

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Het Burgerlijk Wetboek biedt de mogelijkheid om kwetsbare volwassenen te beschermen door een beschermingsmaatregel in te stellen: curatele, beschermingsbewind of mentorschap. De op 1 januari 2014 in werking getreden Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (hierna: de wet)<sup>1</sup> geeft regels over de benoeming van de wettelijk vertegenwoordiger en de verplichting voor de curator, beschermingsbewindvoerder en mentor die drie of meer personen onder hun hoede hebben (hierna: de professionele vertegenwoordiger of beroepsvertegenwoordiger) om aan kwaliteitseisen te voldoen. Ook regelt de wet de controle op het voldoen aan de kwaliteitseisen door een accountant of, in geval van mentorschap, een door de kantonrechter benoemde deskundige en bevat de wet vrijstellingen voor bepaalde categorieën curatoren en bewindvoerders. De kwaliteitseisen, het toezicht erop, en de vrijstellingen zijn nader uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (hierna: het Besluit kwaliteitseisen) dat op 1 april 2014 in werking is getreden.<sup>2</sup> Doel van het besluit is om tegen redelijke kosten adequaat toezicht op de kwaliteit van curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren te bewerkstelligen. Het besluit bevat daartoe eisen voor beroepsvertegenwoordigers met betrekking tot werving (integriteit), opleiding, scholing en begeleiding, omgang met betrokkenen, het plan van aanpak, de klachtenregeling, dossiervorming, bedrijfsvoering en eisen ter voorkoming van belangenverstremming. Het Landelijke Kwaliteitsbureau (hierna: het LKB), een onderdeel van de rechtspraak, toetst deze kwaliteitseisen.

De wet en het Besluit kwaliteitseisen zijn drie jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd in opdracht van het WODC door Bureau Bartels. Het resultaat van de evaluatie is op 30 augustus 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>3</sup> Na de evaluatie hebben verschillende stakeholderbijeenkomsten met vertegenwoordigers van de rechtspraak, de koepelorganisaties van curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) plaatsgevonden om te bezien welke uitkomsten van de evaluatie aanleiding geven tot aanpassing van regelgeving. De belangrijkste uitkomsten van de evaluatie en de daarop gehouden stakeholderbijeenkomsten, voorzien van een appreciatie, zijn bij brief van 4 juli 2019 aan de Tweede Kamer meegedeeld.<sup>4</sup> De evaluatie en de stakeholderbijeenkomsten hebben ertoe geleid dat de kwaliteitseisen voor wettelijke vertegenwoordigers op onderdelen dient te worden gewijzigd. Dit besluit voorziet hierin.

---

<sup>1</sup> Wet van 16 oktober 2013 tot wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek inzake curatele, onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen en mentorschap ten behoeve van meerderjarigen en enige andere bepalingen (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap), Stb. 2013, 414.

<sup>2</sup> Besluit van 29 januari 2014, houdende regels ter waarborging van de kwaliteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren (Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren), Stb. 2014, 46.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 33 054, nr. 23.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 33 054, nr. 24.

## 2. De wijzigingen in het Besluit kwaliteitseisen

De in het Besluit kwaliteitseisen doorgevoerde wijzigingen hebben betrekking op de opleidingseisen in artikel 3 (par. 2.1), het plan van aanpak in artikel 5 (par. 2.2), de accountantsverklaring in artikel 11 (par. 2.3) en de vrijstelling voor bepaalde categorieën bedrijven en beroepen in de artikelen 11 en 13 (par. 2.4).

### 2.1 Opleidingseisen

Het Besluit kwaliteitseisen regelt dat beroepsvertegenwoordigers een passende opleiding hebben afgerond (artikel 3). In de evaluatie is opgemerkt dat de opleidingseisen die worden gesteld aan beroepsvertegenwoordigers sterk hebben bijgedragen aan hun professionalisering en adequate dienstverlening. Wel zijn in de evaluatie en de stakeholderbijeenkomsten een aantal onduidelijkheden geconstateerd in de toepassing van de opleidingseisen. Er is opgemerkt dat de opleidingseisen te breed lijken te worden getrokken, enerzijds naar het bestuur van de rechtspersoon waar de professionele vertegenwoordiger werkzaam is, anderzijds ook naar het ondersteunend personeel van de beroepsvertegenwoordiger. Daarnaast is opgemerkt dat de formele opleidingseisen nog niets zeggen over de competenties van de professionele vertegenwoordiger om feitelijk invulling aan zijn rol te geven. Meer aandacht is nodig voor de verplichte bijscholings- of trainingsactiviteiten (artikel 3, tweede lid, van het Besluit kwaliteitseisen). Een ander aandachtspunt is de praktische onuitvoerbaarheid voor de rechtspraak om onderscheid te maken tussen de opleidingseisen die worden gesteld aan bewindvoerders die zijn benoemd in een bewind vanwege verkwisting of problematische schulden ('schuldenbewind') en bewindvoerders die zijn benoemd in een bewind wegens de lichamelijke of geestelijke toestand van de betrokkene ('toestandsbewind'). Verder is ongewenst dat een curator die ook de vermogensrechtelijke belangen behartigt, aan lagere opleidingseisen hoeft te voldoen dan een schuldenbewindvoerder.<sup>5</sup>

#### *Passende opleiding*

In het Besluit kwaliteitseisen wordt van de curator en de mentor gevraagd dat zij een passende MBO-4 opleiding hebben voltooid. Dat wordt ook vereist van de bewindvoerder, tenzij sprake is van een bewindvoerder die is benoemd in een bewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden. De schuldenbewindvoerder dient ten minste een passende HBO opleiding te hebben voltooid, dan wel gedurende een periode van ten minste twee jaar als curator of bewindvoerder te hebben gefungeerd. Het wordt aan de praktijk gelaten om nader in te vullen wat onder een passende MBO-4 of HBO opleiding wordt verstaan en wanneer sprake is van twee jaar werkervaring.<sup>6</sup>

De rechtspraak heeft daarop een nadere invulling aan de opleidingseisen gegeven.<sup>7</sup> Omdat het in de praktijk ondoenlijk blijkt om onderscheid te maken tussen bewindvoerders in toestandsbewinden en schuldenbewinden, wordt voor alle bewindvoerders een afgeronde HBO opleiding vereist of een voltooide MBO-4 opleiding<sup>8</sup> én ten minste twee jaar werkervaring waarbij taken van een beschermingsbewindvoerder zijn verricht onder verantwoordelijkheid van een

---

<sup>5</sup> Rapport van Bureau Bartels, p. 41-44.

<sup>6</sup> Zie de toelichting op een wijziging van het Besluit kwaliteitseisen, Stb. 2015, 186, p. 5.

<sup>7</sup> Zie de opleidingseisen die het LKB op de website noemt:

<https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Curatele-bewind-en-mentorschap/Landelijk-kwaliteitsbureau-CBM/>

<sup>8</sup> Dan wel een havo- of vwo-diploma.

professionele beschermingsbewindvoerder. De eis van een HBO opleiding wordt in de praktijk ook voor de curator gehanteerd. De curator kan immers in de praktijk benoemd worden in situaties van problematische schulden en heeft daarbij verdergaande bevoegdheden dan een bewindvoerder in een schuldenbewind (door de instelling van curatele wordt de betrokkene handelingsonbekwaam). Om die reden dient de curator in de opleidingseisen gelijk gesteld te worden aan de schuldenbewindvoerder. In aansluiting op deze praktijk is deze nadere invulling van de opleidingseisen nu in het Besluit kwaliteitseisen opgenomen.

De vraag wat een passende opleiding is, laat zich moeilijk in regelgeving vastleggen. Op de website van het LKB staat een lijst met opleidingen die de rechtspraak in elk geval als passend beschouwt.<sup>9</sup> Deze lijst kan worden aangevuld met nieuwe opleidingen en worden bijgewerkt als een bepaalde opleiding niet meer wordt aangeboden. Verder is de rechtspraak in samenspraak met de koepelorganisaties bezig met een verkenning naar een eventueel verplichte, specifieke opleiding voor beschermingsbewindvoerders. Op het landelijk platformoverleg schuldenbewind dat medio december 2020 heeft plaatsgevonden, is hiervoor een werkgroep geformeerd. Het ligt daarom nu niet voor de hand om in het Besluit kwaliteitseisen vast te leggen wat een passende opleiding is. Het blijft in zoverre aan de praktijk om hieraan invulling te blijven geven.

Voor de eis van twee jaar werkervaring hanteert de rechtspraak als maatstaf dat een beschermingsbewindvoerder hieraan voldoet indien hij ten minste twee jaar voor de duur van ten minste 24 uur per week in loondienst taken van een beschermingsbewindvoerder heeft verricht onder verantwoordelijkheid van een door de kantonrechter benoemde professionele beschermingsbewindvoerder. De praktijk heeft daarmee verduidelijkt wat onder twee jaar werkervaring dient te worden volstaan.

#### *Bijscholing of training*

Ook de vraag wat passende bijscholings- en trainingsactiviteiten zijn als bedoeld in het tweede lid van artikel 3 van het Besluit kwaliteitseisen, leent zich op dit moment niet voor een nadere regeling. De beroepsvertegenwoordigers kunnen op uiteenlopende wijze invulling geven aan deze verplichting tot permanente educatie en doen dit in de praktijk ook. Voor zover in de praktijk daarnaast behoefte bestaat aan een nadere invulling van de inhoud en duur van de bijscholings- en trainingsactiviteit kan dat worden meegenomen bij de hiervoor genoemde verkenning naar een verplichte opleiding voor bewindvoerders.

#### *Ondersteunend personeel*

De professionele vertegenwoordiger en de personen door wie de taken van de professionele vertegenwoordiger worden uitgeoefend, zijn onderworpen aan de opleidingseisen van artikel 3 van het Besluit kwaliteitseisen. Bij de totstandkoming van dit artikel is toegelicht dat deze eisen geen betrekking hebben op de persoon die louter ondersteunende taken verricht (ondersteunend personeel), zoals het aannemen van de telefoon.<sup>10</sup> In de evaluatie is de wens naar voren gekomen om te verduidelijken wanneer sprake is van ondersteunende taken waarvoor de opleidingseisen niet gelden en wanneer sprake is van taken waarvoor wel een passende opleiding vereist wordt. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat daarvoor gekeken kan worden naar enerzijds de aard van de werkzaamheden, zoals administratieve ondersteuning, repeterende taken of

---

<sup>9</sup> Zie <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Curatele-bewind-en-mentorschap/Landelijk-kwaliteitsbureau-CBM/Paginas/Veelgestelde-vragen.aspx>.

<sup>10</sup> Stb. 2014, 46, p. 15.

'bulkwerk', ongeacht of dit op dossierniveau plaatsvindt, en anderzijds de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid op dossierniveau. Als de (eind)verantwoordelijkheid bij een andere persoon ligt, is dat een indicatie dat sprake is van een ondersteunende taak. Ondersteunende werkzaamheden zijn naast het aannemen van de telefoon, het verrichten van voorbereidende handelingen, zoals het indienen van een aanvraag voor de bijzondere bijstand of het toesturen van bepaalde stukken aan de betrokkene. Deze zijn te onderscheiden van de werkzaamheden die door de curator zelf worden gedaan, zoals het beheren van het vermogen, het vertegenwoordigen van de rechthebbende in procedures en het opmaken en afleggen van de rekening en verantwoording. Voor zover een persoon uitsluitend ondersteunende taken verricht, zijn de opleidingseisen van artikel 3 van het Besluit kwaliteitseisen op hem dus niet van toepassing.

### *Bestuur van de rechtspersoon*

De in het besluit opgenomen opleidingseisen hebben betrekking op de natuurlijke persoon die de rechtspersoon die curator, bewindvoerder of mentor is, vertegenwoordigt.<sup>11</sup> Vanuit de beroepsvertegenwoordigers is het signaal gekomen dat deze eisen daarmee te breed zijn getrokken: bestuurders houden zich immers in de praktijk niet bezig met de werkzaamheden van een curator, bewindvoerder of mentor.<sup>12</sup> Het LKB hanteert in de praktijk de eis dat ten minste één van de bestuursleden aan de opleidingseisen voor de professionele curator, bewindvoerder of mentor voldoet. De achtergrond van deze eis is dat ten minste één bestuurslid van de rechtspersoon die de curator, bewindvoerder of mentor, vertegenwoordigt, door het voltooid hebben van een passende opleiding affiniteit heeft met de binnen de rechtspersoon uit te voeren taken. Deze nadere invulling onderschrijf ik en heb ik uitgebreid tot een verplichte jaarlijkse bijscholings- of trainingsactiviteit voor ten minste één bestuurslid, zodat de gewenste affiniteit ook behouden blijft. Dit is in het Besluit kwaliteitseisen opgenomen, waarmee de praktijk de verlangde duidelijkheid wordt geboden.

### *2.2 Plan van aanpak*

Een andere kwaliteitseis die aan beroepsvertegenwoordigers wordt gesteld, is de verplichting tot het opstellen van een plan van aanpak (artikel 5 van het Besluit kwaliteitseisen). Het plan van aanpak bevat het doel van de beschermingsmaatregel en de afspraken met de betrokkene om dat doel te bereiken, waarbij de wettelijke vertegenwoordiger toelicht wat hij en de betrokkene van elkaar mogen verwachten. Uit de wetsevaluatie blijkt dat er vragen leven over de wijze waarop hieraan in de praktijk inhoud wordt gegeven. Er worden vaak standaardformuleringen gehanteerd, mede omdat het plan van aanpak al vóór de instelling van de maatregel moet worden opgesteld. De Expertgroep van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (hierna: de Expertgroep) heeft de suggestie gedaan van het plan van aanpak meer een 'levend' document te maken. De doelen en afspraken zouden daartoe periodiek tegen het licht kunnen worden gehouden en eventueel worden aangepast.<sup>13</sup> Dat kan het meest eenvoudig rond het tijdstip van de jaarlijkse rekening en verantwoording. Deze suggestie van de Expertgroep is door de andere betrokkenen in de stakeholderbijeenkomsten onderschreven. De mogelijkheid van een tussentijdse aanpassing van het plan van aanpak kan de rechthebbende ten goede komen, onder meer doordat op deze manier duidelijker zichtbaar wordt of, voor zover mogelijk, wordt

---

<sup>11</sup> Stb. 2014, 46, p. 15.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 33 054, nr. 24, p. 8.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 33 045, nr. 24, p. 6-7 en Kamerstukken II, 2019-2020, 35 428, nr. 3, p. 14.

toegewerkt naar meer zelfredzaamheid van de betrokkene en bij een schuldenbewind bijvoorbeeld doorgeleiding plaatsvindt naar een minnelijk of wettelijk schuldentract. Het Besluit kwaliteitseisen is op dit punt aangepast.

Verder kan de wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind<sup>14</sup> bijdragen aan een steviger invulling van de rol van het plan van aanpak. Als de gemeente gebruik maakt van haar wettelijk adviesrecht, is de bewindvoerder gehouden om het plan van aanpak met een boedelbeschrijving binnen drie maanden na de instelling van het bewind te sturen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de rechthebbende woonplaats heeft. De gemeente kan vervolgens de rechter adviseren over een andere vorm van ondersteuning bij problematische schulden, bijvoorbeeld budgetbeheer of een andere vorm van gemeentelijke schuldhelpverlening. In aansluiting op de verplichting van de bewindvoerder om bij een schuldenbewind het plan van aanpak aan de gemeente toe te sturen, is in het Besluit kwaliteitseisen de verplichting opgenomen om het plan van aanpak vervolgens ook aan de rechter voor te leggen.<sup>15</sup> Bij de beoordeling over het al dan niet voortzetten van het bewind beschikt de rechter dan zowel over het advies van de gemeente als het plan van aanpak van de bewindvoerder.

### *2.3 Accountantsverklaring*

Het Besluit kwaliteitseisen stelt eisen aan de bedrijfsvoering van beroepsvertegenwoordigers. Het LKB toetst bij het toelatings- en jaarlijkse handhavingsverzoek of hun bedrijfsvoering hieraan voldoet. Bij de beoordeling wordt een verklaring van de accountant betrokken. Dit biedt het LKB inzicht in de bedrijfsvoering van beroepsvertegenwoordigers. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bescherming van kwetsbare volwassenen tegen een faillissement van zijn wettelijk vertegenwoordiger, een van de belangrijkste doelstellingen van de wet. Bij de accountantsverklaring uit het vierde lid van artikel 11 van het Besluit kwaliteitseisen, is door de koepelorganisaties de vraag opgeworpen of in meer gevallen dan nu het geval is met een samenstellingsverklaring in plaats van een controleverklaring kan worden volstaan. Bij een controleverklaring controleert de accountant of de jaarrekening een goede weergave is van de financiële situatie van de onderneming. Indien sprake is van een 'kleine' beroepsvertegenwoordiger kan de accountant volstaan met een samenstellingsverklaring. Daarmee geeft de accountant geen oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening, maar stelt hij de jaarrekening samen. Daarbij toetst hij indien nodig of de onderliggende informatie correct is door het opvragen van bescheiden, zoals bankafschriften en facturen.<sup>16</sup>

Het in meer gevallen volstaan met een samenstellingsverklaring leidt in de praktijk tot een lastenvermindering voor beroepsvertegenwoordigers zonder dat dit een verlaging van de kwaliteitseisen tot gevolg heeft. Het Besluit kwaliteitseisen is daarom op dit punt gewijzigd. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

De wijziging brengt mee dat het Besluit kwaliteitseisen meer aansluit bij de regels van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Daarin zijn de micro-onderneming (artikel 2:395a BW) en de 'kleine' rechtspersoon (artikel 2:396 BW) vrijgesteld van de verplichte accountantscontrole. In lijn daarmee worden curatoren, bewindvoerders en mentoren die voldoen aan de eisen van artikel 2:396 BW niet verplicht een controleverklaring over te leggen, maar uitsluitend een samenstellingsverklaring.

---

<sup>14</sup> Stb. 2020, 389.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 35 428, nr. 3, p. 16.

<sup>16</sup> Stb. 2015, 186, p. 4.

Verder heeft de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) aangegeven dat de meerwaarde van een controleverklaring boven een samenstellingsverklaring beperkt is. Het belangrijkste middel voor de accountant om te controleren of de curator (dan wel de bewindvoerder of mentor) zijn werk goed doet, volgt uit het steekproefsgewijze onderzoek dat de accountant doet in de dossiers van de curator met betrekking tot de bedrijfsvoering. De resultaten van dit dossieronderzoek geeft de accountant weer in een verslag (artikel 11, tweede en derde lid, Besluit kwaliteitseisen). Het is dit onderdeel dat de kwaliteit van de omgang met de rechthebbenden waarborgt. Het daarnaast vereisen van een controleverklaring in plaats van een samenstellingsverklaring biedt de curator of bewindvoerder geen extra stimulans om aan bepaalde hogere kwaliteitseisen te voldoen. Het LKB verkrijgt met een controleverklaring ook niet meer inzicht in de financiële situatie van de rechthebbende, dan met een samenstellingsverklaring. De accountant is in beide gevallen immers afhankelijk van de door de beroepsvertegenwoordiger aangeleverde financiële gegevens. In de regel zullen daaruit niet eventuele financiële onregelmatigheden blijken. De accountant kan dit dan ook niet constateren. Ten slotte blijkt uit eigen onderzoek naar de situatie bij de bewindvoerders dat op grond van het Besluit kwaliteitseisen in minder dan 5% van het aantal bewindvoerderskantoren een controleverklaring verplicht is, waardoor de meerwaarde van deze verklaring ten opzichte van een samenstellingsverklaring gering blijkt. In de praktijk blijkt in het merendeel van de gevallen dus goed met een samenstellingsverklaring te kunnen worden volstaan.

#### *2.4 Vrijstelling*

Bij de voorbereiding van dit besluit heeft het LKB aandacht gevraagd voor de vrijstelling van banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants van bepaalde verplichtingen uit het Besluit kwaliteitseisen (zie de artikelen 11, negende lid, en 13, zevende lid, van het Besluit kwaliteitseisen).

Ingevolge artikel 11, negende lid, zijn banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants, die tevens curator of bewindvoerder zijn, vrijgesteld van de in artikel 8 van het Besluit kwaliteitseisen opgenomen eisen omtrent de bedrijfsvoering, zoals ten aanzien van de werkprocessen, de administratieve organisatie en financiële processen, een beschrijving van de functies, en enkele waarborgen, zoals een verzekering tegen beroepsaansprakelijkheid.

In artikel 13, zevende lid, wordt aan banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants, die tevens curator of bewindvoerder zijn, een vrijstelling gegeven tot het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag (artikel 2 Besluit kwaliteitseisen) en een passend diploma (artikel 3, eerste lid, Besluit kwaliteitseisen).

Deze vrijstelling vloeit voor de curator voort uit artikel 1:383 lid 9 BW en voor de bewindvoerder uit artikel 1:435 lid 9 BW. Een soortgelijke regeling ontbreekt in het Burgerlijk Wetboek voor de mentor.<sup>17</sup> Dit verschil met curatele en beschermingsbewind hangt samen met het gegeven dat de mentor in de regel niet de financiën voor de betrokkene beheert. Voor de mentor zijn met name aspecten van gezondheidszorg van belang.<sup>18</sup> Dat betekent dat de vrijstelling uit het Besluit kwaliteitseisen geen betrekking heeft op banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants die tevens (louter) mentor zijn.

---

<sup>17</sup> Vgl. Kamerstukken II, 2012-2013, 33 054, nr. 8, p. 9 en Stb. 2014, 46, p. 9.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2011-2012, 33 054, nr. 3, p. 38.

De vrijstelling van deze categorieën bedrijven en beroepsgroepen is gedaan tegen de achtergrond dat banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants al op andere wijze aan toezicht zijn onderworpen van respectievelijk De Nederlandsche Bank (DNB), Bureau financieel toezicht (Bft) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).<sup>19</sup> Volgens het LKB is het toezicht door de andere toezichthouders niet steeds vergelijkbaar met het toezicht zoals dat wordt uitgevoerd door het LKB. Dat betekent in de praktijk dat soms geen of niet voldoende en adequaat toezicht is op de bedrijfsvoering door de curator of bewindvoerder die onder de vrijstelling valt. Verder kan het LKB hiermee geen toezicht houden op de eis van een passende opleiding van een onder de vrijstelling vallende curator of bewindvoerder. Dit is met name het geval indien een (rechts)persoon uit deze beroepsgroepen voor minder dan 50% deelneemt in de rechtspersoon die de taken van een curator of bewindvoerder uitoefent. Omdat het voor de hand ligt om in geval van een geringe betrokkenheid van de banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders of accountants bij het werk van de curator of bewindvoerder, het toezicht te laten geschieden door het LKB in plaats van door de andere toezichthouder (de DNB, Bft of de AFM), is het Besluit kwaliteitseisen daarop aangepast.

### **3. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

De wijzigingen van het Besluit kwaliteitseisen leiden niet tot financiële gevolgen of administratieve lasten voor de overheid.

#### **Voor de rechtspraak P.M.**

Voor curatoren, bewindvoerders en mentoren zijn beperkte financiële gevolgen voorzien, waartegenover een lastenverlaging staat in verband met de vervanging van een controleverklaring door een samenstellingsverklaring.

Enige financiële gevolgen houden verband met een eventuele tussentijdse wijziging van het plan van aanpak, in combinatie met de verplichting om die jaarlijks met de overige stukken aan de rechter te overleggen. Dit is een enigszins nieuwe taak voor de curator of bewindvoerder en kan daarmee leiden tot aanvullende kosten. Afhankelijk van de ontwikkelingen na de instelling van een beschermingsmaatregel is de verwachting dat het plan van aanpak gedurende het bewind een enkele maal zal moeten worden bijgewerkt. In de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren wordt binnen de aanvangswerkzaamheden voor het opstellen van het plan van aanpak één uur gerekend.<sup>20</sup> Het ligt voor de hand dat een wijziging van dit plan van aanpak minder tijd zal kosten, omdat het neerkomt op een bijstelling of actualisering van de gemaakte afspraken en doelstellingen. Op dit moment kan de exacte tijd hiervoor nog niet worden bepaald. Verwacht wordt dat de wettelijke vertegenwoordiger de tijd die gemoeid is met aanpassing van het plan van aanpak gewoonlijk kan opvangen in de tijd die gesteld is voor het opmaken van de rekening en verantwoording. In uitzonderlijke omstandigheden, waarin werkelijk extra kosten zijn gemaakt als gevolg van de tussentijdse wijziging(en) van het plan van aanpak, kan de kantonrechter hiermee rekening houden bij de vaststelling van de beloning (vgl. artikel 3, zesde lid, van de Regeling beloning).

De verplichting voor de bewindvoerder om het plan van aanpak binnen vier maanden in de instelling van het bewind aan de rechter te overleggen, zal naar verwachting niet leiden tot extra kosten. De bewindvoerder is immers op grond van artikel 1:432a lid 2 BW reeds verplicht om het plan van aanpak na drie maanden aan de gemeente te sturen.

---

<sup>19</sup> Stb. 2014, 46, p. 29-30 en Kamerstukken II, 2011-2012, 33 054, nr. 3, p. 22.

<sup>20</sup> Stcrt. 2014, nr. 32149 (10 november 2014), p. 13.

De wijziging als gevolg waarvan in meer gevallen kan worden volstaan met een samenstellingsverklaring, betekent een aanzienlijke kostenverlaging voor een aantal professionele vertegenwoordigers die gehouden tot het laten opstellen van een controleverklaring. De kosten van een controleverklaring zijn significant hoger dan die van een samenstellingsverklaring. Naar schatting kunnen professionele bewindvoerders per accountantsverklaring hiermee meer dan € 3.000 besparen, met uitschieters tot boven de € 10.000.

De wijziging van de vrijstelling kan leiden tot enige financiële gevolgen voor bepaalde banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants, die tevens curator of bewindvoerder zijn, maar voor minder dan 50% deelnemen in de rechtspersoon die de taken van een curator of bewindvoerder uitoefent. Zij dienen de stukken met betrekking tot de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering en de scholing, aan te leveren bij het LKB. Indien zij bij de toezichthouder voor banken (DNB), notarissen en gerechtsdeurwaarders (Bft) of accountants (AFM) andere of anders opgemaakte stukken dienen aan te leveren, zal dit kunnen leiden tot kosten voor het opstellen van de juiste documenten ten behoeve van de kwaliteitstoets door het LKB. Naar verwachting zijn de extra kosten hiervan beperkt. In verhouding tot het totale aantal professionele vertegenwoordigers, zal deze wijziging slechts een gering aantal ondernemingen en beroepsbeoefenaren betreffen.

#### **4. Consultatie en advies**

Bij de voorbereiding van deze wijziging van het Besluit kwaliteitseisen is overleg geweest met de rechtspraak (Expertgroep, LKB en RvdR), de koepelorganisaties van de beroepsvertegenwoordigers en de NBA. Ten aanzien van de vrijstelling zijn de koepelorganisaties van de gerechtsdeurwaarders (KBvG), de notarissen (KNB) en de accountants (NBA) en de banken (DNB) betrokken. Een ontwerp van dit besluit is begin 2021 in internetconsultatie gebracht. Daarnaast is een aantal instanties om advies gevraagd **P.M.**

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A (artikel 3)*

Artikel 3 stelt eisen aan de opleiding, scholing en begeleiding van de professionele curator, bewindvoerder en mentor, en aan de personen door wie hij zijn taken uitoefent.

Het eerste lid bepaalt dat een curator dient te beschikken over ten minste een passende HBO opleiding, dan wel een passende MBO-4 opleiding én twee jaar werkervaring als curator of bewindvoerder. Het blijft aan de praktijk overgelaten wat dient te worden verstaan onder een *passende* opleiding.<sup>21</sup> De bepaling regelt, in aansluiting op de praktijk, wanneer een persoon ten minste twee jaar als curator of bewindvoerder heeft gefungeerd. Die persoon dient gedurende ten minste twee jaar voor de duur van ten minste 24 uur per week als curator of bewindvoerder te hebben gefungeerd.

De hiervoor genoemde opleidingseisen worden gesteld aan de curator en aan de personen door wie hij de taken van een curator uitoefent. Is de curator een

---

<sup>21</sup> Vgl. Stb. 2015, 186, p. 5.



rechtspersoon, dan gelden de opleidingseisen ook voor ten minste één bestuurslid van die rechtspersoon. Daarmee is gewaarborgd dat het bestuur van de rechtspersoon – door het volgen van een passende opleiding – affiniteit heeft met de binnen de rechtspersoon uit te voeren taken. Een persoon die louter ondersteunende taken verricht behoeft niet aan deze opleidingseisen te voldoen.<sup>22</sup>

Het tweede lid maakt duidelijk dat de verplichting tot het verrichten van een jaarlijkse bijscholings- of trainingsactiviteit zich uitstrekt tot de curator en – indien de curator een rechtspersoon is – tevens tot ten minste één bestuurslid van die rechtspersoon. Zo wordt de gewenste affiniteit binnen het bestuur ook behouden. Ook deze eis geldt voor ten minste een bestuurslid.

In het vierde lid worden de leden 1 tot en met 3 van artikel 3 van overeenkomstige toepassing verklaard op de bewindvoerder. De opleidingseisen voor de curator en de beschermingsbewindvoerder zijn daarmee gelijkgesteld. Reden hiervoor zijn de vergelijkbare werkzaamheden waarmee de curator en de schuldbewindvoerder in de praktijk te maken hebben indien sprake is van problematische schulden bij de betrokkene. Verder wordt geen onderscheid meer gemaakt in de opleidingseisen tussen de 'toestandsbewindvoerder' en de 'schuldbewindvoerder'.

Het vijfde lid is gewijzigd als gevolg van de gewijzigde opleidings- en werkervaringseisen die in het eerste lid worden gesteld aan de curator. Voor de mentor kan hierdoor niet meer worden terugverwezen naar het eerste lid. Inhoudelijk is niets veranderd. Voor de mentor blijft een passende MBO-4 opleiding volstaan. Verduidelijkt wordt verder dat de persoon door wie de mentor zijn taken uitoefent, niet noodzakelijk hoeft te voldoen aan de opleidingseisen die aan de mentor worden gesteld. Het LKB hanteert in de praktijk de maatstaf dat deze persoon in maximaal vier dossiers het mentorschap mag uitoefenen.

#### *Onderdeel B (artikel 5)*

In artikel 5 van het Besluit kwaliteitseisen is de verplichting opgenomen om, indien daartoe aanleiding bestaat, het plan van aanpak gedurende de duur van de maatregel aan te passen. Dit leidt tot een vernummering in het artikel.

In het nieuwe tweede lid wordt de curator verplicht een gewijzigd plan van aanpak aan de kantonrechter voor te leggen. Deze verplichting geldt alleen als er aanleiding bestaat het plan van aanpak aan te passen, bijvoorbeeld als is gebleken dat de doelen en afspraken die zijn gemaakt tussen de curator en de betrokkene toch niet reëel zijn, als blijkt dat met een minder vergaande maatregel kan worden volstaan, bijvoorbeeld alleen bewind in plaats van curatele, of indien een onder curatele gestelde meerderjarige beschikt over veel vermogen en wordt geconstateerd dat op basis van het opgestelde plan van aanpak teveel op het vermogen wordt ingeteerd. Met deze wijziging van artikel 5 wordt bereikt dat het plan van aanpak fungeert als een 'levend' document, waardoor meer maatwerk voor betrokkene bereikt wordt. De curator legt het aangepaste document aan de kantonrechter over op de tijdstippen van rekening en verantwoording (artikel 1:386, eerste lid, BW). In beginsel gaat het om een jaarlijkse verplichting tot het afleggen van rekening en verantwoording, tenzij andere tijdstippen zijn bepaald. Het wordt aan de praktijk overgelaten om nadere invulling te geven aan de wijze van overlegging van het aangepaste document.

---

<sup>22</sup> Zie hiervoor paragraaf 2.1.

In het zevende lid (voorheen het zesde lid) worden de voorgaande leden van overeenkomstige toepassing verklaard op de bewindvoerder. Hieronder valt ook de verplichting tot aanpassing van het plan van aanpak en overlegging daarvan aan de kantonrechter, in het nieuwe tweede lid. De bewindvoerder legt, indien daartoe aanleiding bestaat, het aangepaste document aan de kantonrechter over op de tijdstippen van rekening en verantwoording (artikel 1:445, eerste lid, BW).

De verplichting tot aanpassing van het plan van aanpak – indien daartoe aanleiding bestaat – is in het bijzonder van belang voor schuldenbewinden. Indien sprake is van problematische schulden bestaan er verschillende manieren om de schuldenproblematiek weer op orde te krijgen. Naast beschermingsbewind kan worden gedacht aan budgetcoaching, budgetbeheer of een andere vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening. Als het binnen een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject niet lukt om een minnelijke schuldregeling te treffen met schuldeisers omdat een aantal schuldeisers weigert om hier aan mee te werken, kan een schuldenaar vanuit het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject worden doorgeleid naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp). Het beschermingsbewind kan blijven voortduren tijdens het Wsnp-traject. De betrokkene kan hierbij baat hebben, bijvoorbeeld doordat de bewindvoerder de schuldenaar helpt om zijn verplichtingen in het kader van de Wsnp na te komen. Deze afspraken kunnen dan in het plan van aanpak worden vastgelegd, waardoor het 'levende' karakter van het plan van aanpak tot uitdrukking komt.

Aansluitend op deze verplichting wordt voor de beschermingsbewindvoerder, in aansluiting op de wet adviesrecht gemeenten, een nieuw achtste lid aan artikel 5 toegevoegd.<sup>23</sup> Op grond van het nieuwe artikel 1:432a BW verplicht de rechter de bewindvoerder om binnen drie maanden na instelling van een schuldenbewind afschrift van de boedelbeschrijving (als bedoeld in artikel 1:436, eerste lid, BW) en een plan van aanpak te zenden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de rechthebbende woonplaats heeft. De rechter kan de bewindvoerder tot het versturen van deze stukken verplichten indien sprake is van een toestandsbewind en tevens sprake is van problematische schulden. De bewindvoerder is hiertoe alleen verplicht als de desbetreffende gemeente kenbaar heeft gemaakt van het adviesrecht gebruik te maken. Het nieuwe achtste lid is daarom alleen van toepassing voor zover artikel 1:432a BW toepassing vindt. De gemeente heeft vervolgens vier weken de tijd om advies over de meest passende vorm van ondersteuning aan de rechter uit te brengen.

Artikel 5, achtste lid, van het Besluit kwaliteitseisen waarborgt dat de rechter inzage krijgt in dit plan van aanpak. De bewindvoerder wordt daarom verplicht het plan van aanpak binnen vier maanden na de instelling van een schuldenbewind aan de kantonrechter te overleggen. Dat is na afloop van de termijn van drie maanden na instelling van het bewind waarop de bewindvoerder het plan van aanpak aan de gemeente stuurt en de reactietermijn van de gemeente. In andere gevallen, bij een 'toestandsbewind', kan de kantonrechter de bewindvoerder verplichten een dergelijk plan van aanpak te overleggen aan de kantonrechter, indien tevens sprake is van problematische schulden. Hiermee is een sluitend systeem bereikt met de wet adviesrecht gemeenten.

Het voorheen zevende lid, waarin de eerste vier leden van artikel 5 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op mentoren, is tot slot verschoven naar het nieuwe,

---

<sup>23</sup> Vgl. Kamerstukken II, 2019-2020, 35 428, nr. 3, p. 15-17.

negende lid. Nieuw is dat ook mentoren het plan van aanpak tussentijds kunnen aanpassen aan de ontwikkelingen en aan de kantonrechter kunnen voorleggen. Omdat het mentorschap wordt ingesteld als de rechthebbende wegens zijn geestelijke of lichamelijke toestand zijn belangen van niet-vermogensrechtelijke aard niet behoorlijk kan waarnemen, liggen jaarlijkse aanpassingen van het plan van aanpak minder voor de hand. Daarom is aangesloten bij artikel 1:459, derde lid, BW. De mentor wordt daarmee verplicht – indien daartoe aanleiding bestaat – om na vijf jaar het plan van aanpak aan te passen. Deze periode kan korter zijn als de kantonrechter dat bepaalt. Daarbij wordt opgemerkt dat de mentor in de praktijk wel gebruik maakt van een zorgplan voor de rechthebbende. De mentor ziet erop toe dat betrokkenen (artsen, verpleegkundigen en verzorgers) het zorgplan volgens afspraak uitvoeren. Zo nodig kan dit zorgplan worden gewijzigd. In zoverre kan ook na instelling van het mentorschap de verzorging en behandeling van de cliënt in het zorgplan indien nodig worden aangepast, zonder aanpassing van het plan van aanpak.

#### *Onderdeel C (artikel 11)*

Artikel 11, vierde lid, van het Besluit kwaliteitseisen bepaalt dat de accountant de uitslag van zijn onderzoek omtrent de baten en lasten, dan wel de jaarrekening – indien de curator een rechtspersoon is als bedoeld in artikel 2:360 BW – weergeeft in een verklaring. Het gaat hier om een controleverklaring of een samenstellingsverklaring. Bij de controleverklaring controleert de accountant of de jaarrekening een goede weergave is van de financiële situatie van de onderneming. De accountant geeft hierbij een redelijke mate van zekerheid dat de jaarrekening geen afwijkingen van materieel belang bevat. Bij de samenstellingsverklaring onderzoekt de accountant niet of de informatie met betrekking tot de jaarrekening correct is; de accountant gaat uit van de informatie die hij ontvangt van het bestuur. Aan de hand van deze gegevens verleent de accountant ondersteuning bij het opstellen van de jaarrekening. De accountant geeft geen oordeel over de jaarrekening.

In het vierde lid van artikel 11 is de laatste zin gewijzigd. Hierin was bepaald dat een curator kan volstaan met een samenstellingsverklaring indien de curator voldoet aan de eisen in artikel 3, onderdeel f, van de Regeling verslaggeving Wet Toelating Zorginstellingen. In dat artikel wordt doorverwezen naar artikel 2:395a BW dat de vrijstelling van het microbedrijf regelt. Door het vervallen van de Regeling verslaggeving Wet Toelating Zorginstellingen per 1 juli 2021, is de verwijzing aangepast in een rechtstreekse verwijzing naar artikel 2:396 BW.

Het vierde lid bepaalt dat met een samenstellingsverklaring kan worden volstaan, indien sprake is van een rechtspersoon die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, heeft voldaan aan twee of drie van de volgende vereisten:

- (a) De waarde van de activa bedraagt niet meer dan € 6.000.000;
- (b) De netto-omzet over het boekjaar bedraagt niet meer dan € 12.000.000;
- (c) Het gemiddeld aantal werknemers over het boekjaar bedraagt minder dan 50.

Dat betekent een uitbreiding van de mogelijkheden waarin met een samenstellingsverklaring kan worden volstaan, ten opzichte van de eerder geldende situatie. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling in Boek 2 BW, dat geen verplichting voor kleine rechtspersonen bevat tot het laten controleren van de jaarrekening door een accountant (art. 2:396 BW).

Het negende lid is gewijzigd. Hierin is een vrijstelling van een aantal eisen omtrent de bedrijfsvoering opgenomen voor banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders en

accountants die tevens curator of bewindvoerder zijn. In het Besluit kwaliteitseisen is verduidelijkt dat de vrijstelling niet geldt indien de taken van een curator of bewindvoerder worden uitgeoefend door middel van een rechtspersoon waarvan de aandelen voor minder dan 50% in het bezit zijn van de banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders of accountants.

#### *Onderdeel D (artikel 13)*

Het zevende lid van artikel 13 Besluit kwaliteitseisen is gewijzigd. Deze wijziging van de vrijstelling komt overeen met de wijziging daarvan in artikel 11, negende lid, van het Besluit kwaliteitseisen en betreft een vrijstelling van het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en een diploma van een passende opleiding aan de kantonrechter. In het Besluit kwaliteitseisen is verduidelijkt dat de vrijstelling niet geldt indien de taken van een curator of bewindvoerder worden uitgeoefend door middel van een rechtspersoon waarvan de aandelen voor minder dan 50% in het bezit zijn van de banken, notarissen, gerechtsdeurwaarders of accountants.

### **ARTIKEL II**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het besluit. Voorzien is dat de verschillende onderdelen van het besluit bij Koninklijk Besluit op een verschillend tijdstip in werking kunnen treden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker*