

Maatwerk bij bewindvoering bekeken vanuit nationaal en mensenrechtelijk perspectief (noot bij het arrest van het Hof van Cassatie d.d. 9 september 2024)

Peer-reviewed author version

LUYKX, Marie-Laure (2025) Maatwerk bij bewindvoering bekeken vanuit nationaal en mensenrechtelijk perspectief (noot bij het arrest van het Hof van Cassatie d.d. 9 september 2024). In: Tijdschrift Van De Vrederechters, 9-10 , p. 600 -613.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/47692>

Noot – maatwerk bij bewindvoering bekeken vanuit nationaal en mensenrechtelijk perspectief

I. Inleiding

1. 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 waardigheid¹ (hierna afgekort: wet 17 maart 2013) verving de bestaande beschermingsstatuten voor kwetsbare volwassenen door één uniform beschermingsstatuut.² Uiterlijk op 1 september 2019 trad deze nieuwe regeling volledig in de plaats van de vorige maatregelen.³ Zoals uit de titel blijkt, was een van de kernambities het realiseren van een paradigmaverschuiving in de benadering van personen met een beperking, in lijn met het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna afgekort: VN-Gehandicaptenverdrag).⁴

2. Dit verdrag verschuift de focus van bescherming naar autonomie en breekt met traditionele, paternalistische modellen. Volgens de actuele interpretatie van het Comité inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna afgekort: het Comité) vereist artikel 12 (recht op gelijkheid voor de wet) de afschaffing van elke vorm van handelingsonbekwaamheid gebaseerd op mentale bekwaamheden, evenals bewindregelingen die dit impliceren.⁵ België werd reeds herhaaldelijk door het Comité gewezen op het belang van het naleven van de verdragsverplichtingen.

In september 2024 herhaalde het Comité de nood aan wetgevende hervormingen die vertegenwoordigende besluitvorming (zoals bewindvoering) volledig vervangen door ondersteunende besluitvorming. In laatstgenoemd model wordt de kwetsbare volwassene bijgestaan door een ondersteuningspersoon, met het oog op een zo getrouw mogelijke weerspiegeling van diens wil en voorkeuren. Voorts wijst het Comité op het belang dat, zolang België zijn wetgeving inzake de bescherming van kwetsbare volwassenen niet heeft aangepast aan de internationale normen, het voldoende middelen dient te voorzien voor de vredegerichten. Enkel dan kunnen de vredegerichten maatwerk leveren en aldus voldoen aan andere verdragsverplichtingen, waaronder de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁶

3. Niet enkel het VN-Gehandicaptenverdrag, maar ook het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (hierna afgekort: EVRM) van de Raad van Europa legt de lidstaten verplichtingen op inzake de bescherming van kwetsbare volwassenen.⁷ Artikel 8 EVRM, dat het recht op eerbiediging van het privé- en familieleven garandeert, speelt hierin een

¹ BS 14 juni 2013, ed. 2, 38132.

² WUYTS T., 'Het eengemaakte beschermingsstatuut voor wilsonbekwamen hervormd. Commentaar bij de wet van 21 december 2018' in *Dossiers Tijdschrift van de Vrede- en Politiechters*, afl. 29, die Keure, 2019, (1) 1.

³ Art. 227 Wet 17 maart 2013.

⁴ VN Verdrag 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, BS 22 juli 2009; SWENNEN F., 'Deel 1. Inleiding en historiek van de wet' in SENAËVE P., SWENNEN F. en VERSCHULDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 4.

⁵ 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). (Hierna afgekort: Algemene Commentaar); WUYTS T., 'Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig' in DAMBRE M. en LECOCQ P. (eds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politiechters*, die Keure, 2015, (3) 4.

⁶ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Belgium of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (5 september 2024), *UN Doc CRPD/C/BEL/CO/2-3* (2024), §§24-25.

⁷ Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (4 November 1950), BS 19 augustus 1955 (hierna afgekort als: EVRM).

cruciale rol. Hoewel het EVRM geen afschaffing van het bewind vereist, eist het wel de naleving van procedurele en inhoudelijke waarborgen. Deze bijdrage focust op twee kernverplichtingen: het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel, met bijzondere aandacht voor de verplichting tot maatwerk.

4. Het geannoteerde arrest betreft de omzetting van een buitengerechtelijke in een gerechtelijke beschermingsmaatregel, beoordeeld in het licht van voornoemde beginselen en de maatwerkverplichting, vooral wanneer deze omzetting leidt tot een automatische beëindiging van het mandaat van de vertrouwenspersoon. Deze bijdrage bespreekt eerst de feiten van het arrest, gevolgd door een analyse van de Belgische invulling van subsidiariteit, proportionaliteit en maatwerk, en sluit af met een mensenrechtelijke reflectie op basis van het VN-Gehandicaptenverdrag en het EVRM.

II. Feiten

5. In het kader van een buitengerechtelijk bescherming had de te beschermen persoon een zorgvolmacht opgesteld, waarin drie familieleden werden aangeduid als lasthebbers, en een vierde familielid, de latere eiser in cassatie, als vertrouwenspersoon. Na de opzegging van hun opdracht door de drie lasthebbers, conform artikel 490/2, §3, 3° oud BW, besliste de vrederechter tot het instellen van het bewind. Op grond van artikel 492 oud BW achtte de vrederechter een gerechtelijke maatregel noodzakelijk en beëindigde hij gelijktijdig het mandaat van de vertrouwenspersoon. Deze beslissing werd bevestigd door de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge.

6. De appelrechter oordeelde dat de zorgvolmacht een ondeelbaar geheel vormde, waarbij de aanduiding van zowel de lasthebbers als de vertrouwenspersoon kaderde in één globale wilsuiking. Nu alle aangeduide lasthebbers hun opdracht hadden neergelegd, werd geoordeeld dat ook de functie van de vertrouwenspersoon was geëindigd. Volgens de appelrechter werd daarmee geen afbreuk gedaan aan het zelfbeschikkingsrecht van de betrokkene, noch aan artikel 8 EVRM.

Daarnaast stelde de appelrechter dat de vrederechter bij de overgang van buitengerechtelijke naar gerechtelijke bescherming niet verplicht is de vertrouwenspersoon in diens rol te bevestigen, indien de concrete omstandigheden zich daartegen verzetten. *In casu* werd gewezen op een voorgeschiedenis van familiale spanningen en wederzijds wantrouwen. De verdere aanwijzing van de vertrouwenspersoon, zelf een familielid, zou volgens de rechter het conflict slechts verergeren en aanleiding geven tot verdachtmakingen en praktische moeilijkheden. De beëindiging van het mandaat werd dan ook gemotiveerd door de wens om spanningen te de-escaleren en de toegang tot familiale en financiële informatie te vergemakkelijken. De maatregel werd geacht het belang van zowel de te beschermen persoon als diens familieleden te dienen. Tegen deze beslissing stelde de voormalige vertrouwenspersoon cassatieberoep in.

7. Het Hof van Cassatie verwierp het voorgestelde cassatiemiddel. Het Hof verduidelijkte dat de beëindiging van de buitengerechtelijke bescherming, als gevolg van de opzegging van de lastgeving door de lasthebbers overeenkomstig artikel 490/2, §3, 2° oud BW, niet automatisch leidt tot het einde van de opdracht van de vertrouwenspersoon. Het is aan de vrederechter om, rekening houdend met de oorspronkelijke bedoeling van de buitengerechtelijke bescherming en de concrete omstandigheden, te oordelen of de vertrouwenspersoon zijn mandaat kan voortzetten. Indien de voorzetting onvereenigbaar is met het doel van de lastgeving of met het belang van de betrokkene, kan de vrederechter beslissing tot beëindiging. Door het cassatiemiddel te verwerpen, bevestigde het Hof

dat *in casu* aan deze voorwaarden was voldaan. Het cassatieberoep werd bijgevolg ongegrond verklaard.

III. De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, en de daaruit voortvloeiende verplichting tot maatwerk

§ 1. Belgisch perspectief

8. De wet van 17 maart 2013 bepaalt dat enkel de staat van wilsonbekwaamheid (artikel 488/1 oud BW) en de staat van verkwisting (artikel 488/2 oud BW) aanleiding kunnen geven tot (buiten)gerechtelijke bescherming. De staat van wilsonbekwaamheid leidt slechts tot bescherming indien dit noodzakelijk is om de belangen van de betrokkene te vrijwaren.⁸ Daarbij moet voorrang worden gegeven aan de minst ingrijpende maatregel, met het belang van de betrokkene als uitgangspunt. Hiermee benadrukt de wetgever het belang van subsidiariteit en proportionaliteit.⁹

Deze beginselen vergen dat slechts een rechterlijke maatregel wordt opgelegd wanneer geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn, en dat deze maatregel beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is.¹⁰ Met andere woorden: er moet steeds een evenwicht worden gezocht tussen bescherming en respect voor autonomie.¹¹ De wetgever concretiseert deze beginselen onder meer via de verplichting voor de vrederechter om maatwerk te leveren bij aanvang van de rechterlijke bescherming.¹²

9. Maatwerk veronderstelt dat de vrederechter bij het organiseren van rechterlijke bescherming rekening houdt met de persoonlijke situatie van de betrokkene. De wet van 2013 bevat diverse mechanismen om dit te waarborgen, waaronder de wettelijke verplichting om bij beslissingen over de goederen en/of persoon expliciet de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene in acht te nemen.¹³ Rechterlijke maatregelen moeten dus individueel worden afgestemd.¹⁴ Dit wordt ondersteund door de zogeheten checklists, zoals vervat in artikel 492/1, §1, derde lid (betreffende de

⁸ Artikel 492 oud BW.

⁹ Toelichting, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/1, 6-7 en 31-34; SENA EVE P., DECLERCK C. en WUYTS T., *Compendium van het personen- en familierecht*, Acco, 2025, 199; MOSSELMANS S. en VAN THIENEN A., 'Deel 5. Onbekwaamheid - De goederen' in SENA EVE P., SWENNEN F. en VERSCHULDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 73-76; BERTOUILLE V., ROTTHIER K. en VAN DEN EENDEN E., 'Algemene situering van het bewind' in BERTOUILLE V., ROTTHIER K. en VAN DEN EENDEN E. (eds.), *Onbekwaamheid en bescherming. Praktische handleiding meerderjarige onbekwame*, Wolters Kluwer, 2014, 10.

¹⁰ SWENNEN F., 'Deel 1. Inleiding en historiek van de wet' in SENA EVE P., SWENNEN F. en VERSCHULDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 6; NOLF J., *Kwetsbaren in het nieuwe recht - De nieuwe bewindvoering: De juridische bescherming van alle kwetsbare meerderjarigen*, INNI Publishers, 2014, 66.

¹¹ SWENNEN F., 'Deel 1. Inleiding en historiek van de wet' in SENA EVE P., SWENNEN F. en VERSCHULDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 5; WYLLEMANS A., 'Deel 3. Buitengerechtelijke bescherming' in SENA EVE P., SWENNEN F. en VERSCHULDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 25-26; In het bijzonder Cass. 17 juni 2024, nr. C.23.0161.N; Vred. Antwerpen (II) 7 juni 2018, *T.Vred.* 2019, 275, noot B. MEVESEN; Vred. Oostende (II) 21 maart 2023, *T.Vred.* 2024, 481; Vred. Gent (I) 13 juli 2015, *T.Vred.* 2016, 352; Vred. Fléron 13 november 2012, *T.Vred.* 2014, 320; Vred. Vorst 28 september 2015, *T.Vred.* 2016, 391.

¹² De andere fundamentele verplichtingen zijn o.a. voorrang van het bijstandsregime en voorkeur van een familiale bewindvoerder.

¹³ Art. 492/1, §1, 1^{ste} lid en §2, 1^{ste} lid oud BW; BERTOUILLE V., ROTTHIER K. en VAN DEN EENDEN E., 'Algemene situering van het bewind' in BERTOUILLE V. e.a. (eds.), *Onbekwaamheid en bescherming. Praktische handleiding meerderjarige onbekwame*, Wolters Kluwer, 2014, 10 en 15.

¹⁴ VANNEUTEN N. en SCHEERS C., 'Titel 1 – Rechterlijke bescherming' in SWENNEN F. en WUYTS T., *Beschermde personen in recht en praktijk*, Larcier, 2020, 5-6.

bescherming van de persoon), en §2, 3^{de} lid (betreffende de bescherming van de goederen) oud BW, die niet exhaustief zijn.¹⁵

Bijgevolg beschikt de vrederechter over de bevoegdheid om in zijn beschikking bijkomende specifieke handelingen op te nemen die niet in de checklists zijn opgenomen en waarvoor de beschermde persoon alsnog handelingsonbekwaam kan worden verklaard. Op grond hiervan dient de vrederechter bij het organiseren van een rechterlijke beschermingsmaatregel per handeling uit de desbetreffende checklist te beoordelen of de betrokkene al dan niet bekwaam is om deze handeling zelf te stellen.¹⁶ Indien de vrederechter nalaat om hierover een beslissing te nemen, blijft de beschermde persoon geacht bekwaam te zijn met betrekking tot die handeling.¹⁷ Met deze regeling beoogt de wetgever dat de vrederechter in zijn beschikking op een genuanceerde en geïndividualiseerde wijze reflecteert over de bekwaamheden van de beschermde persoon, teneinde uitsluitend daar waar nodig handelingsonbekwaamheid vast te stellen.¹⁸ Deze benadering vertrekt duidelijk vanuit het idee van maatwerk, ook al werd in België (nog) geen daadwerkelijke paradigmashift gerealiseerd in de zin van artikel 12 van het VN-Gehandicaptenverdrag, een discussie die hier niet verder wordt gevoerd.

10. In januari 2025 werd het evaluatierapport over de wet van 17 maart 2013 gepubliceerd.¹⁹ Het rapport onderzoekt onder meer in welke mate maatwerk wordt gerealiseerd bij rechterlijke beschermingsmaatregelen en welke impact dit heeft op de werklast van de vrederechters.²⁰ In de rechtsleer is eerder gewezen op de moeilijkheid om maatwerk te realiseren, voornamelijk door de hoge werklast en het gebrek aan structurele ondersteuning.²¹ Uit het evaluatierapport blijkt dat vrederechters, ongeacht de taalgroep, de stijgende werklast grotendeels toeschrijven aan de verplichting tot maatwerk. Slechts een minderheid geeft aan dat de checklists het werk vergemakkelijkt.²²

Er zijn geen exacte kwantitatieve gegevens waaruit blijkt of maatwerk in elke zaak effectief wordt toegepast. Wel bevat het evaluatierapport aanwijzingen dat dit in de praktijk niet altijd gebeurt. Één derde van de bevraagde vrederechters was het noch eens noch oneens met de stelling dat maatwerk

¹⁵ VERSCHELDEN G., 'Deel 4. Onbekwaamheid - De persoon' in SENAËVE P., SWENNEN F. en VERSCHELDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 53-54; MOSELMANS S. en VAN THIENEN A., 'Deel 5. Onbekwaamheid - De goederen' in SENAËVE P., SWENNEN F. en VERSCHELDEN G. (eds.), *Meerderjarige beschermde personen*, die Keure, 2014, 79; WUYTS T., 'Maatwerk bij bewindvoering: de kloof tussen recht en praktijk', *T.Fam.* 2024, afl. 9, (278) 278.

¹⁶ MOSELMANS S. e.a., 'Meerderjarigheid en beschermde personen' in J. BAETENS e.a. (eds.), *Focus op personen- en familierecht*, Wolters Kluwer, 2024, 419.

¹⁷ Art. 492/1, §1, tweede lid en §2, tweede lid oud BW; WUYTS T., 'Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig' in DAMBRE M. en LECOCQ P. (eds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters*, die Keure, 2015, (3) 5.

¹⁸ Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/1, 7.

¹⁹ De opdracht tot evaluatie werd in 2023 toevertrouwd aan een consortium bestaande uit de UHasselt, UCLouvain en de UAntwerpen: WUYTS T., DANDOY N., SWENNEN F., HENNAU S., HACON M. en JEURISSEN L., '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, https://justitie.belgium.be/nl/publicaties/evaluatie_van_de_wet_van_17_maart_2013 [laatst geconsulteerd op 2 juni 2025] (hierna afgekort: Eindrapport).

²⁰ Voor een uitgebreide bespreking van het evaluatierapport, in het bijzonder met het oog op de aspecten die relevant zijn voor de vrederechters, wordt verwezen naar WUYTS T. en LUYKX M.-L., 'De rechterlijke bescherming na de wet van 17 maart 2013: eerste resultaten van een empirisch-juridische evaluatie' in LECOCQ P. en DAMBRE M. (ed.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2024*, Die Keure, 2024, 75-104.

²¹ DEGUEL F., DESIR L. en IVANOIU A., 'La mise en œuvre d'une protection judiciaire' in SOSSON J. (ed.), *La protection extrajudiciaire et judiciaire des majeurs vulnérables*, Larcier, 2021, (202) 206-207 en 240-241.

²² Evaluatierapport, 125-127.

voldoende wordt bewaakt.²³ Bovendien verklaarde bijna 75% zelden of nooit andere dan in artikel 492/1 oud BW genoemde handelingen in de beschikking op te nemen.²⁴ Gezien de unieke omstandigheden en bekwaamheden van elke kwetsbare volwassene, kan worden verwacht dat vrederechters, indien zij maatwerk daadwerkelijk nastreven, vaker op een geïndividualiseerde wijze handelen, bijvoorbeeld door handelingsonbekwaamheid vast te stellen voor andere handelingen dan die in de checklists vermeld staan.²⁵

11. In deze noot staan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit centraal bij de overgang van buitengerechtelijke naar gerechtelijke bescherming, met de daaruit volgende verplichting tot maatwerk. Daarbij rijst de vraag in welke mate elementen van buitengerechtelijke bescherming, zoals de vertrouwenspersoon, binnen het gerechtelijke statuut kunnen blijven bestaan. Artikel 492, 2^{de} lid oud BW bepaalt dat deze bescherming behouden blijft voor zover verenigbaar met de gerechtelijke maatregel.²⁶ Het Hof van Cassatie bevestigde dat het mandaat van de vertrouwenspersoon niet automatisch vervalt, tenzij dit overeenstemt met de oorspronkelijke bedoeling van de buitengerechtelijke bescherming en het belang van de betrokkene.

12. De wet van 2013 introduceerde de figuur van de vertrouwenspersoon. Een essentiële voorwaarde voor diens tussenkomst is het bestaan van een duurzame vertrouwensrelatie met de beschermde persoon.²⁷ De vertrouwenspersoon onderhoudt nauwe contacten met de betrokkene en biedt fysieke, sociale en affectieve ondersteuning. Het is van fundamenteel belang dat de vertrouwenspersoon de mening, en ruimer begrepen, de wil en voorkeuren, van de beschermde persoon vertolkt, dan deze wel ondersteunt bij het communiceren ervan met de bewindvoerder en andere betrokken actoren. De vertrouwenspersoon fungeert in wezen als schakel tussen de beschermde persoon en bewindvoerder en houdt toezicht op de wijze waarop laatstgenoemde zijn mandaat uitoefent.²⁸ Ondanks het gebrek aan cijfers blijkt uit de evaluatie dat in ongeveer de helft van de gerechtelijke dossiers een vertrouwenspersoon wordt aangesteld, veel minder bij buitengerechtelijke bescherming.²⁹ Gezien het belang van maatwerk verdient naar m.i. de vertrouwenspersoon meer aandacht. Per dossier moet daarbij zorgvuldig worden nagegaan of de aanstelling van een vertrouwenspersoon aangewezen is, met het oog op maximaal behoud van de autonomie van de betrokkene.

²³ Evaluatierapport, 132.

²⁴ Evaluatierapport, 131.

²⁵ NOLF J., 'Tien jaar 'nieuwe' bescherming van kwetsbaren geëvalueerd', *Juristenkrant* 2024, afl. 498, (12) 13. Verschillende verenigingen signaleren een te ruime omschrijving van handelingsonbekwaamheid, wat leidt tot overbescherming en verlies aan maatwerk. Aan de andere kant ondervinden financiële instellingen interpretatiemoeilijkheden bij de beschikking, met name door onduidelijkheden in de checklists, wat de rechtszekerheid bemoeilijkt: Evaluatierapport, 172 en 186-187. Dit werd reeds aangehaald tijdens de wetshervorming van 2013 en analyses door WUYTS T., 'Maatwerk bij bewindvoering: de kloof tussen recht en praktijk', *T.Fam* 2024, afl. 9, (278) 278 en WUYTS T., 'Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig' in DAMBRE M. en LECOCCO P. (eds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters*, die Keure, 2015, (3) 5-6.

²⁶ SENAËVE P., DECLERCK C. en WUYTS T., *Compendium van het personen- en familierecht*, Acco, 2025, 203.

²⁷ VAN DEN EEDEN E., 'Rol van de vertrouwenspersoon' in ROTTHIER K., WUYTS T., VAN DEN EEDEN E. en BOGAERT J. (eds.), *Handboek bescherming wilsonbekwamen. Zorgvolmacht en bewind na de wet van 21 december 2018*, Wolters Kluwer, 2020, (285) 287; art. 494 oud BW verklaart daarbij dat de vertrouwenspersoon de persoon is die als bemiddelaar optreedt tussen de bewindvoerder en de beschermde persoon, met als doel om deze laatste zijn mening te vertolken of te ondersteunen in het uiten van zijn mening en toezicht uitoefent op de goede werking van het bewind.

²⁸ VAN DEN EEDEN E., 'Rol van de vertrouwenspersoon' in ROTTHIER K., WUYTS T., VAN DEN EEDEN E. en BOGAERT J. (eds.), *Handboek bescherming wilsonbekwamen. Zorgvolmacht en bewind na de wet van 21 december 2018*, Wolters Kluwer, 2020, (285) 294-296.

²⁹ De cijfers voor de gerechtelijke bescherming: Evaluatierapport, 123-124. Anderzijds duidt slechts 6% van de leden van middelveldorganisaties aan dat ze beschikken over een vertrouwenspersoon in het kader van hun buitengerechtelijke bescherming: Evaluatierapport, 79.

13. De appelrechter beschouwde verder dat de zorgvolmacht als één ondeelbaar geheel moet worden opgevat, maar die visie verdient kritiek. De wetgever laat uitdrukkelijk toe dat de lasthebber en de vertrouwenspersoon verschillende personen zijn, wat wijst op een juridisch en praktisch onderscheid. In het arrest hadden enkel de lasthebbers hun opdracht beëindigd. Het onderscheid tussen beide actoren toont dat de opdracht van de vertrouwensopdracht niet automatisch dient beëindigd te worden bij de stopzetting van de lastgeving.

14. Het persoonlijk belang van de betrokkene bij het behoud van (onderdelen van) de buitengerechtigde bescherming moet, tot slot, centraal staan. Dit belang kan ruim geïnterpreteerd worden, bijvoorbeeld in het licht van familiale spanningen.³⁰ Hoewel de vrederechter oordeelde dat de voortzetting van het mandaat toekomstige verdachtmakingen en bijkomende moeilijkheden zou veroorzaken, bleek dat doorheen de tijd de actuele wil van de beschermde persoon niet meer rechtstreeks te achterhalen was ten aanzien van het mandaat van de vertrouwenspersoon.³¹ Gezien de specifieke functie van de vertrouwenspersoon blijft het m.i. essentieel om de betrokkene, in de mate van het mogelijke en rekening houdend met concrete omstandigheden, actief te betrekken bij het invullen van diens belang, in overeenstemming met de beginselen van participatie en autonomie.³² In de eerder opgestelde zorgvolmacht heeft de betrokkene destijds bewust nagedacht over wie hij als lasthebber én als vertrouwenspersoon wenste aan te duiden. De persoonlijke voorkeuren en de context die aan die keuze ten grondslag lagen, kunnen bij de overgang naar een rechterlijke maatregel nog steeds actueel en relevant zijn.

§2. Mensenrechtelijke perspectieven

§2.1. VN-Gehandicaptenverdrag

15. De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit namen een centrale plaats in bij het opstellen van de teksten van het VN-Gehandicaptenverdrag en in het bijzonder bij de uitwerking van artikel 12, dat de gelijkheid voor de wet en de erkenning van volledige handelingsbekwaamheid waarborgt. In de oorspronkelijke ontwerp teksten van artikel 12 bleef tot aan de voorlaatste onderhandelingssessie ruimte bestaan voor vertegenwoordiging als ultimum remedium, mits strikte voorwaarden en onder toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze beginselen fungeerden als

³⁰ Famrb. Leuven 29 april 2022, *T.Fam.* 2023, 142, noot T. WUYTS en *T.Vred.* 2023, 164, noot K. ROTTHIER; WUYTS T., 'Een buitengerechtigde bescherming geniet voorrang op een rechterlijke bescherming zelfs bij ruzie binnen de familie', *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, (88) 90. De vrederechter kan ook onderzoeken of de buitengerechtigde maatregel voldoende bescherming biedt tegen de risico's die voortvloeien uit de handelingen van de lastgever zelf, bijvoorbeeld door een gokverslaving, of door problemen aan zijde van de lasthebber, bijvoorbeeld financieel misbruik of belangenconflicten; *Vred. Brussel (III)* 30 september 2020, *T.Vred.* 2021, 242; *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. Dergelijke omstandigheden konden evenwel niet in het geannoteerde arrest worden vastgesteld.

³¹ Normaliter wordt hiermee wel expliciet rekening gehouden: WUYTS T., 'Zorgvolmachten: een zegen of een vloek?' in PINTENS P. en DECLERCK C. (eds.), *Patrimonium*, die Keure, 2022, (235) 280-281 en WUYTS T., 'Buitengerechtigde bescherming' in BREWAEYS E., CLEMENT J., OPGENHAFFEN T. e.a., *Overzicht van rechtspraak personenrecht (2009-2022)*, *TPR* 2023, (1591) 1638, nr. 223, en de daarin aangehaalde vonnissen, zoals bv. *Vred. Lennik* 21 juni 2017, *T.Fam.* 2020, afl. 2-3, 88 noot T. Wuyts.

³² Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1009/1, 7; Artikel 501/2 Oud BW; SENAËVE P., DECLERCK C. en WUYTS T., *Compendium van het personen- en familierecht*, Acco, 2025, 221; NOLF J., *Kwetsbaren in het nieuwe recht - De nieuwe bewindvoering: De juridische bescherming van alle kwetsbare meerderjarigen*, INNI Publishers, 2014, 43.

normatief kader om in uitzonderlijke gevallen toch beperkingen op de handelingsbekwaamheid te verantwoorden.³³

16. Toch schrijft de letterlijke bewoording van artikel 12 VN-Gehandicaptenverdrag in de finale tekst deze paradigmaverschuiving naar een exclusief model van ondersteunende besluitvorming niet uitdrukkelijk voor. De tekst waarborgt de gelijke erkenning van personen met een handicap voor de wet, maar laat in zijn formulering ruimte voor interpretatie. Het is pas met de publicatie van de Algemene Commentaar nr. 1 door het VN-Comité in 2014 dat deze ruimte nadrukkelijk werd ingevuld: het Comité stelde dat het Verdrag een fundamentele verschuiving vereist van een systeem gebaseerd op vertegenwoordiging naar een systeem van ondersteunde besluitvorming, ongeacht de mentale bekwaamheden van de betrokkene.³⁴ In deze interpretatie zijn maatregelen zoals handelingsonbekwaamheid en vervangende besluitvorming, zoals die naar Belgisch voorbeeld via het systeem van bewindvoering, onverenigbaar met artikel 12.³⁵

Doordat de huidige interpretatie van het VN-Gehandicaptenverdrag aldus geen ruimte laat voor vertegenwoordigende besluitvorming, verschuift de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit naar de wijze waarop ondersteuningsmaatregelen worden georganiseerd.³⁶ Deze beginselen behouden hun relevantie, maar krijgen een gewijzigde invulling: zij bepalen in welke mate, vorm en intensiteit ondersteuning mag worden geboden. Concreet betekent dit dat ondersteuning slechts mag worden geboden wanneer dit strikt noodzakelijk is (subsidiariteit) en de aard en omvang in verhouding moet staan tot de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van de betrokkene (proportionaliteit).³⁷

17. In deze ondersteunende modellen wordt de volwassen persoon met een handicap bijgestaan door een ondersteuningsfiguur die assistentie biedt bij het nemen van beslissingen. Cruciaal is dat de betrokkene daarbij te allen tijde zelf en zelfstandig optreedt, waarbij diens wil en voorkeuren vormen het uitgangspunt van het besluitvormingsproces.³⁸ Tijdens de onderhandelingen over de tekst van artikel 12 werd erkend dat de intensiteit van de ondersteuning moet worden afgestemd op de

³³ DHANDA A., 'Legal capacity in the disability rights convention: stranglehold of the past or lodestar for the future?', *Syracuse J. Int. Law Commer.* 2007/34, (429) 448; Comments, proposals and amendments submitted electronically at the fifth session of the UN Convention on the Human Rights of People with Disabilities, AD HOC COMMITTEE OF THE UN CONVENTION ON THE HUMAN RIGHTS OF PEOPLE WITH DISABILITIES, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata12fiscomment.htm>.

³⁴ 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). (Hierna afgekort: Algemene Commentaar); Algemene Commentaar, nr. 3 and 10; DE BHAILIS C. en FLYNN E., 'Recognising legal capacity: commentary and analysis of article 12 CRPD', *Int. J. Law Context* 2017/34, (6) 12.

³⁵ Artikel 12 VN-Gehandicaptenverdrag zoals geïnterpreteerd door het Comité in zijn Algemene Commentaar nr. 1 van 2014.

³⁶ Grondbeginselen uit artikel 12 VN-Gehandicaptenverdrag.

³⁷ De beginselen voor het organiseren van het ondersteuningsmodel worden door het Comité aangegeven in zijn Algemene Commentaar, nr. 29.

³⁸ DUTE J., 'Should Substituted Decision-making Be Abolished?', *Eur. J. Health Law* 2015/22, (315) 318.

individuele noden en omstandigheden.³⁹ Die ondersteuning kan variëren om de beschermde persoon in staat te stellen zijn of haar handelingsbekwaamheid effectief en autonoom uit te oefenen.⁴⁰

Het concept van de ondersteuningspersoon in het VN-Gehandicaptenverdrag vindt tot op zekere hoge zijn weerspiegeling in de rol van de vertrouwenspersoon onder Belgisch recht. Zowel de ondersteuningspersoon als de Belgische vertrouwenspersoon ondersteunen de betrokkene bij het vertolken en verwezenlijken van diens wil en voorkeuren. In dit opzicht komt de Belgische regelgeving gedeeltelijk tegemoet aan de doelstelling om maatwerk binnen de bewindvoering te versterken, met dien verstande dat de vertrouwenspersoon in het Belgische model geen beslissingsbevoegdheid heeft, maar louter een bemiddelende en ondersteunende rol vervult tussen de bewindvoerder en de beschermde persoon. Zoals eerder uiteengezet, mag het belang van deze figuur evenwel niet worden onderschat (cf. *supra*, nr. 13).

18. Maatwerk impliceert ook dat er rekening wordt gehouden met de evoluerende capaciteiten van personen met een beperking.⁴¹ Capaciteiten zijn immers niet statisch, maar kunnen variëren in functie van de tijd, de context en het soort beslissing.⁴² Artikel 12 VN-verdrag erkent expliciet deze variabiliteit en vertrekt vanuit het principe dat ondersteuning dynamisch en aanpasbaar moet zijn. De vorm en intensiteit van ondersteuning moet daarom regelmatig worden herzien in het licht van de actuele situatie van de persoon en de beslissing die genomen moet worden.⁴³

In contrast met deze flexibele benadering wordt de Belgische regeling inzake bewindvoering in de praktijk vaak als rigide en weinig dynamisch ervaren. De wet van 2013 voorzag oorspronkelijk in een verplichte evaluatie van de maatregel door de vrederechter binnen twee jaar na de uitspraak ervan. Deze eenmalige evaluatieverplichting werd intussen afgeschaft.⁴⁴ In de rechtsleer werd ze als overbodig beschouwd, omdat de gezondheidstoestand van de beschermde persoon doorgaans onveranderd zou blijven, waardoor een tussentijdse evaluatie weinig meerwaarde zou bieden. Daarnaast werden ook pragmatische bezwaren aangehaald: in kantons met een groot aantal dossiers zou een verplichte evaluatie voor elke zaak organisatorisch onhaalbaar zijn, aangezien dit een

³⁹ Daily Summary of discussion at the seventh session of the UN Convention on the Human Rights of People with Disabilities, AD HOC COMMITTEE OF THE UN CONVENTION ON THE HUMAN RIGHTS OF PEOPLE WITH DISABILITIES, 18 January 2006, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum18jan.htm> [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025]. De International Disability Caucus (IDC), die tijdens de onderhandelingen van het VN-Gehandicaptenverdrag optrad als representatieve stem van personen met een beperking, speelde een cruciale rol in de totstandkoming van artikel 12. Zij argumenteerde dat: “it expects the notion of guardianship to be phased out. The difference between supported and substitute decision making is that, in a supported situation, the person with a disability is at the centre of the discourse. The premise of supported decision making is that it ranges from zero to 100% and is a dynamic concept. As capacity increases, support decreases – a concept that is not allowed in guardianship.”

⁴⁰ *Ibid*; Algemene Commentaar, §§32-33.

⁴¹ SCHUTHOF F., 'Forget me not: the human right to legal capacity of persons with dementia', *Eur. Hum. Rights Law Rev.* 2024/6, (525) 2. In dit artikel uitte Schuthof kritiek op de opvatting dat bekwaamheden statisch zouden zijn. Zij pleitte daarom voor een herwaardering van dit concept, in het bijzonder met het oog op personen met een dementie.

⁴² WELLER P., 'Legal Capacity and Access to Justice: The Right to Participation in the CRPD' in ARSTEIN-KERSLAKE A. (ed.), *Disability Human Rights Law*, MDPI, 2016, (43) 52.

⁴³ Algemene Commentaar, §18.

⁴⁴ Dit alles stond vervat in oud art. 492/4 oud BW, geschrapt bij de wet van 18 december 2018; WUYTS T. en FRESON I., 'Beoordeling en organisatie van maatwerk tijdens bewindvoering: hoe te realiseren in de praktijk?', *T.Vred.* 2024, (488) 488; VANNEUTEN N. en SCHEERS C., 'Titel 1 – Rechterlijke bescherming' in SWENNEN F. en WUYTS T., *Beschermde personen in recht en praktijk*, Larcier, 2020, 10.

oproeping van alle partijen en een zitting impliceert, terwijl in de praktijk vaak geen wijziging optreedt binnen de termijn.⁴⁵

De handelingsonbekwaamheid kan vandaag de dag gedurende de rechterlijke bescherming op elk moment worden aangepast, hetzij ambtshalve door de vrederechter, hetzij op verzoek van de beschermde persoon, diens vertrouwenspersoon, de bewindvoerder, elke belanghebbende of de procureur des Konings (art. 492/4 oud BW). Daarnaast is de vrederechter verplicht de rechterlijke beschermingsmaatregel ambtshalve te evalueren wanneer hij dit nodig acht of wanneer zich fundamentele wijzigingen in de omstandigheden voordoen.⁴⁶ In de praktijk blijkt echter dat deze evaluatie vaak beperkt blijft tot een controle van de door de bewindvoerder verrichte handelingen.⁴⁷

Er wordt, m.i. ten onrechte, onvoldoende aandacht besteed aan de vraag of de rechterlijke beschermingsmaatregel als dusdanig nog noodzakelijk is. Een wettelijke evaluatieverplichting na een bepaalde termijn zou net een nuttig instrument kunnen zijn om de vrederechter ertoe aan te zetten niet uitsluitend aandacht te besteden aan de controle van de handelingen van de bewindvoerder, maar ook periodiek de noodzaak en de individualisering van de maatregel zelf te herevalueren. Een dergelijke verplichting zou kunnen bijdragen aan het voorkomen van rigide beschermingsmaatregelen van onbepaalde duur, doordat de vrederechter zelf actief reflecteert op het voortbestaan ervan.

19. Het ondersteunende besluitvormingsmodel zoals bepleit door artikel 12 VN-Gehandicaptenverdrag legt precies hier de vinger op de wonde: het laat expliciet ruimte voor ondersteuning die meegroeit met de persoon. Ondersteuning kan worden opgeschaald of afgebouwd, in functie van de actuele noden, zonder dat hiervoor telkens een formele procedure vereist is. Zo ontstaat een systeem van besluitvorming dat werkelijk inclusief, flexibel en afgestemd is op de leefwereld van personen met een beperking.

§2.2. EVRM

20. De paradigmashift van vertegenwoordiging naar ondersteuning, zoals bepleit door het VN-Gehandicaptenverdrag, vindt voorlopig weinig weerklank in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna afgekort: EHRM). Hoewel het EVRM een toonaangevend mensenrechteninstrument is en het Hof het verdrag dynamisch interpreteert als een *living instrument*, acht het zich niet gebonden aan de interpretaties van andere toezichthoudende organen.⁴⁸ Dit leidt tot merkbaar verschillende benaderingen tussen het EHRM en het VN-Comité, al stelt het Hof wel dat het EVRM, waar mogelijk, in overeenstemming moet worden uitgelegd met andere internationale rechtsregels.⁴⁹

⁴⁵ SCHEERS D. en SCHEERS C., 'De vrederechter, de bewindvoerder en het bewind: een jaar later. In de beperking kent men de meester', *T.Vred.* 2015, (273) 293; SCHEERS D. en SCHEERS C., 'De evaluatie van het bewind: makers staakt uw wild geraas', *RW* 2015-16, (1642) 1642.

⁴⁶ WUYTS T., 'Maatwerk bij bewindvoering: de kloof tussen recht en praktijk', *T.Fam.* 2024, afl. 9, (278) 278.

⁴⁷ In het evaluatierapport kwam naar voren dat vrederechters door de huidige werklust niet in staat zijn om hun toezichthoudende taak op een dergelijke manier te vervullen. Dit werd vaak toegeschreven aan het grote aantal dossiers. Hierdoor is het aannemelijk dat vrederechters zich in de eerste plaats beperken tot het controleren van de daden van de bewindvoerder en nauwelijks toekomen aan een herbeoordeling van de maatregel in het licht van de actuele situatie en behoeften van de beschermde persoon: Evaluatierapport, 141-143.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 31 januari 2019, 18050/11, Rومان/België, §205.

⁴⁹ EHRM 11 mei 2021, 43564/17, Caamano Valle/Spanje, §§54-55.

Het Hof verwijst in zijn rechtspraak herhaaldelijk naar de beginselen uit Aanbeveling nr. R(99)4 inzake de juridische bescherming van meerderjarige onbekwaamverklaarden van de Raad van Europa.⁵⁰ Deze beginselen benadrukken onder meer het maximaal vrijwaren van handelingsbekwaamheid, het respecteren van persoonlijke keuzes en het toepassen van maatwerk bij het nemen van beschermingsmaatregelen.⁵¹ Het Hof verbindt deze beginselen met subsidiariteit en proportionaliteit en eist voldoende flexibiliteit in iedere individuele zaak. Aanbeveling R(99)4 geldt zo als een Europese minimumnorm, waaraan nationale maatregelen moeten worden getoetst.⁵²

21. Hoewel het EVRM de handelingsbekwaamheid niet expliciet vermeldt, heeft het Hof geoordeeld dat het ontnemen of beperken van iemands handelingsbekwaamheid een ernstige inmenging vormt in artikel 8 EVRM, dat het recht op respect voor het privé- en familielevens waarborgt.⁵³ Dit recht omvat ook het recht op zelfbeschikking.⁵⁴ Individuele autonomie geldt daarbij als fundamenteel uitgangspunt, dat nauw verbonden met het bestaan en de identiteit van de betrokkene.⁵⁵ In lijn met het VN-verdrag erkent het Hof het belang van het waarborgen van de autonomie van personen met een beperking.⁵⁶

Wanneer een beschermingsmaatregel gepaard gaat met een beperking van de handelingsbekwaamheid, past het EHRM een strenge toetsing toe aan de hand van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁵⁷ De maatregel moet voorzien zijn bij wet, een legitiem doel nastreven en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.⁵⁸ Vooral deze laatste voorwaarde vormt de kern van de toetsing en operationaliseert de beide beginselen, aangezien beperkingen slechts toelaatbaar zijn wanneer zij noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van de concrete omstandigheden van het geval.⁵⁹

22. Wat betreft de beoordeling van wilsonbekwaamheid benadrukt het Hof dat niet elke mentale beperking een beperking van de handelingsonbekwaamheid rechtvaardigt. Enkel ernstige cognitieve

⁵⁰ Aanbeveling nr. R(99)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de juridische bescherming van meerderjarige onbekwaamverklaarden (23 februari 1999), CM/R(99)4 (hierna afgekort: Aanbeveling).

⁵¹ Aanbeveling, principes 2-3. De beginselen uit de Aanbeveling van de Raad van Europa stemmen niet volledig overeen met de uitgangspunten van het VN-Gehandicaptenverdrag, dat een ruimere bescherming biedt aan personen met een handicap.

⁵² OPGENHAFFEN T., *Vrijheidsbeperkingen in de zorg*, Intersentia, 2020, 75; EHRM 4 juni 2010, 44009/05, Shtukaturov/Russia, §95; COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Issue paper: Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, 2012, <https://rm.coe.int/who-gets-to-decide-right-to-legal-capacity-for-persons-with-intellectu/16807bb0f9> [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025], 23; EHRM 13 januari 2010, 36500/05, Salontaji-Drobnjak/Serbia, §107.

⁵³ COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Issue paper: Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, 2012, <https://rm.coe.int/who-gets-to-decide-right-to-legal-capacity-for-persons-with-intellectu/16807bb0f9> [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025], 23; EHRM 4 juni 2010, 44009/05, Shtukaturov/Russia, §90; EHRM 13 januari 2010, 36500/05, Salontaji-Drobnjak/Serbia, §144; EHRM 3 februari 2012, 5193/09, X and Y/Croatia, §102.

⁵⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on Article 8 of the Convention – Right to respect for private and family life*, updated on 28 February 2025, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025], 50.

⁵⁵ EHRM 8 mei 2022, 62250/19, Jivan/Romania, §30; WUYTS T., 'Autonomie in het personenrecht: de rol van artikel 8 EVRM en het EHRM in een samenleving in beweging – deel 1', *FJR* 2023/4, 13-14.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ BLANKMAN C. en VERMARIËN K., 'Vertegenwoordigingsregelingen voor wilsonbekwamen in het Nederlands recht in het licht van het VN-Verdrag Handicap en het EVRM', *Handicap & Recht* 2016, (16) 20.

⁵⁸ Ter voorbeeld: EHRM 13 januari 2010, 36500/05, Salontaji-Drobnjak/Serbia, §140; WUYTS T., 'Autonomie in het personenrecht: de rol van artikel 8 EVRM en het EHRM in een samenleving in beweging – deel 2', *FJR* 2023/8, 27.

⁵⁹ WUYTS T., 'Een jaar toepassing van het eengemaakte beschermingsstatuut. Een tussentijdse evaluatie en aanbevelingen tot bijsturing waar nodig' in DAMBRE M. en LECOCQ P. (eds.), *Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters*, die Keure, 2015, (3) 4; WUYTS T., 'Autonomie in het personenrecht: de rol van artikel 8 EVRM en het EHRM in een samenleving in beweging – deel 2', *FJR* 2023/8, 27.

beperkingen kunnen aanleiding geven tot handelingsonbekwaamheid⁶⁰, en deze moeten bovendien blijken uit een recent, specifiek medisch verslag, opgesteld door een rechtstreeks betrokken arts of psychiater.⁶¹ In de zaak *Ivinovic t. Kroatië* bevestigde het Hof bovendien dat de (gedeeltelijke) beperking van handelingsbekwaamheid enkel als ultimum remedium mag worden toegepast. De nationale rechter had nagelaten te onderzoeken of minder ingrijpende alternatieven beschikbaar waren. Het Hof benadrukte dat beperkingen slechts geoorloofd zijn indien blijkt dat minder beperkende maatregelen het doel niet kunnen bereiken, of wanneer dergelijke alternatieven reeds geprobeerd en onvoldoende gebleken zijn.⁶²

23. Daarnaast onderstreept het Hof het belang van maatwerk. In *Shtukaturov t. Rusland* stelde het Hof een schending van artikel 8 EVRM vast. De Russische wetgeving bood slechts de keuze tussen volledige of gedeeltelijke handelingsonbekwaamheid, zonder ruimte voor een individuele beoordeling of koppeling met concrete handelingen. Hierdoor werd geen maatwerk geboden en werd de betrokkene verdergaand dan noodzakelijk beperkt in zijn rechten.⁶³ Een gelijkaardige redenering volgde in *N. t. Roemenië*, waarin de verzoeker volledig handelingsonbekwaam werd verklaard op basis van een psychiatrisch verslag. Het Hof stelde vast dat het Roemeense systeem geen ruimte liet voor een beoordeling op maat, afgestemd op de noden, voorkeuren en capaciteiten van de betrokkene. De toepassing van een uniforme maatregel leidde tot een disproportionele inmenging van zijn rechten.⁶⁴

24. Het Hof introduceert echter geen ondersteuningsfiguren zoals de vertrouwenspersoon naar Belgisch recht. De nadruk op maatwerk beperkt zich dus enkel tot het bepalen van de draagwijdte van de handelingsonbekwaamheid en het vastleggen van het mandaat van de vertegenwoordiger. Het idee van maatwerk tijdens het besluitvormingsproces, zoals het beoogd wordt door de vertrouwenspersoon naar Belgisch recht, blijft in de rechtspraak van het Hof voorlopig afwezig. Wel vereist het Hof dat de wetgeving voldoende flexibel is om per handeling te beoordelen waarvoor een persoon bekwaam is. Deze vereiste wordt ingevuld via een functionele benadering, die toelaat om de specifieke noden en uitdagingen van de betrokkene te identificeren.

Deze functionele benadering beoogt aangepaste ondersteuning, vertrekkend vanuit gelijke behandeling en inclusie. In lijn met het VN-Gehandicaptenverdrag houdt zij rekening met het dynamisch karakter van besluitvormingscapaciteiten. Aanbeveling R(99)4 erkent expliciet dat deze capaciteiten tijds- en handelingspecifiek zijn en dus variëren naargelang de aard van de beslissing en de omstandigheden waarin zij wordt genomen.⁶⁵ Deze visie omtrent het idee van evoluerende

⁶⁰ COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Issue paper: Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, 2012, <https://rm.coe.int/who-gets-to-decide-right-to-legal-capacity-for-persons-with-intellectu/16807bb0f9> [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025], 23; EHRM 4 juni 2010, 44009/05, *Shtukaturov/Russia*, §§93-95, EHRM 17 juli 2008, 11223/04, X/Kroatië, §53; EHRM 18 september 2014, 13006/13, *Ivinovic/Kroatië*, §43; BLANKMAN C. en VERMARIËN K., 'Vertegenwoordigingsregelingen voor wilsonbekwamen in het Nederlands recht in het licht van het VN-Verdrag Handicap en het EVRM', *Handicap & Recht* 2016, (16) 20.

⁶¹ OPGENHAFFEN T., *Vrijheidsbeperkingen in de zorg*, Intersentia, 2020, 76.

⁶² EHRM 18 september 2014, 13006/13, *Ivinovic/Kroatië*, §44; STRASBOURG OBSERVERS, *Ivinovic v. Croatia: Legal capacity and the (missing) call for supportive decision-making*, 2014, <https://strasbourgobservers.com/2014/10/23/ivinic-v-croatia-legal-capacity-and-the-missing-call-for-supportive-decision-making/> [laatst geconsulteerd op 11 juni 2025].

⁶³ EHRM 4 juni 2010, 44009/05, *Shtukaturov/Russia*, §§93-95.

⁶⁴ EHRM 16 februari 2022, 38048/18, N/Roemenië (No. 2), §§63-66.

⁶⁵ COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Issue paper: Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, 2012, <https://rm.coe.int/who-gets-to-decide-right-to-legal-capacity-for-persons-with-intellectu/16807bb0f9> [laatst geconsulteerd op 10 juni 2025], 28.

capaciteiten is bovendien sterk ‘empowerend’ en sluit nauw aan bij de uitgangspunten van het VN-verdrag (cf. *supra*, nr. 18).⁶⁶

25. De Belgische wetgeving lijkt op het eerste zicht te beantwoorden aan de vereisten die het EHRM heeft geformuleerd inzake subsidiariteit en proportionaliteit. Zo is de rechter wettelijk verplicht om deze beginselen in zijn beoordeling te betrekken, waarbij vertegenwoordiging slechts mag worden opgelegd als uiterste maatregel. In het geannoteerde arrest oordeelden zowel de appelrechter als het Hof van Cassatie dat bestaande buitengerechtelijke bescherming zoveel mogelijk behouden moet blijven bij overgang naar gerechtelijke bescherming. Deze continuïteit wordt beschouwd als een toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Theoretisch is er dus sprake van een zekere afstemming tussen het Belgische systeem en het EVRM.

De ogenschijnlijke afstemming komt onder druk te staan wanneer het vereiste van maatwerk nader wordt beschouwd. Hoewel het Hof maatwerk enkel concretiseert op het niveau van de beoordeling van de handelings(on)bekwaamheid en het mandaat van de vertegenwoordiger, blijkt uit het eerder vermelde evaluatierapport dat dit in de Belgische praktijk zelden leidt tot daadwerkelijke individualisering (cf. *supra*, nr. 10). De functionele benadering van het Hof, die uitgaat van tijds- en handelingspecifiek bekwaamheden, vindt dan ook geen weerslag in het Belgisch recht. Zoals eerder opgemerkt, wordt de maatregel van de bewindvoering nauwelijks geëvalueerd op zijn proportionaliteit en subsidiariteit, wat in de toekomst mogelijk ook door het Hof kan worden opgemerkt.

IV. Besluit: Naar een meer mensenrechtelijke verantwoorde bewindvoering?

26. De Belgische wetgever is verplicht de internationale mensenrechteninstrumenten te respecteren waaraan België zich heeft verbonden. Deze bijdrage beoogt dan ook de twee voornaamste kaders, het VN-Gehandicaptenverdrag en het EVRM, samen te brengen in hun toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, en meer in het bijzonder in het licht van de vereiste van maatwerk binnen het stelsel van bewindvoering.

27. Subsidiariteit en proportionaliteit nemen momenteel een centrale plaats in bij de beoordeling van de noodzaak en de omvang van gerechtelijke bescherming. In het bijzonder zijn ze richtinggevend voor de afbakening van het mandaat van de bewindvoerder en de daaraan gekoppelde handelingsonbekwaamheid. Op dit punt lijkt de Belgische regelgeving coherent met de rechtspraak van het EHRM. Sinds de inwerkingtreding van het VN-Gehandicaptenverdrag en zijn normatieve voorkeur voor een paradigmaverschuiving van vertegenwoordigende naar ondersteunende besluitvorming, is het zwaartepunt van beide beginselen echter verschoven naar de vereiste van maatwerk, zowel bij de vaststelling als bij de uitvoering van beschermingsmaatregelen.

Beide beginselen werden ook in het geannoteerde arrest door het Hof van Cassatie opgepikt. Het Hof verduidelijkte dat het proportionaliteitsbeginsel tevens relevant is bij de overgang van buitengerechtelijke naar gerechtelijke bescherming. Die overgang beëindigt het mandaat van een vertrouwenspersoon uit een voorafgaande zorgvolmacht niet automatisch, tenzij dit noodzakelijk wordt geacht in het belang van de betrokkene of dit blijkt uit de oorspronkelijke bedoeling van de lastgevingsovereenkomst. Hierbij beschikt de vrederechter over een beoordelingsmarge. Zo kan de beëindiging van dergelijk mandaat aangewezen zijn om familiale spanningen te de-escaleren, mits daarbij expliciet gemotiveerd waarom dit in het belang van de betrokkene is. Hier wordt het ook

⁶⁶ *Ibid*, 29.

aangeraden om effectief de wil en voorkeuren van de beschermde persoon te betrekken, gezien de concreet toegekende rol van de vertrouwenspersoon.

28. Ook het vereiste van maatwerk wordt expliciet verankerd in de genoemde mensenrechteninstrumenten. De Belgische wetgever trachtte bij de hervorming van 2013 reeds tegemoet te komen aan deze vereiste door enkele fundamentele beginselen wettelijk te verankeren. Het VN-Gehandicaptenverdrag benadrukt eveneens de noodzaak van een individuele benadering binnen beschermingsmaatregelen zoals bewindvoering. Desalniettemin toont het evaluatierapport aan dat deze ambitie in de praktijk slechts gedeeltelijk wordt gerealiseerd, wat aanleiding gaf tot kritische opmerkingen vanwege het VN-Comité.

Maatwerk vereist aandacht op meerdere niveaus: niet enkel bij het bepalen van het mandaat van de bewindvoerder en het vaststellen van eventuele handelingsonbekwaamheid, maar ook bij de concrete toepassing van de maatregel in de dagelijkse besluitvorming van de betrokkene. Op dit laatste aspect ligt in de rechtspraak van het EHRM beduidend minder gewicht dan in het VN-Gehandicaptenverdrag. Het concept van de ‘ondersteuningspersoon’ uit het VN-verdrag vertoont, zij het niet zonder nuancering, raakvlakken met de Belgische figuur van de vertrouwenspersoon.

Een meer uitgesproken focus op maatwerk in de feitelijke uitvoering van bewindvoering zou beter recht doen aan de evoluerende bekwaamheden van personen met een beperking. Hoewel beide mensenrechteninstrumenten het beginsel van maatwerk erkennen, vereist dit een duidelijker vertaling in de Belgische regelgeving en praktijk. De vertrouwenspersoon kan hierin een centrale rol spelen, op voorwaarde dat deze daadwerkelijk optreedt als hoeder van de wil en voorkeuren van de betrokkene. Enkel op deze manier kan de praktijk verschuiven van een beschermingsgerichte benadering naar een model waarin autonomie en zelfbeschikking fundamentele uitgangspunten vormen.

Marie-Laure LUYKX,
Doctoraatsbursaal personenrecht UHasselt⁶⁷

⁶⁷ FWO GOA3924N.