

Vergaderjaar 1992-1993

22 487

Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 28 oktober 1992

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

I. ALGEMEEN

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateerden met voldoening dat de staatssecretaris er in is geslaagd een substantiële vereenvoudiging en harmonisering met het overige procesrecht te ontwerpen. Zij meenden dat de keuze voor de uniforme systematiek van de verzoekschriftprocedure de overzichtelijkheid ten goed komt.

Deze leden konden zich verenigen met de principiële keuze voor de verzoekschriftprocedure in zaken op het terrein van het personen- en familierecht. De geringere lijdelijkheid van de rechter past inderdaad goed bij het karakter van deze zaken, waar het immers veelal gaat om beslissingen die niet (geheel) ter vrije dispositie van partijen staan.

Met betrekking tot de keuze op het punt van de oproepingen, voortaan geheel volgens de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure, dus door de griffier, constateerden de leden behorend tot de **CDA**-fractie dat daarvan in het onlangs door de Kamer aanvaarde echtscheidingsprocesrecht toch is afgeweken. Om redenen van betrouwbaarheid en duidelijkheid van de oproeping is bij die gelegenheid gekozen voor betekening door een deurwaarder. Zij vroegen of die redenen bij het hier voorliggende wetsvoorstel ook zijn meegewogen en zo ja, waarom hier dan toch integraal voor een oproeping door de griffier is gekozen, zelfs in zaken met een duidelijk contradictoir karakter als bij voorbeeld de vordering tot ontkenning van vaderschap.

De leden van de **CDA**-fractie zagen heel wel dat er voordelen zijn verbonden aan de oproeping door de griffier. Zij vreesden echter dat de

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop-Scheffer (CDA), Soutendijk-van Apeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), vacature CDA, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerding (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

extra werklast voor de griffier tot problemen zou kunnen leiden. Zeker nu nergens gekwantificeerd wordt aangegeven dat de verwachte extra werklast zal leiden tot formatie-uitbreiding.

De opmerking dat deze wijze van oproeping tot enige verhoging van de verzendkosten zal leiden, riep bij deze leden de vraag op of die extra kosten zullen worden doorberekend in bij voorbeeld de griffierechten.

Een ander gevolg van de afstemming op de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure is de afschaffing van het verzet en de verruiming van de mogelijkheid van hoger beroep. De staatssecretaris spreekt, op grond van de ervaring dat van de mogelijkheid van verzet thans heel weinig gebruik wordt gemaakt, de verwachting uit dat het aantal hoger beroepen hierdoor niet wezenlijk zal toenemen. Dit in tegenstelling tot de verwachting van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Is het mogelijk, zo vroegen deze leden, dat de verwachting van de staatssecretaris ook aan de hand van de ervaringen met de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure wordt onderbouwd?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij konden instemmen met de doelstelling ervan om te komen tot vereenvoudiging en harmonisatie van het procesrecht in alle personen- en familiezaken, met uitzondering van scheidingszaken. Immers, zo memoreerden zij, voor scheidingszaken zijn reeds vereenvoudigingen voorgesteld, die onlangs door de Tweede Kamer zijn aanvaard. Zij brachten nog naar voren dat de PvdA-fractie bij de behandeling van het wetsvoorstel Herziening scheidingsprocesrecht zich reeds positief had uitgesproken over de vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht. Deze leden constateerden dat ten aanzien van het burgerlijk procesrecht veel «op de schop gaat» binnen redelijk korte termijn. Dit vereist een nauwkeurige afstemming op elkaar van de verschillende onderdelen, zowel bij de voorbereiding als de uitvoering. Voorts vergt het voor betrokkenen (griffiers, rechterlijke macht, advocatuur) een voortdurend inspelen op wijzigingen. Graag vernamen deze leden welke garanties zijn ingebouwd om dit veranderingsproces in goede banen te leiden. In verband hiermee hoorden zij ook graag aan welke termijn wordt gedacht ten aanzien van invoering van het onderhavige wetsvoorstel na de behandeling en besluitvorming in beide Kamers.

Ook de leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennis genomen. Zij waren het met de regering eens dat het wenselijk is het procesrecht in zaken van personen- en familierecht te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Het aantal artikelen zal drastisch verminderen. Bovendien is dit wetsvoorstel voorbereid in het licht van de herziening van de rechterlijke organisatie. In de opzet is gekozen voor een verzoekschriftprocedure. Deze leden wezen er op, dat door de Vereniging van Rechtspraak is voorgesteld om de dagvaardingsprocedure te gebruiken. Over het algemeen, zo wezen deze leden er op, is die procedure zeer bevredigend. Zij vroegen de regering nader te verduidelijken waarom, juist met het oog op de zware belasting van de griffies, toch is gekozen voor de verzoekschriftprocedure.

De voorgestelde regeling moet worden gezien in het kader van de algemene verzoekschriftprocedure (artikelen 429 e tot 429 t Rv). Er zijn weliswaar nog enkele afwijkingen in de regeling, die met ongeveer 30 artikelen is teruggebracht, maar in het algemeen is de regeling overzichtelijk. Zij vonden het belangrijk dat met dezelfde termijnen voor bij voorbeeld het hoger beroep wordt gewerkt. Zij konden vooralsnog

instemmen met het laten vervallen van de verzetprocedure. Alle oproepingen geschieden door de griffier. Zoals deze leden hiervoor reeds stelden, zal dit een zware belasting voor de griffie betekenen. Op welke wijze kan worden gecontroleerd dat de oproepingen inderdaad correct zijn verzonden. Indien bij voorbeeld een belanghebbende niet of niet deugdelijk is opgeroepen, welke gevolgen zal dit dan hebben voor de loop van de procedure en/of de uiteindelijke beslissing van de rechter?

Het nieuwe systeem brengt met zich mee dat de rechter minder lijdelijk zal zijn. In beginsel, zo betoogden de leden van de VVD-fractie, zijn zij voorstander van lijdelijkheid van de rechter in civiele procedures. Evenwel in procedures met betrekking tot personen- en familierecht konden zij wel instemmen met een meer actieve rol van de rechter, doch dan wel op voorwaarde dat met de zwaardere werkdruk van de rechter, zowel in materiële als in personele zin wordt rekening gehouden. Aangezien de kring van belanghebbenden met dit wetsvoorstel niet wordt uitgebreid volgens de memorie van toelichting, zal de werkdrukvergroting nauwelijks toenemen. De leden van de VVD-fractie wezen er in dit verband op dat de verzetprocedure wordt vervangen door hoger beroep. Dit brengt naar hun oordeel met zich mee, dat verscheidene rechters over dezelfde zaak zullen oordelen. Dit leek hun een zwaardere belasting. Zij vroegen de regering hierop nader in te gaan.

De leden van de fractie van **D66** hadden met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat vereenvoudiging en harmonisatie van het procesrecht in alle familierechtelijke zaken beoogt, met uitzondering van scheidingszaken. Samen met de recente herziening van het scheidingsprocesrecht, vormt dit wetsvoorstel de volledige vernieuwing van het familieprocesrecht. Het familieprocesrecht wordt met dit wetsvoorstel in de eerste plaats op systematische punten aangepast. Daarbij valt in eerste instantie te denken aan de keuze voor de verzoekschriftprocedure voor alle zuiver familierechtelijke zaken. Slechts de vermogensrechtelijke zaken zullen via de dagvaardingsprocedure worden afgedaan. Ook qua indeling wint het familieprocesrecht aan systematiek: een nieuwe titel zes regelt het familieprocesrecht, waarvan de nu voorgestelde afdeling 1 een algemene regeling voor alle familierechtelijke zaken bevat, anders dan scheidingszaken. Ook met het uitgangspunt dat de algemene regeling van verzoekschriftprocedures het kader vormt voor de familierechtelijke verzoekschriftprocedures, behoudens afwijkingen en uitzonderingen in de thans voorgestelde regeling, is de systematiek zeer gediend. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een aantal inhoudelijke veranderingen aangebracht, waarop deze leden bij de bespreking van de afzonderlijke artikelen nader zouden ingaan.

De leden van de fractie van **D66** vroegen naar aanleiding van dit wetsvoorstel speciale aandacht voor het procedurele recht inzake de kindbescherming, dat over verscheidene wetboeken verspreid is geregeld. Zij vroegen de regering hoe zij daar uit systematisch oogpunt tegenover staat. Kan de regering een overzicht verstrekken van de onderscheidene regelingen van het desbetreffende procedurele recht?

De leden van de **Groen Links**-fractie hadden eveneens met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het leek hun op zich zelf een goed voorstel om de procedureregels in vergelijkbare zaken met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarmee wordt de rechtsgang overzichtelijker en dus meer toegankelijk voor de burger. Ten opzichte van het huidige procesrecht zagen zij een aantal verbeteringen. Zij noemden als voorbeeld de afstemming op de algemene regeling voor

verzoekschriftprocedures, waarvan de oproeping in alle gevallen door de griffier wordt gedaan. Zij deelden de mening van de staatssecretaris, dat dit de duidelijkheid bevordert, en de kans op «missers» verkleint, doordat niet langer over twee schijven zal worden gewerkt. De verruiming van de mogelijkheid om hoger beroep aan te tekenen is naar de mening van de Groen Links-fractieleden eveneens een positieve ontwikkeling. Dit geldt evenzeer voor de verruiming van het recht op inzage en afschrift in zaken met betrekking tot minderjarigen, nu deze mogelijkheid voor minderjarigen vanaf twaalf jaar wordt geopend.

De leden van de **SGP**-fractie zeiden ook met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen te hebben. Zij juichten de pogingen toe om te komen tot harmonisering en vereenvoudiging. Naar aanleiding van deze procedurele harmonisatie stelden zij de vraag of het ook denkbaar is dat harmonisatie naar competentie van de rechter in personen- en familierechtzaken wordt nagestreefd. Nu worden deze zaken deels door de kantonrechter, deels door de rechtbank behandeld. Zij vroegen of er niet veel voor pleit dit type zaken op termijn alleen bij de kantonrechter onder te brengen.

De leden van de **GPV**-fractie hadden eveneens met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt het procesrecht in zaken van personen- en familierecht te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Zij hadden de verwachting dat de voorstellen bij effectuering een belangrijke vooruitgang voor het familieprocesrecht zullen betekenen. Deze leden constateerden dat het voorstel, naast systematische wijzigingen ook een aantal inhoudelijke veranderingen bevat. Ten aanzien daarvan zouden zij nog nader ingaan bij de bespreking van de afzonderlijke artikelen.

Het lid van de fractie van de **RPF** had ook met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met de strekking ervan, een sanering van de regelingen inzake de verzoekschriftprocedures, door de algemene regeling daarvan ook voor de familierechtelijke zaken van toepassing te verklaren, kon hij instemmen. Hij constateerde dat de voorgestelde regeling, blijkens de reacties uit de praktijk, weinig problemen oproept.

II. VERSPREIDE ONDERWERPEN

De leden van de meeste fracties gingen vervolgens afzonderlijk in op het rapport «De kindbescherming: weer een jaar later». In dit rapport worden suggesties gedaan, die in nauw verband staan met het voorliggende wetsvoorstel.

1. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, Groen Links, SGP en van de RPF constateerden dat door dit wetsvoorstel een groot aantal bepalingen van kindbeschermingsprocesrecht uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zullen worden verwijderd. Niettemin blijft het procedurele recht inzake de kindbescherming onderdeel uitmaken van het burgerlijk recht, het burgerlijk procesrecht, het strafrecht voor jeugdige personen, en van de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze leden achtten het wenselijk dat een overzicht wordt opgesteld van het procedurele recht, over het traject van melding en procesinitiatie tot aan de kwaliteit van de bescherming, die volgens een rechterlijke beslissing (of een besluit van de officier van justitie tot voorlopige toevertrouwing) aan minderjarige worden gegeven, zowel wat betreft het gezag, als wat betreft adoptie en onderhoudsbijdragen.

2. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF stelden de vraag of het voorstel om artikel 939 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te laten vervallen (de mededeling aan de ouders of voogd dat zij de aanwijzingen van de gezinsvoogd moeten opvolgen) niet een aantasting betekent van de rechtszekerheid, mede gezien de mogelijkheid van ontzetting van de ouder(s) of voogd op grond van het niet opvolgen van deze aanwijzingen of het belemmeren van de opnemng. Dient derhalve de plicht om deze mededeling te doen niet in dit wetsvoorstel te worden opgenomen (bij voorbeeld voorafgaand aan het voorgestelde artikel 812 Rv.)? Dient deze mededeling, en die bedoeld in artikel 77v, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht, niet te worden uitgebreid: de ouders of voogd mogen een uithuisplaatsing (waartoe de gezinsvoogdijinstelling is gemachtigd) niet belemmeren, behoudens beroep op de kinderrechtcr? De term «mededelen» die in het Wetboek van Strafrecht wordt gebruikt, lijkt beter dan de term «in herinnering brengen» die in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt gebruikt, zo meenden deze leden.

3. De leden van de fracties van het CDA, de VVD, van Groen Links, de SGP en van de RPF meenden dat de Wet facultatief horen (artikel 810 Rv. van het voorliggende wetsvoorstel) een onduidelijke verantwoordelijkheid introduceert voor de advisering voor alle kinderzaken (met uitzondering van de maatregelzaken die er per amendement zijn uitgehaald). In het verlengde van de motie over een onderzoek van de mogelijkheden tot rapportage en advisering bij adoptie en in gevallen van echtscheiding zonder inschakeling van de Raad voor de Kinderbescherming (Kamerstuk 21 818/21 980, nr. 7), vroegen deze leden welke verantwoordelijkheid de Minister van Justitie heeft, nu de Wet facultatief horen is aangenomen, voor de aanwezigheid en de kwaliteit van adviezen aan de rechter met betrekking tot de belangenafweging die in de eindfase van een adoptie formeel aan de orde is. Bij deze vraag sloten ook de leden van de fractie van D66 zich aan.

4. De leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en van de RPF stelden de vraag of het beleid van de Raad voor de Kinderbescherming niet inzichtelijker zou worden met een formalisering van de keuze voor de Raad om op oproepingen ter verhoor de zitting bij te wonen en te adviseren, of een schriftelijk advies te geven, of te volstaan met de melding dat niet wordt geadviseerd in het procesrecht?

5. Verdient het, vooruitlopend op het onder punt 4 genoemde, geen aanbeveling dat bij de Raden voor de Kinderbescherming alvast een administratie van deze keuzen wordt bijgehouden (het adviseer-beleid), zo vroegen de leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF?

6. Bij het toezenden van het verzoekschrift en het oproepen zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel is zorgvuldigheid vereist ten aanzien van personen op wiens rechten of verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking geacht kan worden te hebben, maar die niet door de verzoeker als belanghebbende in het verzoekschrift zijn vermeld. Gaat het voorgestelde artikel 800, eerste lid aan deze mogelijkheid niet voorbij, aldus een vraag van de leden van de VVD, D66, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF?

7. Bij de voorlopige beslissingen van kinderbescherming dient aan degene, wiens gezagsuitoefening in het geding is, medegedeeld te worden, dat hij te allen tijde een informeel verzoek tot de rechter kan

richten tot ambtshalve opheffing van de voorlopige beslissing. Verdient het geen aanbeveling dat deze waarborg met betrekking tot de voorlopige beslissingen (ondertoezichtstelling, toevertrouwing, of schorsing) wettelijk wordt vastgelegd (bij voorbeeld volgend op het voorgestelde artikel 807 Rv. van dit wetsvoorstel, zo vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF?

8. Gelet op het genoemde onder 7 vroegen de leden van het CDA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF of het geen aanbeveling verdient totdat deze waarborg wettelijk is vastgelegd, dat de staatssecretaris van Justitie in het overleg met de rechtbanken en gerechtshoven er op wijst dat degene om wiens gezagsuitoefening het gaat, altijd op de hoogte gesteld dient te worden van de mogelijkheid te vragen om opheffing van een voorlopige maatregel van kindbescherming.

9. Verdient het geen aanbeveling dat de staatssecretaris van Justitie in het overleg met de rechtbanken en gerechtshoven wijst op het belang dat de verweerder kan hechten aan de motivering van tussenbeschikkingen, zo vroegen de leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF?

10. In het rapport «Rechtzetten» worden in het kader van het tegengaan van de indruk dat de rechter en de raad één blok vormen, onder meer genoemd: het in iedere beschikking vermelden hoe en binnen welke termijn hoger beroep kan worden ingesteld, en het afschaffen van aankruisformulieren voor de motivering van de beslissingen. Het lijkt gewenst daartoe een bepaling in de wet op te nemen, respectievelijk vorenstaande in te brengen in het overleg met de rechtbanken en de gerechtshoven, aldus stelden de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF. Gaarne vernamen zij de opvatting van de staatssecretaris hierover.

11. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering nadrukkelijk om de wens van de Tweede Kamer te honoreren op het punt van de contra-expertise. Zij constateerden dat geen uitvoering is gegeven aan de door de Kamer aanvaarde motie om de procedureregels zodanig aan te passen dat een ouder of voogd in de gelegenheid wordt gesteld om, ter onderbouwing van zijn bezwaren tegen de conclusie van het raadsrapport, gebaseerd op het deskundigenonderzoek, een tegenonderzoek te laten verrichten (Kamerstuk 21 818/21 980, nr. 9). Deze leden memoreerden dat zowel de Commissie-Gijsbers, als de Commissie-Vliegthart het voorstel hebben gedaan om tot een vorm van tegenonderzoek te komen. Immers, de ouder kan de rechter wel om benoeming van een deskundige verzoeken danwel aanbieden het resultaat van een «eigen» deskundigenonderzoek in de procedure in te brengen, maar het blijft aan het oordeel van de rechter voorbehouden of vorenbedoelde verzoeken reden voor de aanhouding van de behandeling van de zaak mag vormen. De leden van de PvdA-fractie waren van oordeel dat deze situatie onvoldoende recht doet aan het beginsel van «equality of arms». In een procedure die kan leiden tot zeer in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende maatregelen moet de verweerder in staat worden gesteld op gelijke wijze als de overheid deskundigenrapportage in te brengen, danwel getuigen te horen. Het recht op tegenonderzoek dient uiteraard zijn begrenzing te vinden, indien het belang van de minderjarige zich daartegen verzet. Redenen van louter proceseconomische aard zijn onvoldoende grond de verweerder het recht op tegenonderzoek te ontzeggen. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering derhalve in overweging te nemen een bepaling in het Wetboek

van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen met de strekking dat in kinderbeschermingszaken een verzoek tot het bevelen van een deskundigenverhoor dat wordt gedaan door degene tegen wie het verzoekschrift is gericht, en die zich tegen de inhoud van een raadsrapport wil verweren, alleen wordt afgewezen indien de rechter van oordeel is dat het belang van de minderjarige zich daartegen verzet. De leden van de fracties van de VVD, D66, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF sloten zich aan bij deze laatste vraag.

12. Een «*inquality of arms*» doet zich ook voor, indien een beslissing wordt genomen die (mede) gebaseerd is op een raadsrapport dat (mede) is gebaseerd op verklaringen van personen, zonder dat de getuigen die de verweerder verhoord had willen zien, zijn gehoord. In deze situatie kan aan het beginsel «*equality of arms*» recht worden gedaan door opneming van de bepaling met de strekking dat in kinderbeschermingszaken de rechter een getuigenverhoor beveelt zo vaak degene tegen wie het verzoekschrift is gericht, het verzoekt en de door hem te bewijzen aangeboden feiten betwist zijn en tot de beslissing van de zaak kunnen leiden.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP, het GPV en de RPF vroegen een reactie op deze suggestie.

13. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF vroegen naar de opvatting van de regering met betrekking tot de toepasselijkheid van de kostenbepalingen voor deskundigenverhoor en getuigenverhoor uit het burgerlijk procesrecht op zaken van kinderbescherming.

III. ARTIKELEN

ARTIKEL II

Artikel 798

De leden van de **CDA**-fractie spraken de verwachting uit dat de nadere precisering van het begrip «*belanghebbende*» tot een werkbare afbakening leidt. Een afbakening die zeer wezenlijk is nu het begrip *belanghebbende* in het hele wetsvoorstel een grote rol speelt. Zo moet *de verzoeker de belanghebbende opgeven in zijn verzoekschrift en* ontvangen zij van de griffier een afschrift daarvan en van de beschikking. Ook kunnen zij hoger beroep instellen. Dat riep bij deze leden de vraag op hoe *belanghebbenden*, die niet door de verzoeker worden opgegeven, op de hoogte worden gesteld van de procedure.

De leden van de CDA-fractie begrepen de redenering niet geheel dat grootouders, die omgang met hun kleinkind willen, niet als *belanghebbende* kunnen worden aangemerkt in de omgangszaak tussen de ouders. Indien, zoals wordt gesteld, de internationale verdragen bepalend zijn voor de afbakening van het begrip rechten en plichten waarop de zaak rechtstreeks betrekking heeft in artikel 798, eerste lid, is het denkbaar dat gelet op de huidige jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, grootouders ook moeten worden gezien als degene tot wie een kleinkind in een relatie staat die als «*family life*» kan worden gekwalificeerd. Indien grootouders dan in geen enkele procedure als *belanghebbenden* worden erkend, kunnen zij dus *nergens hun eventuele recht op omgang met het kleinkind erkend krijgen*. Graag zagen de leden van de CDA-fractie dat de staatssecretaris op dit dilemma een nadere toelichting verstrekt.

Met betrekking tot de erkenning van minderjarigen als belanghebbenden konden deze leden instemmen. Ook met de keuze om geen eigen rechtsingang voor het kind te creëren en in plaats daarvan de mogelijkheden tot het benoemen van een bijzonder curator te verbeteren, konden zij in principe instemmen. Of deze verbetering toereikend zal zijn, hangt enerzijds af van de wijze waarop de regeling met betrekking tot de bijzondere curator zal worden aangepast en in de praktijk voldoet en, anderzijds, van de ervaringen met de informele rechtsingang van het kind bij het omgangsrecht.

De leden van de **PvdA**-fractie konden ook instemmen met de specificering van het begrip «belanghebbende» als degene op wiens rechten en verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft. Zij constateerden dat ook minderjarigen belanghebbenden kunnen zijn. Het belang van het hebben van een eigen rechtsingang neemt hierdoor toe, zo meenden zij. Eind 1990 is toegezegd dat het creëren van een eigen rechtsingang verder zal worden beoordeeld op basis van ervaringen met de informele rechtsingang en met een, nog wettelijk te regelen, uitbreiding van de bijzonder curator. Verwacht werd toen dat hierin medio 1992 meer inzicht zou kunnen worden gegeven. Zij drongen dan ook aan op spoedige uitbreiding van de mogelijkheden tot benoeming van een bijzonder curator en vroegen wanneer het wetsvoorstel inzake het ouderlijk gezag en de omgang, waarin dit wordt geregeld, aan de Kamer zal worden aangeboden.

De leden van de **VVD**-fractie konden zich eveneens vinden in de definiëring van het begrip «belanghebbende». Hiermee wordt terecht aangesloten bij de definiëring in de Algemene Wet Bestuursrecht. Zij verheugden zich over de toelichting, waar wordt gesteld, dat niet bedoeld is de kring van belanghebbende ten opzichte van het huidige systeem uit te breiden.

De leden van de fractie van **D66** onderschreven de stellingname van de regering dat minderjarigen in de hen betreffende procedure evenzeer belanghebbend zijn. Voor wat betreft de mogelijkheid om in de procedure op te treden, achtten zij de voorgenomen uitbreiding van de mogelijkheden tot benoeming van een bijzonder curator dan ook zeer gewenst. Voorts waren zij erover verheugd, dat de regering eventuele verdere stappen voor wat betreft de rechtsingang van minderjarigen niet uitsluit.

De leden van de **Groen Links**-fractie meenden dat de kring van «belanghebbenden» zich terecht beperkt tot degenen die rechtstreeks bij de zaak betrokken zijn.

De leden van de **SGP**-fractie konden zich verenigen met de omschrijving van het begrip «belanghebbende» in het voorgestelde artikel 798. Met het oog op het voorgestelde artikel 806 stelden zij de vraag of het denkbaar is, en ook feitelijk zou kunnen voorkomen dat een belanghebbende in de zin van artikel 798 dat niet is in de zin van artikel 806.

Artikel 799

Het was de leden van de **VVD**-fractie niet duidelijk wat dient te gebeuren indien niet alle belanghebbenden in het inleidend verzoekschrift worden genoemd.

Artikel 800

Oproeping van belanghebbenden geschiedt door het toezenden van een afschrift van het verzoekschrift, zo spraken de leden van de **PvdA**-fractie. In het geval dat iemand een onbekende woonplaats heeft, geschiedt oproeping bij openbaar exploit. Deze leden vroegen of deze handelwijze in alle gevallen wel zo adequaat is. Waarom is het bepalen van de wijze van oproeping niet overgelaten aan de rechter, overeenkomstig hetgeen hierover is bepaald in het Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure, zo vroegen deze leden?

De leden van de fractie van **D66** vroegen de regering naar de betekenis van de zinsnede in de memorie van toelichting (blz. 9), «en dus bij openbaar exploit moet worden opgeroepen». Is in geval iemand een onbekende woonplaats heeft wel oproeping bij openbaar exploit voorgescreven? Wordt de wijze van oproeping alsdan niet aan de rechter overgelaten?

Met betrekking tot dit artikel vroegen de leden van de **SGP**-fractie of in het eerste lid niet duidelijkheidshalve opgenomen zou moeten worden dat de daar genoemde stukken door de griffier worden toegezonden. Zou in de tweede zin van het eerste lid niet opgenomen dienen te worden dat de oproeping van iemand zonder bekende woonplaats per openbaar exploit geschiedt? Zij vroegen tevens hoe in de praktijk deze oproeping geschiedt en of deze effectief genoemd mag worden. Naar aanleiding van het tweede lid vroegen deze leden of hier opgenomen zou moeten worden dat een niet in het verzoekschrift vermelde belanghebbende door de rechter ambtshalve in de procedure betrokken kan worden.

De leden van de **GPV**-fractie constateerden dat de griffier bij de oproeping van belanghebbenden een afschrift van het verzoekschrift en van de bijbehorende bescheiden meezendt, tenzij de woonplaats van de belanghebbende niet bekend is. Volgens de memorie van toelichting slaat deze zin «op het geval dat het afschrift niet kan worden verzonden omdat iemand een onbekende woonplaats heeft en dus bij openbaar exploit moet worden opgeroepen». Ook deze leden vroegen of het niet de voorkeur verdient om, naar analogie van het Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure, het bepalen van de wijze van oproepen aan de rechter over te laten. Indien de betrokkene zich bij voorbeeld in het buitenland bevindt en de oproeping via een lokale krant plaatsvindt, dan zal een dergelijke oproep nauwelijks zin hebben.

Artikel 801

Zou het niet beter zijn, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie, een wettelijke termijn vast te stellen voor het verweerschrift. Ten aanzien van het tweede lid vroegen zij of het daarin gestelde niet volgt uit de algemene regeling met betrekking tot verzoekschriften en dientengevolge eigenlijk overbodig is.

Met betrekking tot artikel 801, eerste lid, vroegen de leden van de **SGP**-fractie waarom geen termijn voor het indienen van een verweerschrift is aangegeven, en evenmin van de mogelijkheid melding wordt gemaakt dat verlenging van die termijn mogelijk is.

Artikel 802

Hoewel de leden van de **CDA**-fractie de praktische betekenis van dit artikel, dat de rechter slechts in die gevallen waarin er sprake is van een verplichting om iemand te ondervragen, de mogelijkheid biedt om dat buiten het gerechtsgebouw te doen, vroegen zij de staatssecretaris of dit inhoudt dat de rechter een belanghebbende of een getuige of een deskundige, voor wie die verplichting niet bestaat, dus niet ter plaatse zal kunnen ondervragen.

Ook vroegen zij de staatssecretaris of zij het goed zagen dat uit de regel niet alleen voortvloeit dat de rechter kan afzien van het ondervragen van iemand die niet in staat is om ter terechtzitting te verschijnen omdat blijkens een geneeskundige verklaring de persoon niet zal begrijpen wat er tegen hem wordt gezegd, maar ook in gevallen waarin de belanghebbende om andere redenen niet wenst of onder dreiging niet durft te verschijnen. Dat riep bij deze leden de vraag op hoe ver de rechter moet gaan met het onderzoek naar de motieven om niet te verschijnen en waaruit kan blijken dat hij heeft afgewogen de belanghebbende wel of niet buiten het gerechtsgebouw te ondervragen.

Artikel 803

De leden van de **CDA**-fractie misten in deze regeling de mogelijkheid tot het verzoek om een contra-expertise te mogen laten verrichten, daartoe de zaak voor een beperkte tijd te laten aanhouden en de aldus vergaarde stukken in het geding te mogen inbrengen. Een recht waarover in de recente discussie voor de justitiële kindbescherming in positieve zin is gesproken.

Ten aanzien van de in dit artikel opgenomen bevoegdheid merkten de leden van de **CDA**-fractie op dat enige sanctie op het niet nakomen van een dergelijk bevel niet in de wet is opgenomen. Dit in afwijking van de regeling in de dagvaardingsprocedure, waar de wet de rechter uitdrukkelijk de bevoegdheid verstrekt als dan «daaruit de gevolgtrekking te maken, die hij gerade zal achten». Nu wilden deze leden onmiddellijk erkennen dat een dergelijke sanctie minder goed in volulaire zaken past dan in contentieuze zaken. Toch vroegen zij de staatssecretaris naar de mogelijkheden voor de rechter tot het afdwingen van medewerking. Ten slotte merkten zij over dit artikel op dat de regeling zo op het oog niet alleen in familierechtelijke, maar evenzeer in andere verzoekschriftprocedures lijkt te passen. Zij vroegen derhalve of plaatsing daarvan in de algemene titel is overwogen.

De leden van de fracties van **D66**, de **SGP** en van het **GPV** sloten zich vervolgens aan bij deze vraag.

Artikelen 805 en 806

Onduidelijk in de voorgestelde regeling is, aldus de leden van de **Groen Links**-fractie, wanneer een beschikking in kracht van gewijsde zal gaan. Immers, de twee-maandetermijn voor het aantekenen van hoger beroep kan eerst ingaan wanneer een belanghebbende pas na geruime tijd op de hoogte was van de beschikking.

Artikel 805

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van de regeling dat alle uitspraken voortaan ter openbare terechtzitting moeten worden uitgesproken. De verwijzing naar artikel 6 EVRM als redengeving is duidelijk, maar de leden vroegen toch of dit stelsel wel zonder uitzonderingsmogelijkheid moet zijn. Kan in het personen- en familierecht aan bijvoorbeeld privacy-bescherming nimmer een argument worden ontleend om van deze regel af te wijken? Zij waren des te meer verwonderd, omdat in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure de behandeling van de zaak in beginsel (met veel uitzonderingen) openbaar is, maar de uitspraak niet. Waarom geldt dit principe niet voor de algemene titel? Ten slotte maakten zij melding van een ander opvallend punt ten aanzien van de openbaarheid van de uitspraak namelijk dat zij kennelijk niet geldt voor de beschikking in hoger beroep. Artikel 806, tweede lid verklaart op de procedure in hoger beroep de artikelen 799 t/m 804 van overeenkomstige toepassing. Artikel 805, eerste lid hoort daar dus kennelijk niet bij.

In dit artikel wordt bepaald dat voor alle familierechtelijke zaken de rechterlijke beschikkingen ter openbare terechtzitting moeten worden uitgesproken. Deze gang van zaken is al vereist voor bijvoorbeeld alimentatiebeschikkingen en voor diverse beschikkingen in kinderkzaken, zoals ondertoezichtstelling, ontzetting en ontheffing, zo stelden de leden van de **PvdA**-fractie. Deze leden vroegen op welke wijze op dit moment aan dit vereiste uitvoering wordt gegeven, mede gelet op de werklust van de rechterlijke macht. Overigens bevreesdde het ook deze leden dat dit vereiste, dat een uitvloeisel is van artikel 6 EVRM, pas nu wettelijk wordt geregeld. Bovendien vroegen zij waarom deze bepaling niet is opgenomen in de twaalfde titel, aangezien artikel 6 EVRM geldt voor alle beschikkingen waarin burgerlijke rechten en verplichtingen worden vastgelegd. Ten slotte was het deze leden niet duidelijk waarom deze bepaling niet is opgenomen voor de beschikking in hoger beroep.

De leden van de fractie van **D66** vroegen of ook deze bepaling niet eerder thuishoort in de twaalfde titel. Geldt deze bepaling nu ook voor de beschikking in hoger beroep (artikel 806, tweede lid)? Dit is niet duidelijk, nu artikel 805, eerste lid in die bepaling niet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Naar aanleiding van dit artikel vroegen de leden van de **SGP**-fractie wat het in concreto betekent dat de beschikking in het openbaar moet worden uitgesproken. Tevens vroegen ook zij of het voorschrift van het eerste lid ook geldt voor de beschikking in hoger beroep.

Ook de leden van de **GPV**-fractie vroegen waarom de bepaling ten aanzien van de openbare uitspraak niet geldt voor de beschikking in hoger beroep.

Artikel 806

In dit artikel wordt de termijn voor hoger beroep geregeld, zo spraken de leden van de **CDA**-fractie. Daarbij wordt gekozen voor het uitgangspunt dat deze termijn van 2 maanden ingaat op de dag van de uitspraak. Dat is een duidelijker aanvangstijdstip, zo meenden de leden van de **CDA**-fractie, dan de dagtekening van de beschikking. Toch bleef bij hen een punt onduidelijk, namelijk het geval dat degene aan wie een afschrift van de beschikking is verzonden, het afschrift als gevolg van een fout niet ontvangt. Geldt voor deze persoon dan de regel van sub b?

Met betrekking tot dit artikel (hoger beroep) vroegen de leden van de **SGP**-fractie, met name met het oog op de voor niet-verschenen belanghebbenden geldende termijn, of duidelijk zal zijn op welk moment de beschikking in kracht van gewijsde gaat.

Artikel 807

De leden van de **CDA**-fractie waren van mening dat het spoedeisend en tijdelijke karakter van voorlopige voorzieningen argumenten vormen om daartegen geen hoger beroep mogelijk te maken. Voorwaarde moet dan wel zijn dat de definitieve regeling «binnen een redelijke termijn komt omdat anders het prejudiciële effect van de voorlopige voorziening te groot wordt.

Met betrekking tot de voorlopige ondertoezichtstelling vonden de leden van de **CDA**-fractie het uitgangspunt dat ook in spoedeisende gevallen de ouders moeten worden gehoord, van zeer wezenlijk belang. Echter, het lijkt er vaak op dat de uitzondering, het niet horen vanwege het spoedeisend karakter toch steeds meer regel wordt. Vandaar ook de diverse pleidooien voor een fundamentele herziening van deze maatregel. Deze leden betreurden het dan ook in hoge mate dat de discussie over de nota Justitiële jeugdbescherming er niet toe heeft kunnen leiden dat de daar bepleite aanpassingen thans reeds in dit wetsvoorstel zijn verwerkt. Zij waren van mening dat die discussie voldoende duidelijkheid heeft geboden om het zonder de nu aangekondigde heroriëntatie van het pakket voorlopige maatregelen te kunnen stellen.

Artikel 809

De leden van de **CDA**-fractie zagen niet onmiddellijk in waarom een minderjarige van jonger dan 16 jaar nimmer een belang heeft bij toewijzing van kinderalimentatie dat het wenselijk maakt dat hij wordt gehoord. Immers, nu zo expliciet wordt verwezen naar het belang dat er wel is vanaf het zestiende jaar in verband met de studiefinanciering, ligt het toch voor de hand te erkennen dat een toewijzing van kinderalimentatie voorafgaand aan dat zestiende levensjaar vanwege het prejudiciële aspect van betekenis is voor de voortzetting na dat levensjaar. Indien, met andere woorden, het belang er is na het zestiende levensjaar, mag worden verondersteld dat ook daarvoor een belang aanwezig is.

De nieuwe regeling lijkt uit te gaan van het geringe belang van de zaak voor de afwijkingsmogelijkheid. In het huidig recht wordt uitgegaan van het belang van het kind namelijk lichamelijke c.q. geestelijke gesteldheid. Kan worden medegedeeld, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, op welke wijze voor de rechter in de nieuwe regeling het belang van het kind van doorslaggevende betekenis kan zijn? Deze leden kwam het namelijk onwenselijk voor indien een kind koste wat het kost door de rechter zou moeten worden gehoord.

De leden van de fractie van **D66** vroegen de regering, of de voorgestelde redactie niet minder stringent is dan die van het huidige artikel 902b. Zij meenden dat de huidige hoorplichtregeling in ieder geval gehandhaafd dient te blijven en dat zulks ook uit de wet zelf dient voort te vloeien. De opmerking in de memorie van toelichting dat het niet de bedoeling is dat de huidige hoorpraktijk verandert, stelde deze leden onvoldoende gerust.

Met betrekking tot dit artikel (horen minderjarigen) vroegen de leden van de **SGP**-fractie of het horen van minderjarigen in zaken van levensonderhoud niet zou moeten worden beperkt door in het eerste lid de woorden «die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt» te doen vervallen en deze woorden in de laatste zin van dit lid te vervangen door «die de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt». Voorts stelden zij de vraag of de omschrijving «zaken van kennelijk ondergeschikt belang» geen oorzaak zou kunnen vormen van veel meningsverschillen en twistgedingen en zodoende van – onnodige – verzwaring van de werklast van de rechter. Hieraan verbonden zijn de vraag of de thans in het eerste lid van artikel 902b Rv. onder a tot en met e voorkomende opsomming dit gevaar niet effectief indamt.

Dit artikel beoogt volgens de memorie van toelichting niet om karakter en inhoud van het vroegere artikel 902b Rv. te wijzigen. Het lid van de **RPF**-fractie vroeg om een reactie op de stelling van de Orde van Advocaten dat in zaken van levensonderhoud het horen van minderjarigen zou moeten worden beperkt. Is daar naar de mening van de staatssecretaris reden toe?

Artikel 810

De leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA** en **D66** veronderstelden dat dit artikel nog wordt aangepast na de discussie en amendering in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel facultatief horen van de Raden voor de Kinderbescherming (Kamerstuk 20 695).

Artikel 811

De leden van de **CDA**-fractie zagen in de (nieuwe) regeling voor het recht op inzage en afschrift een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige. Zij vroegen waarom de regeling is geënt voor de vereisten als geformuleerd in artikel 44 van de Wet op de jeugdhulpverlening en waarom niet (ook) op artikel 42 waar sprake is van «alle stukken die de betreffende autoriteit of instelling onder zich heeft».

Deze leden wilden in dit kader nog een knelpunt onder de aandacht van de staatssecretaris brengen. Dat betreft het inzagerecht van stukken en rapporten die gemaakt zijn door derden op verzoek van de raad, bij voorbeeld als uitvloeisel van de noodzakelijk geachte deskundigheidsvergroting, waarop vervolgens het raadsrapport zwaar leunt. Dit onderliggende advies (rapport) kan via een vetorecht van de externe deskundige tot op heden nog immer aan het inzagerecht worden onttrokken. Dat maakt dat ouders zich niet kunnen verweren omdat de onderliggende motivering ontbreekt. Hierdoor kan bovendien het inzagerecht worden uitgehold, hetgeen deze leden een onwenselijke gang van zaken zouden vinden. Zij vroegen de staatssecretaris dan ook het vraagstuk van het inzagerecht van de externe rapportages te regelen in dit wetsvoorstel.

Met betrekking tot artikel 811 vroegen de leden van de **SGP**-fractie of in het eerste lid, sub d een voorzichtiger redactie niet de voorkeur zou verdienen. Zij stelden het volgende voor: «De minderjarige van twaalf jaren of ouder, van wie de rechter is gebleken dat hij in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake». Zij wezen daarbij op artikel 12 van het Verdrag betreffende de rechten van het kind, dat op 26 januari 1990 te New York is getekend.

Over dit artikel vroeg het lid van de **RPF**-fractie in hoeverre het Verdrag betreffende de rechten van het kind zal nopen tot een wijziging van deze bepaling.

Artikel 812

Met betrekking tot dit artikel vroegen de leden van de **SGP**-fractie of het aldaar genoemde artikel 822 niet reeds is vervallen.

ARTIKEL III, ONDERDEEL B

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat jammer genoeg ten aanzien van de absolute competentie geen voorstellen worden gedaan die aan de huidige verbrokkeling in kinderzaken een eind zouden kunnen maken. Ook misten deze leden node een verwijzingsregel op grond waarvan de rechter ingeval van onbevoegdverklaring zou kunnen verwijzen naar de wel bevoegde rechter. Een regeling vergelijkbaar dus met artikel 157a Rv. in dagvaardingszaken. Zij zagen daar proceseconomisch wel voordelen in.

De leden van de fractie van **D66** stelden eveneens de vraag waarom in de twaalfde titel geen algemene verwijzingsmogelijkheid bij zowel relatieve als absolute onbevoegdheid van de rechter is opgenomen. De praktijk heeft hieraan dringend behoefte, zo meenden deze leden.

Ook de leden van de **GPV**-fractie vroegen een reactie op de suggestie om thans ook in de twaalfde titel een algemene verwijzingsmogelijkheid bij zowel relatieve als absolute onbevoegdheid van de rechter in de verzoekschriftprocedure op te nemen. Thans moet de rechter in de verzoekschriftprocedure bij zowel absolute als bij relatieve onbevoegdheid immers volstaan met zijn onbevoegdverklaring. Zij wezen er daarbij op dat de mogelijkheid van verwijzing wel geboden wordt in de dagvaardingsprocedure ingevolge artikel 157a Rv.

ARTIKEL III, ONDERDEEL F (artikel 768)

Het vierde lid bepaalt dat tegen een verlov als bedoeld in het eerste lid geen hogere voorziening is toegelaten, zo spraken de leden van de **VVD**-fractie. Betekent dit dat er tegen een weigering van een verlov wel een hogere voorziening is toegelaten? Zo ja, wat is hiervan de reden?

Met betrekking tot dit artikel vroegen ook de leden van de **SGP**-fractie of het vierde lid ook bedoelt tegen de weigering van verlov geen hogere voorziening toe te laten. Indien dit het geval mocht zijn, zou zulks ook niet tot uitdrukking gebracht dienen te worden?

ARTIKEL IV, ONDERDEEL B, onder 2

Met betrekking tot artikel 20g stelden de leden van de **SGP**-fractie de vraag of het geen voorkeur zou verdienen om de woorden «zendt niet eerder dan twee maanden na de dag van de beschikking een afschrift daarvan» te vervangen door: zendt zodra twee maanden zijn verstreken na de dag van de beschikking een afschrift daarvan. In het (nieuwe) vijfde lid zouden de overeenkomstige woorden dan moeten worden vervangen door: zodra twee maanden na de dag van de beschikking een afschrift aan de ambtenaar van de burgerlijke stand.

ARTIKEL IV, ONDERDEEL C, onder 1

De leden van de **SGP**-fractie merkten op dat het huidige artikel 39, vierde lid Boek I BW, – volgens het voorstel te vernummeren tot het eerste lid – een afwijkende appèltermijn van veertien dagen bevat. Zij vroegen of ook hier de algemene appèltermijn van artikel 806 niet zou moeten gelden.

ARTIKEL IV, ONDERDEEL D

De leden van de **SGP**-fractie merkten op dat in dit onderdeel sprake is van «artikel 90, eerste lid, de tweede zin», terwijl dit lid uit slechts één zin bestaat!

ARTIKEL IV, ONDERDEEL N (artikel 280)

De leden van de **SGP**-fractie vroegen of de voorgeschreven verklaring ook moet worden afgelegd door de testamentaire voogd die op de voet van artikel 285, vierde lid door de rechtbank is benoemd.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen