beschermingsmaatregel m.b.t. het beheer van zijn belangen had getroffen, m.n. door zijn zoon een algemene zorgvolmacht te verlenen, waardoor de door de echtgenote gevraagde beschermingsmaatregel niet was aangewezen. Bovendien was de beschermde persoon en zijn echtgenote betrokken in een echtscheidingsprocedure.

In de gepubliceerde rechtspraak zijn ook enkele voorbeelden terug te vinden waar er problemen rijzen in hoofde van de persoon van de lasthebber, bv. de aangeduide lasthebber wendt het mandaat aan om de eigen belangen in het beheer van de familievennootschap te verdedigen⁹⁹, de lasthebber is niet op de hoogte van de financiële toestand van de lastgever en kan geen (aanvaardbare) verantwoording geven voor het afhaken van gelden van de rekening¹⁰⁰, de lasthebber levert geen enkele inspanning om zijn mandaat uit te voeren¹⁰¹, de lasthebber heeft de afgelopen jaren het grootste deel van de inkomsten van de lastgever naar zichzelf afgewend¹⁰² of de lasthebber heeft overschrijvingen en cashafhalingen gedaan in strijd met de bepalingen van de lastgevingsovereenkomst en kan geen sluitende verklaring geven over de aanzienlijke bedragen die naar zijn rekening werden overgeschreven en in cash werden opgenomen, ondanks de notariële kwijting¹⁰³.

30. Vrederechters werden in het surveyonderzoek bijkomend bevraagd over de frequentie van verzoeken tot omzetting van een buitengerechtelijke bescherming in een rechterlijke bescherming. De Nederlandstalige vrederechters gaven aan dat ze ‘zeer vaak’ (70 %) met dergelijke verzoeken worden geconfronteerd, terwijl slechts één vijfde van de Franstalige vrederechters dit zo vaak meemaakt. In de meeste gevallen zijn het de familieleden van de te beschermen persoon die het verzoek indienen, gevolgd door de OCMW’s, vertrouwenspersonen en zorginstellingen. De redenen hiervoor zijn vaak de deelname van de lastgever aan het rechtsverkeer, potentieel misbruik door de lasthebber, mogelijke belangentegenstellingen, familiale ruzies, etc.¹⁰⁴. Een grote meerderheid van de vrederechters controleert in dit geval de lastgevingsovereenkomst. Bij deze controle letten ze op de aanwezigheid van controlemaatregelen, de uitvoeringsvoorwaarden en of er een boekhouding wordt bijgehouden. Indien er geen controlemaatregelen in de lastgeving zijn opgenomen, bevelen vrederechters vaak zelf de overlegging van verslagen en het bijhouden van een eenvoudige boekhouding (zie hierna)¹⁰⁵.

C. Voorrang onder voorwaarden

31. De vrederechter die met een verzoek tot rechterlijke bescherming wordt geconfronteerd, kan, eerder dan meteen de buitengerechtelijke bescherming (geheel of gedeeltelijk) om te zetten in een rechterlijke bescherming, ook de verdere uitvoering van de lastgeving bevelen onder voorwaarden (art. 492, laatste lid oud BW). De vrederechter kan ook los van een verzoek tot rechterlijke bescherming de tenuitvoerlegging van de lastgeving of de uitoefening van de bevoegdheden van de lasthebber onderwerpen aan dezelfde vormvereisten als degene die van toepassing zijn op de rechterlijke beschermingsmaatregelen (art. 490/2, § 2 oud BW).

In het verleden hebben vrederechters zich reeds openlijk de vraag gesteld waaruit de ‘bescherming’ bestaat bij een buitengerechtelijke beschermingsmaatregel¹⁰⁶. De wet biedt maar een heel beperkte preventieve bescherming zoals een registratieverplichting en beperkingen in de kring van personen die als lasthebber kunnen optreden. De laagdrempelige alarmbelprocedure en de eenvoudige overstap naar een rechterlijke bescherming (art. 490/1, § 2 en 490/2, § 2 oud BW) zijn maatregelen die vaak pas ingrijpen op een ogenblik dat het fout begint te lopen of minstens signalen daartoe bestaan. Het preventieve luik van het toezicht en

⁹⁹ Vred. Etterbeek 20 december 2018, *T.Vred.* 2019, 243.

¹⁰⁰ Vred. Aalst (I) 22 oktober 2019, onuitg., rolnr. 19B1929/1.

¹⁰¹ Vred. Gent (IV) 20 december 2019, *T.Vred.* 2020, 289.

¹⁰² Vred. Izegem 27 april 2021, *T.Not.* 2022, 484, noot A. VAN DEN BOSSCHE.

¹⁰³ Vred. Pelt 20 december 2022, *T.Vred.* 2024, 458, noot J. RENIERS.

¹⁰⁴ Eindrapport, 61-62

¹⁰⁵ Eindrapport, 62-63.

¹⁰⁶ Zie het interview met vrederechter L. CARENS: R. BOONE, “Verzoeningsbevoegdheid van vrederechters mag fors uitgebreid worden”, *De Juristenkrant* 25 september 2019, afl. 394, 10-11.

de controle wordt grotendeels overgelaten aan de contractuele vrijheid van partijen en daar loopt het soms mis¹⁰⁷. Vrederechters die worden geconfronteerd met een verzoek tot organisatie van een rechterlijke bescherming merken dit ook op. Nochtans behoort het tot de essentie van elke lastgeving dat de lasthebber rekenschap en verantwoording dient af te leggen aan de lastgever (art. 1993 oud BW) zoals het Grondwettelijk Hof nog in een arrest van 17 mei 2018¹⁰⁸ (nr. 58/2018) bevestigde.

Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt alvast dat vrederechters weliswaar de voorrang van de buitengerechterlijke bescherming eerbiedigen, maar wel gevoelig zijn voor het gebrek aan controlemaatregelen in de lastgevingsovereenkomst¹⁰⁹. Hoewel de verdere uitvoering van de lastgeving wordt bevolen, worden er aan deze verdere uitvoering vaak voorwaarden gekoppeld (cf. art. 490/2, § 2 oud BW) zoals een aanvangsverslag cf. art. 499/6 oud BW, periodieke verslagen zoals bepaald in artikel 499/14 oud BW¹¹⁰ en het bijhouden van een boekhouding (art. 499/14, § 2, derde lid oud BW)¹¹¹, het opleggen van bepaalde machtigingsvereisten (art. 499/7, §§ 1 en 2 oud BW)¹¹² of de aanstelling van een vertrouwenspersoon¹¹³. DE RIDDER wijst er nog op dat, teneinde de volledige transparantie te behouden, het zeker nuttig kan zijn om bijkomend te bepalen dat de lasthebber deze bij de rechterlijke beslissing aan de oorspronkelijke akte aangebrachte aanvullingen en wijzingen moet meedelen en (laten) registreren bij de bevoegde overheden en instanties, als naar recht bepaald¹¹⁴.

¹⁰⁷ Zie nochtans uitvoerig over de controlemaatregelen: J. RENIERS, “Controlemaatregelen in het kader van de zorgvolmacht” (noot onder Vred. Pelt 20 december 2022 en 6 juni 2023), *T.Vred.* 2024, 461-476. De auteur is van oordeel dat het samenspel van de wettelijke, rechterlijke en interne contractuele controle van de zorgvolmacht een evenwichtig instrument kan maken dat voldoende bescherming biedt tegen het risico op financieel misbruik van de lastgever.

¹⁰⁸ *RW* 2017-18, 1720; Zie F. SEMPELS, “Lastgeving tussen echtgenoten bij scheiding van goederen”, *TEP* 2019, 348-350.

¹⁰⁹ De dringende noodzaak aan betere controlemechanismen binnen de buitengerechterlijke bescherming werd verder bevestigd in de interviewstudie van M. CASTERMANS (M. CASTERMANS, “De zorgvolmacht en het bewind in het kader van financieel misbruik van ouderen”, *RW* 2023-24, (1442) 1444-1445). Uit deze studie blijkt dat ouderen vaak niet bewust zijn van wat zij ondertekenen en zich in een positie van (zorg)afhankelijkheid bevinden. Dit vergroot het risico op druk of beïnvloeding. Volgens de bevroegde vrederechters en advocaten behoort het tot de verantwoordelijkheid van de notarissen om een gedegen inschatting te maken van het risico op misbruik van de zorgvolmacht. Tevens heerst de opvatting dat notarissen regelmatig te lichtzinnig omgaan met het opstellen van zorgvolmachten, waardoor de potentiële risico’s onvoldoende in acht worden genomen. Eén van de geïnterviewde vrederechters bepleit zelfs de verplichting tot registratie van de zorgvolmacht bij het vredegerecht, waarbij deze enkel werking zou mogen krijgen na expliciete goedkeuring door de bevoegde vrederechter. Daarnaast wordt aanbevolen de controlemechanismen binnen zorgvolmachten te versterken, onder meer door het aanstellen van meerdere lasthebbers of vertrouwenspersonen. Tevens wordt geadviseerd de bekendheid van de alarmbelprocedure te vergroten, zodat deze in de praktijk vaker en effectiever kan worden ingezet ter bescherming van de lastgever.

¹¹⁰ Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 222, noot J. DE RIDDER.

¹¹¹ Zie bv. Vred. Antwerpen (II) 1 februari 2018, *T.Vred.* 2019, 261, *in casu* achtte de vrederechter de afwezigheid van een systematische boekhouding niet in het belang van de lastgever omdat het indruist tegen de bedoeling van de bescherming en wanbeheer of misbruiken op die wijze in de hand worden gewerkt; Vred. Etterbeek 9 mei 2018, *T.Vred.* 2018, 470, *in casu* werd de verdere uitvoering van de lastgevingsovereenkomst bevolen, maar moet de lasthebber een aanvangsverslag en jaarverslagen bezorgen aan de vrederechter; Vred. Tubize 7 februari 2019, *T.Vred.* 2019, 254, *in casu* oordeelde de vrederechter dat hij niet kon oordelen of de lastgeving in het belang van de lastgever werd gevoerd nu de lasthebber de financiële situatie van de lastgever niet kende. De vrederechter beval de lasthebber om een aanvangsverslag en een jaarverslag zoals bij bewindvoering neer te leggen.

¹¹² Zie bv. Vred. Gent (IV) 27 november 2019, *T.Vred.* 2020, 290, *in casu* een verslaggevingsplicht en een machtigingsvereiste naar analogie van wat bestaat in het kader van het bewind; Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021, *T.Vred.* 2022, 222, noot J. DE RIDDER, *in casu* een aanvangsverslag, financiële jaarverslagen en een machtigingsvereiste voor het vervreemden van onroerende goederen, het doen van schenkingen en de opmaak van een testament of een erfovereenkomst.

¹¹³ Vred. Pelt 6 juni 2023, *T.Vred.* 2024, 455, noot J. RENIERS, *in casu* oordeelde de vrederechter dat hij niet de bevoegdheid heeft om de zorgvolmacht aan te vullen, maar deze enkel kan vervangen of aanvullen met rechterlijke beschermingsmaatregelen, of uitspraak doen omtrent de uitvoeringsmodaliteiten. Aangezien in de zorgvolmacht reeds een controlemaatregel was opgenomen, nl. jaarlijks schriftelijk overzicht van de inkomsten en uitgaven, was er geen reden om aan te nemen dat de lastgevers beter zouden gediend zijn met de oplegging van een rechterlijke beschermingsmaatregel of controle cf. art. 497/8 oud BW. De verzoekende partij, *in casu* de andere dochter die in het buitenland verblijft en niet was aangesteld als lasthebber, wordt door de vrederechter aangeduid als vertrouwenspersoon. Op deze manier wordt er niet gesleuteld aan de zorgvolmacht zelf, maar wordt een bijkomend familielid betrokken bij de lastgeving van de ouders. Zij zal voortaan op de hoogte worden gehouden van alle verrichte handelingen.

¹¹⁴ J. DE RIDDER, “Registratie gerechtelijke beslissing betreffende bijkomende en aanvullende voorwaarden aan eerder geregistreerde zorgvolmacht” (noot onder Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021), *T.Vred.* 2022, (225) 226.

32. De wetgever heeft echter geen publiciteitssysteem voorzien voor deze hybrideregelingen. De precieze bescherming kan enkel worden achterhaald door de lastgevingsovereenkomst in samenhang met de beschikking(en) van de vrederechter te lezen. Dit kan problematisch zijn, bijvoorbeeld voor een notaris of een financiële instelling die de bevoegdheden van de lasthebber moet inschatten. Het is dan ook aangeraden om *de lege ferenda* te voorzien in een aangepast wettelijk publiciteitssysteem voor deze hybrideregeling. Een mogelijke tegemoetkoming tot een wettelijke aanpassing is dat de vrederechter aan de lasthebber verplicht om de hybrideregeling kenbaar te maken indien hij optreedt in de hoedanigheid als lasthebber. Bijkomend kan de vrederechter verplichten dat de hybrideregeling via de notaris wordt geregistreerd in het centraal register van lastgevingsovereenkomsten¹¹⁵. Het eindrapport beveelt ook aan om deze hybrideregelingen volledig te registreren, zodat de volledigheid aan beschermingsmaatregelen beter traceerbaar en controleerbaar is¹¹⁶.

33. De lastgever kan ook zelf een vertrouwenspersoon aanduiden in de lastgevingsovereenkomst. Deze aangestelde vertrouwenspersoon kan toezicht houden op de uitvoering van de buitengerechtelijke bescherming¹¹⁷. De lasthebber is namelijk verplicht om op vaste afgesproken tijdstippen of in specifieke omstandigheden rekenschap en verantwoording af te leggen aan deze vertrouwenspersoon. Hoewel de aanstelling van een vertrouwenspersoon niet verplicht is, wordt het sterk aangemoedigd in de rechtsleer¹¹⁸. Uit eerder onderzoek blijkt dat notarissen zelden controlemaatregelen integreren in de zorgvolmacht, maar het aanstellen van een vertrouwenspersoon is de meest gangbare controlemaatregel die door de notarissen wordt gekozen¹¹⁹. Toch blijkt uit het surveyonderzoek dat slechts 6 % van de leden van middenveldverenigingen een vertrouwenspersoon hebben aangesteld¹²⁰. Aangezien de aanstelling van een vertrouwenspersoon nog geen vaste praktijk is binnen het kader van de buitengerechtelijke bescherming, beveelt het evaluatierapport aan dat de vrederechter (in het kader van de procedure van artikel 490/2, § 2 oud BW), de expliciete mogelijkheid krijgt om zelf een vertrouwenspersoon aan te wijzen¹²¹.

III. Rechterlijke bescherming

A. Werklast

34. De werklast die het nieuwe beschermingsstatuut met zich meebracht, was één van de bezorgdheden die de wetgever reeds tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 maart 2013 opwierp. Toen werd uitgegaan van de idee dat de extra werklast voor de vrederechten wordt gecompenseerd door de oprichting van de familie- en jeugdrechtbank met een verschuiving van een aantal materiële bevoegdheden in familiale zaken van de vrederechten naar deze nieuw opgerichte rechtbank. Deze verschuiving trad op hetzelfde ogenblik in werking als de wet van 17 maart 2013, nl. op 1 september 2014¹²². Tegelijk oordeelde de wetgever dat, door de introductie van de zorgvolmacht als buitengerechtelijke

¹¹⁵ V. VANDERHULST en H. GORET, “10 jaar zorgvolmacht”, *NFM* 2023, afl. 8, (283) 304; J. DE RIDDER, “Registratie gerechtelijke beslissing betreffende bijkomende en aanvullende voorwaarden aan eerder geregistreerde zorgvolmacht” (noot onder Vred. Oudenaarde 18 oktober 2021), *T.Vred.* 2022, afl. 5-6, (225) 226.

¹¹⁶ Eindrapport, 217.

¹¹⁷ C. DE WULF, “De nieuwe wettelijke regeling inzake beschermde personen. De wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake bekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus”, *T.Not.* 2013, afl. 5, (255) 273-274.

¹¹⁸ V. VANDERHULST en H. GORET, “10 jaar zorgvolmacht”, *NFM* 2023, afl. 8, (283) 306.

¹¹⁹ Eindrapport, 72.

¹²⁰ Eindrapport, 79.

¹²¹ Eindrapport, 105.

¹²² Art. 274 wet 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank, *BS* 27 september 2013.

bescherming, de vrederechters minder vaak rechterlijke beschermingsmaatregelen zouden moeten treffen¹²³. De werklast was ook één van de aspecten die expliciet geëvalueerd moest worden¹²⁴. Ook de vereenvoudiging van de procedureregels en de creatie van het centraal register voor de bescherming van personen bij de wet van 21 december 2018 beoogde de werklast te verlagen¹²⁵.

35. In de rechtsleer wordt aangegeven dat de toename van de werklast vooral het gevolg is van het maatwerk dat van de vrederechter wordt verwacht. De wetgever verplicht de vrederechter bij het nemen van rechterlijke maatregelen omtrent de goederen of de persoon van de te beschermen persoon om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden en de gezondheidstoestand¹²⁶. Dit veronderstelt dat de rechterlijke maatregelen zodoende op maat van de betrokkene moeten worden georganiseerd. Handeling per handeling moet de handelingsbekwaamheid worden beoordeeld, zoals voorgeschreven in de checklist uit art. 492/1, § 1, derde lid en § 2, derde lid oud BW¹²⁷. De wetgever verwacht namelijk dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zo beter worden nageleefd¹²⁸. Er bestaat echter een zekere terughoudendheid vanuit de hoek van het middenveld om de checklist van handelingen te verruimen, vooral wat de handelingen ten aanzien van de persoon betreft, uit vrees dat vrederechters daardoor sneller zullen overgaan tot het plaatsen van personen onder een algemeen bewind en hen automatisch onbekwaam verklaren voor de gehele lijst aan opgesomde rechtshandelingen¹²⁹. Deze terughoudendheid heeft niet belet dat de checklist inmiddels werd uitgebreid met de uitoefening van de politieke rechten (art. 492/1, § 1, derde lid, 15° oud BW)¹³⁰.

De rechtsleer wijst er verder op dat het bieden van maatwerk in de praktijk haast onmogelijk is, vooral door de hoge werklast en het gebrek aan een duidelijke omkadering van de vredegerichten¹³¹. De vrederechter heeft namelijk geen medische achtergrond en hij is niet bekend met de achtergrond van de te beschermen persoon¹³².

Het maatwerk is nochtans een mensenrechtelijke verplichting die voortvloeit uit art. 12 Gehandicaptenverdrag (gelijke erkenning voor het recht) en art. 8 EVRM (recht op eerbied voor het privéleven). Het VN-Comité heeft in zijn eerste commentaar bij artikel 12 van het VN-Gehandicaptenverdrag benadrukt dat het type en de intensiteit van de bijstand afhankelijk moeten zijn van de persoon¹³³. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

¹²³ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53K1009/10, 30-31.

¹²⁴ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1009/10, 97.

¹²⁵ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3303/8, 6-11.

¹²⁶ Artikel 492/1 oud BW; S. MOSSELMANS en A. VAN THIENEN, “Bescherming en bewind voor meerderjarigen in het licht van de Wet van 17 maart 2013” in I. BOONE en C. DECLERCK, *Actualia familierecht 2014-15*, Brugge, die Keure, 2015, 105.

¹²⁷ S. MOSSELMANS e.a., “Meerderjarigheid en beschermde personen” in J. BAETENS e.a. (eds.), *Focus op personen- en familierecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2024, 419.

¹²⁸ Toelichting, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/1, 7.

¹²⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR NATIONAL DES PERSONNES HANDICAPÉES, *Avis n° 2018-34 relatif au projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection à la dignité humaine (titre 2)*, émis à la consultation par voie électronique de la plénière le 23 novembre 2018, punten 2 en 6, <http://ph.belgium.be/nl/adviezen/advies%C2%A02018-34.html>.

¹³⁰ Art. 3 wet houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen, *BS* 14 april 2023.

¹³¹ F. DEGUEL, L. DESIR en A. IVANOIU, “La mise en œuvre d’une protection judiciaire” in J. SOSSON (ed.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Brussel, Larcier, 2021, (202) 206-207 en 240-241.

¹³² S. MOSSELMANS en A. VAN THIENEN, “Meerderjarige beschermde personen: update en modernisering van titel 2 van de wet van 21 december 2018”, *T.Fam.* 2020, 48.

¹³³ General Comment n° 1 of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Article 12 (Equal Recognition Before the Law) (19 mei 2014), *UN Doc* CPRD/C/GC/1, § 18.

onderstreept in zijn rechtspraak het belang van een zorgvuldige beoordeling *in concreto*, waarbij de beschermde persoon zelf wordt betrokken bij de besluitvorming¹³⁴.

36. In het evaluatierapport werd getracht om een objectieve kijk te geven op de ontwikkelingen met betrekking tot de rechterlijke bescherming vóór en na de wetswijziging van 2013. Dit gebeurde door analyse van cijfergegevens op drie niveaus: het Belgisch Staatsblad, beschikbare data van het College van hoven en rechtbanken, en een steekproef van een tiental griffies van vredegerichten verspreid over België. Deze poging tot een kwantitatieve studie toonde echter aan dat de beschikbaarheid én betrouwbaarheid van gegevens omtrent het bewind zeer problematisch zijn¹³⁵.

Uit de cijfers van het Belgisch Staatsblad blijkt dat het aantal aanstellingen van bewindvoerders in de jaren na de wetswijziging langzaam op gang kwam. In de periode van 2016-2017 veranderde dit, met een piek in 2019. Dit is verklaarbaar door de automatische overzetting in dat jaar van alle oude statuten. Hierna is het aantal aanstellingen stabiel op een lager aantal (rond de 13.000 à 14.000 per jaar)¹³⁶. De cijfergegevens van de College van de hoven en rechtbanken van 2013-2014 en 2021-2022 kunnen niet vergeleken worden waardoor er geen besluit kan worden geformuleerd over de effectieve evolutie in de werklust van de vredegerichten.

Het evaluatierapport bevat ook een inhoudsanalyse op basis van een steekproef van een aantal vredegerichten doorheen België. Met dank aan deze vredegerichten kan er informatie uit gehaald worden omtrent de geldende werklust. Deze gegevens zijn gebaseerd op het aantal actieve dossiers op 31 december 2022 en op het aantal verzoeken en beslissingen in de loop van 2022. Door de variatie in observatiedata is een betrouwbare vergelijking tussen vredegerichten echter niet mogelijk.

Ter illustratie worden de gegevens aangebracht door de vredegerichten te Hasselt (2 kantons) en Oost-Vlaanderen (5 kantons) hierna besproken. In 2022 werden in Hasselt 162 verzoeken tot rechterlijke bescherming neergelegd, waarvan de vrederechters slechts in vier gevallen ambtshalve optraden. Op 31 december 2022 stonden 1.081 personen onder rechterlijke bescherming in het vredegericht Hasselt. De verhouding tussen professioneel en familiaal bewind was 59 % professioneel en slechts 41 % familiaal. In slechts 54 % van de dossiers werd er een vertrouwenspersoon aangeduid. Wat de draagwijdte van de bescherming betreft, betrof de meerderheid van de dossiers enkel de goederen, nooit enkel de persoon, en in 46 % van de gevallen zowel de persoon als de goederen. Van de 158 genomen eindbeschikkingen stelde de vrederechter in 154 een vertegenwoordigingsregime in en in slechts vier gevallen een bijstandsregime. Tot slot was er slechts één verzoek via de alarmbelprocedure met betrekking tot de buitengerechtelijke bescherming, en dit betrof een geschil tussen meerdere lasthebbers¹³⁷. In hetzelfde jaar (2022) werden in Oost-Vlaanderen (5 kantons) in het totaal 428 verzoeken tot rechterlijke bescherming neergelegd. Er is geen informatie over het aantal verzoeken waarbij de vrederechter ambtshalve optrad. Op 31 december 2022 stonden 2.885 personen onder rechterlijke bescherming. Er is geen informatie beschikbaar over de verhouding tussen professioneel en familiaal bewind. Wel is er bekend dat op 27 juni 2023 198 professionele bewindvoerders en 6.046 familiale bewindvoerders op de lijst van de vredegerichten stonden. In 66 % van de gevallen had de rechterlijke bescherming uitsluitend betrekking op de goederen,

¹³⁴ EHRM 22 januari 2013, nr. 33117/02, Lashin/Rusland, §§ 90-92; EHRM 3 oktober 2019, nr. 74438/14, Nikolyan/Armenië, §§ 122-123; EHRM 16 november 2021, nr. 38048/18, N./Roemenië (No. 2), § 65.

¹³⁵ Eindrapport, 111.

¹³⁶ Eindrapport, 111-112.

¹³⁷ Eindrapport, 121-122.

in 3 % op de persoon, en in 31 % op zowel de goederen als op de persoon. Op het zelfde moment waren er 1.735 actieve vertrouwenspersonen, wat, in een één-op-éénverhouding (één vertrouwenspersoon per beschermde persoon) betekent dat in 80 % van de dossiers een vertrouwenspersoon was aangesteld. Slechts in één actief dossier was er sprake van een bijstandsregime. Van het totale aantal beschikkingen in 2022 betroffen er 369 een vertegenwoordigingsregime en slechts 2 een bijstandsregime. Tot slot werd er in 2022 geen enkel verzoek ingediend in het kader van buitengerechtelijke bescherming¹³⁸.

37. In het surveyonderzoek werd vooreerst gepolst naar het aantal personen onder rechterlijke bescherming per kanton. De meerderheid gaf aan dat dit tussen de 500 en 1.000 personen ligt. Vervolgens werden de vrederechters bevestigd over de evolutie van hun werklast sinds de inwerkingtreding van de wet van 17 maart 2013. Zowel Nederlandstalige als Franstalige vrederechters gaven aan dat de werklast aanzienlijk is toegenomen. Slechts een klein deel, minder dan een tiende, meldde een daling van de werklast¹³⁹.

De belangrijkste factoren die volgens de vrederechters hebben bijgedragen tot de toename van de werklast zijn: de complexiteit van de dossiers, de procedures, het vereiste maatwerk en de werking van het centraal register. Franstalige vrederechters benadrukten vooral dat het vereiste maatwerk per casus de belangrijkste reden is voor de stijging van hun werklast. Een kleine meerderheid van de vrederechters gaf daarentegen aan dat de checklist uit artikel 492/1 oud BW het maatwerk enigszins heeft vereenvoudigd.

De bevestigde verenigingen wezen op het probleem dat de uitgesproken onbekwaamheid vaak te breed is in verhouding tot de effectieve vaardigheden van de beschermde personen¹⁴⁰. Zij constateerden dat er een tendens bestaat om de beschermde personen eerder 'te overbeschermen', waardoor er geen sprake meer is van maatwerk. Ze benadrukten de noodzaak om de rechterlijke maatregelen steeds proportioneel te houden en opnieuw aandacht te vestigen op de essentie van de maatregel¹⁴¹. Aan de andere kant geven de financiële instellingen aan dat zij eerder moeilijkheden ervaren bij het achterhalen van de omvang van de bevoegdheden van de bewindvoerder. De checklist met handelingen kan namelijk interpretatievragen oproepen, wat voor hen de werking bemoeilijkt¹⁴².

De vrederechters werden ook bevestigd hoe hun werklast eventueel verlaagd kan worden. Zowel de Nederlandstalige als Franstalige vrederechters gaven aan dat de optimalisatie van het centraal register voor de bescherming van personen en een vereenvoudiging van de procedures zouden bijdragen aan een lagere werklast. Daarnaast werd aangegeven dat een betere organisatie van hun griffie, bijvoorbeeld door het inzetten op een gespecialiseerde griffie en een betere spreiding van de werklast onder de vrederechters een positieve invloed zouden kunnen hebben¹⁴³. Tijdens de rondetafelgesprekken van 2023 gaven vrederechters aan dat bepaalde taken voor het griffiepersoneel tijdrovend en ingewikkeld blijven. Zo wezen ze op de nood aan een expert-boekhouder per arrondissement, vooral in zaken waarbij vennootschappen zijn betrokken. De inzet op gekwalificeerd griffiepersoneel, dat samen met de vrederechters de grote problemen kan detecteren, is volgens hen noodzakelijk om de werklast te verminderen¹⁴⁴.

¹³⁸ Eindrapport, 123-124.

¹³⁹ Eindrapport, 125.

¹⁴⁰ Eindrapport, 127.

¹⁴¹ Eindrapport, 176.

¹⁴² Eindrapport, 184.

¹⁴³ Eindrapport, 126-128.

¹⁴⁴ Eindrapport, 148.

38. In het evaluatierapport werden ook enkele aanbevelingen geformuleerd om de werklust aan te pakken. De opvallendste aanbeveling in het rapport is de oprichting van twee, aparte, multidisciplinaire sociale diensten. De eerste dienst zou fungeren als een *front office* en zou verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse toepassing van de rechterlijke ondersteuning in overleg met alle betrokkenen in het dossier. Deze dienst zou de juridische actoren ontlasten, waardoor ze zich meer kunnen richten op hun kerntaken. Daarnaast zou de dienst optreden als tussenpersoon en overlegstructuur om het maatwerk in elke zaak beter te organiseren. Dit zou ervoor zorgen dat de beschermde persoon zich beter gehoord voelt en de tendens tot ‘overbeschermen’ wordt vermeden. Ook kunnen financiële instellingen hier terecht met vragen over de specifieke draagwijdte van de rechterlijke maatregelen, wat zou bijdragen tot een grotere rechtszekerheid. Het rapport licht verder niet toe hoe deze *front office* precies georganiseerd moet worden. Het geeft aan dat deze dienst ofwel bij de vrederechten per kanton of arrondissement kan worden gevestigd, of dat er gekozen kan worden voor een uitbreiding van de taken bij de OCMW’s of een andere locatie¹⁴⁵.

De tweede dienst, een *back office*, zou verantwoordelijk worden voor het dagelijkse beheer van de bewindsdossiers op vlak van boekhouding, sociale zekerheid, fiscaliteit, enz. Dit zou helpen bij het vereenvoudigen van het vaak onnodige complexe administratieve beheer van de dossiers. Daarnaast zou deze dienst instaan voor de opleiding en kennis(ver)deling onder professionele stakeholders, zoals artsen of financiële instellingen, waar momenteel te weinig aandacht aan wordt besteed. Net zoals de *front office* kan de *back office* georganiseerd worden op kantonnaal of arrondissementeel niveau¹⁴⁶.

B. Financiële controle

39. De vrederechter is verantwoordelijk voor de controle van het bewind. Onder het oude recht was het onduidelijk wat precies van de vrederechter werd verwacht bij de controle van de verslagen van de bewindvoerder¹⁴⁷. De Hoge Raad voor Justitie formuleerde daarop diverse aanbevelingen om een effectieve financiële controle van de bewindvoering binnen de vrederechten te verzekeren¹⁴⁸. Artikel 497/8 oud BW verduidelijkt voortaan de exacte opdracht van de vrederechter in het kader van de verslaggeving van de bewindvoerder¹⁴⁹. De wetgever trachtte op deze manier de rechtszekerheid en uniformiteit in de financiële controle te versterken¹⁵⁰.

Een eerste verplichting van de bewindvoerder is het indienen van het aanvangsverslag¹⁵¹. De wet van 21 december 2018 bracht enkele wijzigingen aan de vereisten voor dit verslag¹⁵². Het verslag dient uiterlijk binnen de zes weken (voorheen één maand) na kennisgeving van de

¹⁴⁵ Eindrapport, 204.

¹⁴⁶ Eindrapport, 205.

¹⁴⁷ T. WUYTS, “Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig” in M. DAMBRE en P. LECOCQ (eds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters*, Brugge, die Keure, 2015, (3) 17-18.

¹⁴⁸ HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, “Advies m.b.t. de controle op het bewind over beschermde personen” goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 17 december 2014, http://www.hrj.be/sites/default/files/press_publications/advies-avis-20141217.pdf.

¹⁴⁹ De vrederechter onderzoekt het aanvangs-, de jaar- en eindverslagen en keurt het goed nadat minstens werd nagegaan of: 1° het verslag indien nodig, de bij het verslag gevoegde documenten, zijn neergelegd; 2° het verslag ten minste de wettelijke vereisten elementen bevat, 3° het verslag in overeenstemming is met het door de Koning opgestelde model; 4° indien er meerdere bewindvoerders zijn, de wijze van opmaak van het verslag bedoeld in artikel 498/3, § 2, derde lid werd nageleefd, en; 5° er geen ernstige aanwijzingen van tekortkomingen of fraude in het beheer van de bewindvoerder zijn.

¹⁵⁰ MvT, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 32.

¹⁵¹ Artikel 499/6 oud BW.

¹⁵² T. WUYTS, “Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018” in *Dossiers van de Vrede- en Politierechters*, afl. 29, Brugge, die Keure, 2019, nr. 29, (1) 17.

beslissing worden ingediend bij de vrederechter, de beschermde persoon en aan diens vertrouwenspersoon. De langere termijn is realistischer voor de bewindvoerder¹⁵³. Bovendien vangt de termijn aan op het tijdstip van de kennisgeving van de beslissing en niet meer op het tijdstip van de uitspraak van de beschikking¹⁵⁴. De bewindvoerder moet immers op de hoogte zijn van de beslissing om dit verslag te kunnen opstellen¹⁵⁵.

Ook de regeling met betrekking tot de jaarverslagen werd door de wet van 21 december 2018 vereenvoudigd en geüniformiseerd. Na controle overeenkomstig art. 499/14 *juncto* art. 498/3 oud BW keurt de vrederechter het verslag goed of weigert dit. Voor het bijstandsregime geldt deze verplichting slechts één keer per jaar wanneer er slechts één bewindvoerder is aangesteld voor zowel de persoon als de goederen. Dit betreft een vereenvoudiging, al is het voor de rechtsleer onduidelijk waarom de vereenvoudiging niet geldt voor het vertegenwoordigingsregime¹⁵⁶. De vrederechter moet bijkomend een marginale controle uitvoeren om te onderzoeken of de jaarverslagen mogelijke ernstige aanwijzingen van tekortkomingen of fraude in het beheer vertonen. Indien er sprake is van dergelijke aanwijzingen of complexe dossiers, kan de vrederechter een technisch adviseur aanduiden (eventueel op kosten van de bewindvoerder)¹⁵⁷.

De bewindvoerder is verder verplicht om binnen de maand na de beëindiging van zijn opdracht het eindverslag mee te delen aan de vrederechter, aan de persoon ten aanzien van wie de rechterlijke bescherming een einde neemt of aan de nieuwe bewindvoerder. In dit laatste geval wordt het verslag ook megedeeld aan de beschermde persoon en diens vertrouwenspersoon¹⁵⁸. Ook in dit geval is de vrederechter verantwoordelijk voor de controle en goedkeuring van het verslag, indien dit aan de wettelijke vereisten voldoet¹⁵⁹.

In het surveyonderzoek werd nagegaan in hoeverre bewindvoerders deze verplichtingen ook daadwerkelijk naleefden. Op de stelling of de bewindvoerder vaak zijn wettelijke verplichting, zoals verslaggeving en voorafgaande machtiging, niet nakomt, was bijna de helft van de vrederechters het oneens. Ongeveer evenveel vrederechters gaven echter aan dat ze het wel eens waren met de stelling. Vrederechters getuigden dat ze vaak opmerkingen moeten formuleren bij de verslagen van de bewindvoerders. Uit het surveyonderzoek bleek ook dat misbruik door de bewindvoerder, zoals het aanwenden van gelden van de beschermde persoon voor eigen gebruik, wel degelijk voorvalt, maar niet als een frequente problematiek in de praktijk wordt beschouwd. In dergelijke gevallen beslissen vrederechters meestal om de bewindvoerder te vervangen en deze in de toekomst niet meer aan te stellen in nieuwe dossiers¹⁶⁰.

Een belangrijk aspect in de evaluatie was de vraag aan de vrederechters hoe zij misbruik proberen te voorkomen. Veel vrederechters werken met betrouwbare professionele bewindvoerders, voeren een systematische controle uit van alle dossiers per jaar via de griffie,

¹⁵³ Dit was als pijnpunt vaak aangegeven in de rechtsleer. Het is voor de bewindvoerder soms heel moeilijk om op correcte wijze zijn wettelijke verplichtingen uit te voeren bij gebrek aan of volledige informatie over de effectieve vermogenstoestand van de beschermde persoon. Zie T. WUYTS, “Overzicht van rechtspraak. Personenrecht (2009-2022) – Meerderjarigen, Bewindvoering”, *TPR* 2023, afl. 4, (1657) 1676.

¹⁵⁴ MvT, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 32.

¹⁵⁵ MvT, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 34-35.

¹⁵⁶ T. WUYTS, “Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018” in *Dossiers Tijdschrift van de Vrede- en Politierichters*, afl. 29, Brugge, die Keure, 2019 (1) 19.

¹⁵⁷ Artikel 499/14, § 2, voorlaatste lid oud BW.

¹⁵⁸ Artikel 499/17, eerste lid oud BW.

¹⁵⁹ T. WUYTS, “Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd: commentaar bij de wet van 21 december 2018” in T. VAN HALTEREN e.a. (eds.), *Onbekwame meerderjarigen: Aanpassing van de wet van 2013 – Openbare verkoop: Biddit, de onlineprocedure*, Brugge, die Keure, 2019, 19.

¹⁶⁰ Eindrapport, p. 140-141.

en houden toezicht op basis van bepaalde alarmsignalen. Toch gaf een overgrote meerderheid (bijna 74 %) van de vrederechters aan dat ze niet over voldoende middelen beschikken om toezicht op het bewind te houden. De belangrijkste belemmeringen zijn onder meer de hoeveelheid dossiers, het ontbreken van software voor automatische controles en een tekort aan griffiepersoneel¹⁶¹.

40. Uit de audit van 2019 van de Hoge Raad voor Justitie is gebleken dat de selectie van de bewindvoerders beter georganiseerd moet worden. Een bekwame bewindvoerder is essentieel om ervoor te zorgen dat de bewindvoering correct wordt uitgevoerd. De Hoge Raad beveelt onder meer aan om kwaliteitscriteria in te voeren voor advocaat-bewindvoerders, de ondersteuning van familiale bewindvoerders te optimaliseren (door middel van opleidingen en handleidingen) en ervaringen te delen over fraudeopsporing door werkgroepen op te richten voor het delen van eventuele goede praktijken¹⁶². Op dit moment geldt de voorrang voor familiale bewindvoerders. De wet van 8 november 2023 betreffende het statuut van de bewindvoerder over een beschermd persoon¹⁶³ beoogt deze voorrangsregel verder te versterken, evenals de invoering van kwaliteitscriteria en een maximum aantal dossiers voor professionele bewindvoerders¹⁶⁴. De wet is nog niet in werking getreden¹⁶⁵.

De kwaliteit van de bewindvoerders kwam in het surveyonderzoek eveneens aan bod. Het merendeel van de bevroegde professionele bewindvoerders gaf aan dat ze geen specifieke opleiding hadden gevolgd voor de uitoefening van hun functie¹⁶⁶. Twee derde van hen was het er echter mee eens dat er een verplichte opleiding zou moeten komen, wat volgens hen ook zou bijdragen tot een opwaardering van de functie in de publieke opinie¹⁶⁷. Bij de vrederechters kwam tijdens de rondetafelgesprekken ook de behoefte van een uniforme opleiding aan bod. Een veelgehoorde kritiek was dat bewindvoerders vaak slechte beslissingen nemen door hun gebrek aan kennis van de wetgeving en de fiscaliteit. Vooral de verslagen van familiale bewindvoerders worden vaak als onvolledig of fout beschouwd, wat de noodzaak tot opleiding benadrukt. De werklast van de griffies is bovendien toegenomen omdat zij familiale bewindvoerders steeds moeten informeren, begeleiden en controleren¹⁶⁸.

Wat betreft het aantal dossiers dat bewindvoerders behandelen, zijn er enkele opvallende bevindingen in het surveyonderzoek. Uit de bevraging van de professionele bewindvoerders blijkt dat ongeveer 40 % van deze bewindvoerders tussen de 10 en 50 dossiers behandelt, terwijl een derde tussen de 50 en 100 dossiers beheert. De bewindvoerders met de meeste dossiers, allen Franstalig, behandelen tussen de 450 en meer dan 500 dossiers. De Nederlandstalige bewindvoerder met het hoogste aantal dossiers beheert er 150. Hoewel sommige bewindvoerders extreem veel dossiers voor hun rekening nemen, gaf iets meer dan de helft aan dat er geen limiet zou moeten worden gesteld op het aantal dossiers dat een bewindvoerder mag behandelen. Een derde vond dat er wel een limiet nodig is¹⁶⁹.

¹⁶¹ Eindrapport, p. 142-143.

¹⁶² Zie bv. HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, “Advies met betrekking tot de controle op het bewind over beschermde personen”, goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 17 december 2014, <https://hrj.be/nl/publicaties/2014/advies-met-betrekking-tot-de-controle-op-het-bewind-over-beschermde-personen>.

¹⁶³ BS 30 november 2023.

¹⁶⁴ A. JANS en I. FRESON, “Het statuut en de bezoldiging van de bewindvoerder na de wet van 8 november 2023”, *T.Not.* 2024, afl. 5, (334) 339; Voor een volledige bespreking wordt verwezen naar K. ROTTHIER, “De wet van 8 november 2023 betreffende het statuut bewindvoerder over een beschermd persoon: een overzicht met enkele bedenkingen”, *T.Vred.* 2024, afl. 7-8, 406-437.

¹⁶⁵ Als uiterste datum is momenteel 1 september 2025 voorzien.

¹⁶⁶ Eindrapport, 151.

¹⁶⁷ Eindrapport, 152.

¹⁶⁸ Eindrapport, 149.

¹⁶⁹ Eindrapport, 152.

41. Een laatste controlemaatregel op de bewindvoering is het bestaan van een door de beschermde persoon aangeduide vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon heeft nooit een bijstands- of vertegenwoordigingsopdracht binnen de bewindvoering, maar fungeert als tussenpersoon tussen de beschermde persoon en de vrederechter (art. 501/2 oud BW). Hij kan bovendien optreden als klokkenluider wanneer er tekortkomingen zijn bij de bewindvoerder. De vertrouwenspersoon is daarmee een belangrijke hoeder van de belangen van de beschermde persoon¹⁷⁰.

Een opvallende vaststelling in het evaluatierapport is dat uit de analyse van het Belgisch Staatsblad blijkt dat het aantal aanstellingen van een vertrouwenspersoon, het inkanteljaar buiten beschouwing gelaten, gestaag toeneemt, zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige zijde. Het blijft echter ook anno 2022 nog beperkt tot 20 % van het aantal dossiers¹⁷¹. Aan de vrederechters werd in het kader van het surveyonderzoek gevraagd wat hun mening was over de aanstelling van een vertrouwenspersoon. Het overgrote merendeel van vrederechters erkende dat de figuur van de vertrouwenspersoon een belangrijke meerwaarde is, maar was toch tegen een verplichte aanstelling ervan. Vrederechters geven aan dat ze vaak onderzoeken of het mogelijk is om een vertrouwenspersoon aan te stellen, maar dat er vaak niemand beschikbaar is in de (nabije) omgeving van de te beschermen persoon om deze functie op zich te nemen. Opvallend is hier dat Franstalige vrederechters soms aangaven dat ze de aanstelling van vertrouwenspersoon vermijden omdat ze deze als een hinderpaal beschouwen voor de vlotte werking van het bewind. Dit werd door de Nederlandstalige vrederechters aangegeven¹⁷².

42. In het eindrapport worden ook enkele aanbevelingen geformuleerd om de controle op het bewind te verbeteren. Het onderzoek heeft immers aangetoond dat er inderdaad misbruiken door bewindvoerders plaats vinden en dat vrederechters aangeven over onvoldoende middelen te beschikken om de controle, zoals op de jaarverslagen, effectief uit te voeren. Een mogelijke oplossing hiervoor ligt in de oprichting van de eerder besproken multidisciplinaire *back office* (zie *supra*, nr. 38), die zou kunnen helpen bij het dagelijkse beheer van bewindsdossiers. Dit zou de administratieve druk verlichten en de controle op de dossiers verbeteren.

Daarnaast stelt het eindrapport dat er meer nadruk moet worden gelegd op de kwaliteit van de bewindvoerders. Een verplichting tot opleiding voordat bewindvoerders kunnen worden aangesteld, zou een belangrijke stap zijn. Hoewel de wet van 2023 al voorziet in deze opleidingsverplichting, is deze nog niet in werking getreden.¹⁷³ Het implementeren van deze wet is essentieel om de selectie van gekwalificeerde bewindvoerders te waarborgen en om de risico's op misbruik of fouten te verminderen¹⁷⁴.

Ondanks de problemen met betrekking tot kennis van wetgeving en fiscaliteit, zou het voorrangsprincipe van de familiale bewindvoerders boven professionele bewindvoerders moet

¹⁷⁰ S. MOSSELMANS e.a., “Meerderjarigheid en beschermde personen” in J. BAETENS e.a. (eds.), *Focus op personen- en familierecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2024, 431.

¹⁷¹ Eindrapport, 113, nr. 256.

¹⁷² Eindrapport, 138-139.

¹⁷³ Zie K. ROTTHIER, “De wet van 8 november 2023 betreffende het statuut bewindvoerder over een beschermd persoon: een overzicht met enkele bedenkingen”, *T.Vred.* 2024, afl. 7-8, 406-437. De wetswijziging van 2023 brengt met zich mee dat de professionele bewindvoerder verplicht is een initiële opleiding te volgen en zich voortdurend bij te scholen gedurende de gehele periode van zijn inschrijving in het register (art. 555/23, §2, 1° Ger.W.). Daarnaast moet hij voldoen aan een vereiste van een permante vorming van acht uur (art. 27 wet van 8 november 2023). De kwaliteitseisen voor familiale bewindvoerders blijven daarentegen beperkt. Indien de familiale bewindvoerders (lichtelijk) tekortschiet in zijn opdracht, hoeft deze niet langer onmiddellijk vervangen te worden door de vrederechter, maar wordt hij verplicht een vormingscursus te volgen. Het is de vraag of dit een oplossing kan bieden voor het acute probleem omtrent de kwaliteit van de bewindvoerders.

¹⁷⁴ Eindrapport, 203.

worden gepromoot boven professionele bewindvoerders. Door de verplichte opleiding voor familiale bewindvoerders zouden vrederechters meer gestimuleerd kunnen worden om voor een familielid te kiezen als bewindvoerder, wat uiteindelijk ook kan bijdragen aan een meer persoonlijke aanpak en beter maatwerk¹⁷⁵.

Tot slot moet de figuur van de vertrouwenspersoon sterker naar voren worden gebracht. Zowel de vrederechters als de (leden van) middenveldorganisaties erkennen de meerwaarde van deze rol. De vertrouwenspersoon kan fungeren als een extra paar ogen, wat bijdraagt tot een betere controle op de bewindvoerder en de naleving van diens verplichtingen. Deze versterking zou ook kunnen helpen om de risico's op misbruik en nalatigheid verder te beperken, doordat de vertrouwenspersoon kan ingrijpen als er iets misloopt¹⁷⁶.

C. Digitalisering

43. De wet van 21 december 2018 introduceert het Centraal Register van de Bescherming van Personen (hierna afgekort als het centraal register), dat fungeert als de geïnformateerde gegevensbank voor het beheer, de opvolging en de behandeling van de procedures betreffende de beschermde personen¹⁷⁷. Tijdens de parlementaire voorbereiding van deze wet bestond er al bezorgdheid over de digitalisering en informatisering van het bewind. De Raad van State stond kritisch tegenover de verplichting dat burgers alleen verzoekschriften konden indienen via het centraal register¹⁷⁸.

Het bewind is juist bedoeld om de beschermingsmaatregelen te organiseren voor de zwaksten in de maatschappij. Niet iedereen heeft echter toegang tot een digitale omgeving, of beschikt over de nodige kennis en vaardigheden om met computers overweg te kunnen. De minister van Justitie reageerde tijdens de parlementaire voorbereiding op deze kritiek door te stellen dat burgers gebruik kunnen maken van de zogenoemde *kiosk-pc's* die op de griffie zijn geïnstalleerd. Het is daarbij ook de bedoeling dat de griffie op een servicegerichte manier de burgers hierbij begeleidt. Door de digitalisering zouden veel taken van de griffie weggevallen zijn, waardoor zij zich met de juiste opleidingen kunnen toeleggen op hun nieuwe taken¹⁷⁹.

Op dit moment is wettelijk vastgelegd dat het oorspronkelijke verzoekschrift via het register moet worden ingediend. De verdere procedure verloopt vervolgens (op straffe van nietigheid) elektronisch via het register (art. 1249/4, § 1 en § 3 Ger.W.)¹⁸⁰. Professionelen zijn verplicht het register te gebruiken, in tegenstelling tot particulieren die zich weigeren in te schrijven. Voor deze particulieren verloopt de procedure wel nog op papier. Professionele partijen zijn volgens artikel 1249/4, § 1, eerste lid, sub 1^o-4^o Ger.W.: het vredegerecht, de griffie, het Openbaar Ministerie, andere openbare diensten, advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het blijft mogelijk om documenten in papieren vorm bij de griffie in te dienen. Deze documenten worden dan alsnog digitaal aan het dossier toegevoegd, een taak die volgens art. 1249/6, § 1, eerste lid Ger.W., aan de griffie is toegewezen.

¹⁷⁵ Eindrapport, 205-206.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ T. WUYTS, "De hervorming van het eengemaakte beschermingsstatuut voor kwetsbare volwassenen bij de wet van 21 december 2018: eindpunt van een lange reeks wijzigingen?", *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, (34) 35.

¹⁷⁸ Adv.RvS nr. 63.444/2, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 203-204.

¹⁷⁹ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3303/8, 10-12.

¹⁸⁰ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/8, 11-12; T. WUYTS, "Ter afronding: een blik in de toekomst" in K. ROTTHIER, T. WUYTS, E. VAN DEN EENDEN en J. BOGAERT, *Handboek bescherming onbekwamen. Zorgvolmacht en bewind na de wet van 21 december 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 529.

Het centraal register trad in werking op 1 juni 2021, met als doel de procedurekosten te verlagen¹⁸¹. Het register fungeert voornamelijk als platform voor de uitwisseling van informatie tussen de verschillende actoren¹⁸². De reeds besproken audit van de Hoge Raad voor Justitie uit 2018 benadrukte dat de informatisering en digitalisering van de samenleving veel kansen biedt, maar dat de noodzakelijke voorzichtigheid geboden is. De digitalisering kan namelijk het risico vergroten dat de afstand tussen de beschermde persoon en betrokken instanties groter wordt¹⁸³.

44. Het register was bij de evaluatie van de wet van 17 maart 2013 nog maar twee jaar in gebruik, maar vormde desondanks een belangrijk onderwerp van evaluatie tijdens het sociaalwetenschappelijk onderzoek. De bevindingen worden hieronder samengevat, waarbij eerst de gevolgen van de digitalisering in het algemeen worden besproken, en daarna specifiek de digitalisering van het bewind door het gebruik van het centraal register.

In een eerder onderdeel (*supra*, nrs. 8-9) werd al benadrukt dat de opkomst van de digitalisering ertoe leidt dat steeds meer mensen onder bewind komen te staan. De huidige tweedeling in het toepassingsgebied (staat van onbekwaamheid en verkwisting) blijkt niet langer voldoende om deze groeiende groep te ondersteunen. In het rondetafelgesprek van vrederechters in 2023 werd daarom voorgesteld om een ‘lightversie’ van het bewind of een hybridesysteem in te voeren om dit probleem aan te pakken. De vrederechters gaven verder ook aan dat hun werklast is gestegen door de steeds complexere en digitaliserende samenleving¹⁸⁴.

Professionele bewindvoerders ervaren eveneens problemen door de toenemende digitalisering en informatisering in de huidige maatschappij. Zij geven aan dat de toegankelijkheid tot informatie voor iedereen, inclusief de beschermde persoon en diens omgeving, ervoor zorgt dat zij worden overstelpt met vragen en dat men onmiddellijk een antwoord verwacht¹⁸⁵. Dit heeft ook geleid tot bijkomende administratieve traagheid en moeilijkheden in de communicatie met o.a. banken, dienstenleveranciers, administraties en telecomdiensten¹⁸⁶. Het is daarbij lastig geworden om bijvoorbeeld facturen voor de beschermde personen te betalen of relevante informatie te verkrijgen, aangezien de onlinediensten een identificatiecode (die zij niet kennen) vragen of de identiteitskaart (die niet in hun bezit is) vereisen¹⁸⁷.

Wat het centraal register betreft, bleek uit onderzoek dat een meerderheid van de vrederechters de oprichting van het centraal register als een positieve vooruitgang ervaarde. Toch ervaart een groot aantal van hen problemen met het gebruik ervan¹⁸⁸. De toegankelijkheid van het centraal register wordt in vraag gesteld, en professionele bewindvoerders melden dat hun werklast is toegenomen door de extra (in)directe administratieve taken die gepaard gaan met het centraal register¹⁸⁹. Zij zijn ook voor een optimalisering van het register zodat er een bredere toegang is tot de medische, vermogensrechtelijke, sociale en fiscale informatie van de beschermde persoon¹⁹⁰. Een belangrijk knelpunt is dat op dit moment de inkomsten en uitgaven van de beschermde personen handmatig moeten worden ingevoerd (in rubrieken 7 en 8 van het

¹⁸¹ Verslag Kamer I, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3303/1, 70.

¹⁸² Zie artikel 1249/4 Ger.W.

¹⁸³ T. WUYTS, “De hervorming van het eengemaakte beschermingsstatuut voor kwetsbare volwassenen bij de wet van 21 december 2018: eindpunt van een lange reeks wijzigingen?”, *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, (34) 35.

¹⁸⁴ Eindrapport, 127.

¹⁸⁵ Eindrapport, 164.

¹⁸⁶ Eindrapport, 165.

¹⁸⁷ Eindrapport, 167.

¹⁸⁸ Eindrapport, 146.

¹⁸⁹ Eindrapport, 156.

¹⁹⁰ Eindrapport, 164.

jaarverslag), wat het risico op menselijke fouten vergroot en hun werklast verhoogt¹⁹¹. Voorstellen van de professionele bewindvoerders voor verbetering van het centraal register omvatten o.a. een modernere interface, betere leesbaarheid van de website, performantere helpdesk en de invoering van ontvangstbevestigingen bij het indienen van verslagen of verzoekschriften. Dit zou de gebruiksvriendelijkheid vergroten en het werk van de bewindvoerders verlichten¹⁹².

Ook familiale bewindvoerders ervaren uitdagingen met de digitalisering van het bewindsdossier. De meerderheid van de bevroegde verenigingen meldde dat de informatisering van de dossiers in het centraal register onvoldoende wordt begrepen door de familiale bewindvoerders, wat hen ontmoedigt om de functie van bewindvoerder op zich te nemen¹⁹³. Griffies leggen daarnaast ook druk op familiale bewindvoerders om uitsluitend via het centraal register te werken, wat als een extra obstakel wordt ervaren. Uit een studie van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap bleek dat één familiale bewindvoerder op twintig effectief afziet van de functie vanwege de informatisering en digitalisering van het bewind¹⁹⁴.

45. Uit het onderzoek blijkt dat de ervaringen van de betrokken stakeholders over het gebruik van het centraal register en de administratieve lasten niet overwegend positief zijn¹⁹⁵. De digitalisering brengt niet alleen moeilijkheden met zich mee in de bredere maatschappij, maar heeft ook een zekere impact op de uitvoering van het bewind. In dit kader formuleert het eindrapport enkele belangrijke aanbevelingen om deze problemen aan te pakken.

Ten eerste wordt geadviseerd om het centraal register zowel gebruiksvriendelijker als eenvoudiger te maken. Dit zou kunnen gebeuren door een oefenprogramma te ontwikkelen dat in opleidingen kan gebruikt worden, zodat bewindvoerders (zowel professionele als familiale) beter vertrouwd raken met het systeem. De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap onderstreept daarbij ook het belang van een goede ondersteuning, zowel door middel van een gebruiksvriendelijkere interface als door een goed functionerende helpdesk die gebruikers helpt in geval van gebruiksmoeilijkheden. De Hoge Raad is eveneens van oordeel dat het voor familiale bewindvoerders steeds mogelijk moet zijn om de verzoekschriften en verslagen op papier in te dienen. De aanbeveling vanuit het eindrapport geldt daarom om na te denken over een alternatief op de digitalisering in geval van eenvoudige dossiers met een familiale bewindvoerder¹⁹⁶.

Ten tweede wordt in het eindrapport aanbevolen om werk te maken van een systematische registratie van en toegang tot gegevens over personen die onder zowel buitengerechtelijke als rechterlijke beschermingsmaatregelen vallen. Dit zou kunnen leiden tot een effectievere en efficiëntere administratie met minder werklast voor de betrokken actoren. Een ander belangrijk voorstel is het creëren van een automatische koppeling tussen de financiële instellingen en het centraal register. Dit zou ertoe leiden dat de financiële gegevens van de beschermde personen automatisch beschikbaar zijn voor bewindvoerders en vrederechters, waardoor de administratieve werklast van beide wordt verminderd en de controle op het beheer van de middelen van de beschermde personen op een efficiëntere manier kan verlopen¹⁹⁷.

¹⁹¹ Eindrapport, 169.

¹⁹² Eindrapport, 166.

¹⁹³ Eindrapport, 174.

¹⁹⁴ Eindrapport, 177.

¹⁹⁵ Eindrapport, 202.

¹⁹⁶ Eindrapport, 203.

¹⁹⁷ *Ibid.*

Tot slot wordt er gepleit voor de ontwikkeling van een software die in staat is om automatische controles uit te voeren in de bewindsdossiers. Deze software zou werken op basis van een knipperlichtsysteem dat waarschuwt bij mogelijke problemen waardoor de vrederechters beter in staat zijn om sneller en effectiever toezicht te houden op de bewindvoering. Door deze aanpassing zou het centraal register bijkomend helpen bij het verminderen van de werklast van de vrederechters¹⁹⁸.

Besluit

46. Het onderzoek toont aan dat wijzigingen aan het toepassingsgebied wenselijk zijn. Heel wat vrederechters gaven aan dat de huidige wettelijke tweedeling niet (langer) volstaat om alle beschermingsbehoeften binnen de maatschappij te dekken, waardoor een veralgemening van het toepassingsgebied is aanbevolen. Daarmee samenhangend is er ook behoefte aan andersoortige maatregelen. Er zijn op dit ogenblik situaties waar geen oplossing voor bestaat, zoals ingeval de beschermde persoon weigert om de maatregel te eerbiedigen, er nood bestaat aan ondersteuning zonder onbekwaamverklaring (bv. leeftijd, digitalisering, omgaan met budget) of er veeleer nood bestaat aan bescherming van materiële handelingen. Ook vanuit mensenrechtelijk perspectief moet ingezet worden op de ondersteuning bij de uitoefening van rechten en plichten en zou de onbekwaamverklaring de uitzondering moeten zijn, *quod non*.

Verder zou er verduidelijking gebracht moeten worden m.b.t. het vereiste van een omstandige geneeskundige verklaring. Voorts zou verduidelijkt moeten worden dat maatregelen rond verkwisting enkel mogelijk zijn wanneer de budget- en schuldhulpverlening onvoldoende blijken.

47. Het onderzoek bevestigt dat maatwerk bij de organisatie van de rechterlijke bescherming zelden wordt toegepast. In de praktijk is er vooral sprake van algemene bewindvoeringen over zowel de persoon als de goederen, waarbij vaak een vertegenwoordigingsregime wordt ingesteld. Daarboven lijkt de checklist opgenomen in artikel 492/1 oud BW eerder een systematische onbekwaamheidsverklaring met zich mee te brengen. Het bijstandsregime, dat de regel moet zijn, blijft daarbij ook nog eens de uitzondering. Uit het sociaalwetenschappelijke luik van het onderzoek blijkt echter dat er steeds meer behoefte is aan andersoortige maatregelen. Vanuit mensenrechtelijk oogpunt zou de nadruk veel meer moeten liggen op het ondersteunen van de rechten en de plichten van de betrokken beschermde persoon, in plaats van de volledige vertegenwoordiging ervan. Het gebrek aan maatwerk in de huidige praktijk wordt mede veroorzaakt door de toegenomen werklast bij de vrederechters, waardoor hier minder aandacht aan wordt besteed. De figuur van de vertrouwenspersoon zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen door de tussenpositie in te nemen tussen enerzijds de beschermde persoon en anderzijds de bewindvoerder en de vrederechter, maar in de praktijk wordt nog te weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

48. Op het vlak van de werklast ontbreken vandaag objectieve cijfergegevens zodat er momenteel geen uitspraak kan worden gedaan over een eventuele toename van het aantal ingeleide en uitgesproken zaken. Vrederechters geven aan gemiddeld tussen de 500 en 1.000 dossiers op te volgen. Ze melden dat de werklast aanzienlijk is toegenomen door de complexiteit van de dossiers, de te volgen procedures en het benodigde maatwerk. Om deze redenen raadt het eindrapport aan om twee aparte sociale diensten op te richten. Deze diensten zouden functioneren als zowel *front office* als *back office*, waardoor de werklast beter beheerd kan worden en er een efficiëntere afhandeling van zaken mogelijk wordt.

¹⁹⁸ Eindrapport, 202.

49. Het onderzoek heeft aangetoond dat er zowel bewuste als onbewuste misbruiken plaatsvinden binnen de bewindvoering. Vrederechters gaven aan dat ze dit proberen te voorkomen door samen te werken met professionele bewindvoerders, een systematische jaarlijkse controle van alle dossiers door de griffie en door de financiële controle te versterken. Ondanks deze inspanningen blijkt uit het onderzoek dat de vrederechters echter in de praktijk over onvoldoende middelen beschikken om effectief toezicht te houden op alle bewindsdossiers. De invoering van gespecialiseerde software aan de hand van een knipperlichtsysteem in het centraal register en de oprichting van de multidisciplinaire *back office* worden gezien als belangrijke aanbevelingen om de controle en evaluatie van het bewind te versterken. Deze tools zouden daarbij ook de werklast van de vrederechters kunnen verlichten.

50. Hoewel de invoering van het centraal register over het algemeen een positieve evolutie is, blijkt uit het eindrapport dat er nog aanzienlijke ruimte is tot verbetering. Stakeholders geven aan ontevreden te zijn over de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van het systeem, wat leidt tot extra (in)directe administratieve lasten bij het gebruik en de controle ervan. De oprichting van de multidisciplinaire diensten bij vredegerichten zou een deel van deze werklast kunnen verlichten. Een verdere informatisering, met een systematische registratie van informatie over de beschermde persoon, zou bijkomend een belangrijke stap vooruit betekenen. Voor familiale bewindvoerders is er bovendien behoefte aan een vereenvoudiging van de administratieve procedures in het centraal register. Een versterking van de opleidingen en de creatie van informatiepunten zouden ervoor zorgen dat familiale bewindvoerders beter ondersteund worden, wat uiteindelijk kan bijdragen tot een betere uitvoering van hun taken.