

Vergaderjaar 1992–1993

22 487

## Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht

Nr. 8

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 14 juli 1993

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de bijbehorende nota van wijziging hadden verscheidene fracties uit de vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup> de behoefte enkele opmerkingen te maken en vragen te stellen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor de uitvoerige beantwoording van hun vragen en stelden vast dat vele regelingen ter aanvulling nog onderweg zijn dan wel al aanhangig zijn.

De leden van de CDA-fractie vonden dat er inderdaad veel te zeggen is voor een systeem dat hoger beroep stelt in de plaats van verzet. Zij achtten het een geruststelling dat de kosten nagenoeg hetzelfde zullen blijven. Zij wilden ten aanzien van dit punt echter nog wel een verduidelijking.

Zullen, nu de verwachting is dat de aantallen hoger beroep ten opzichte van verzetsprocedures niet zullen stijgen, de kosten van hoger beroepscolleges niet substantieel hoger zijn? Bovendien vroegen zij of dezelfde gespecialiseerde deskundigheid, zij dachten onder andere aan de kinderrechter, ook bij het beroepscollege aanwezig is.

De leden van de CDA-fractie beklemtoonden nogmaals nut en noodzaak van harmonisatie van de absolute competentie. Zij zagen dan ook met belangstelling uit naar de voorstellen hiervoor.

De leden van de PvdA-fractie bedankten de regering voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. Deze leden waren echter niet overtuigd door de beantwoording ter zake van het recht op contra-expertise. Voorts gaf het nader commentaar van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (brief van 29 maart 1993) nog aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak spreekt, in tegenstelling

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), vacature CDA, J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegenthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouren (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

tot de regering in de memorie van antwoord, de verwachting uit dat de regeling een aanzienlijke verhoging van de werklast met zich mee zal brengen. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering op welke wijze met in ieder geval enige werklastverzwaring voor zowel de rechter als de griffie bij de invoering van de nieuwe regeling rekening wordt gehouden. Juist omdat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak kanttekeningen heeft geplaatst bij invoering van de verzoekschriftenprocedures in procedures met een duidelijk contradictoir karakter, zoals de vorderingen tot ontkenning van het vaderschap, is het van belang bij de invoering ook rekening te houden met de werklastverzwaring die zich zeker in het begin zal voordoen. Een zorgvuldige invoering zal ertoe kunnen bijdragen dat het doel van de nieuwe regeling, overzichtelijkheid en doeltreffendheid, kan worden bereikt.

De leden van de PvdA-fractie hebben herhaaldelijk de wens geuit tot het opnemen van een regeling van een eigen rechtsingang voor minderjarigen. Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak betreurt het in haar commentaar dat het wetsvoorstel hiervoor geen nadere regeling geeft. Deze leden hadden in het mondeling overleg met de staatssecretaris van Justitie inzake de rechtspositie minderjarigen van 30 maart 1993 (TK 21 309 nr. 7) gesteld vooralsnog akkoord te gaan met een langzame opbouw via vormen van informele rechtsingang en de uitbreiding van de mogelijkheid tot benoeming van een bijzonder curator. De mening van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in dezen steunde deze leden in de gedachte dat gestreefd moet worden naar een formele rechtsingang voor minderjarigen.

De leden van de VVD-fractie dankten de regering voor de uitvoerige beantwoording van de door hen bij het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Deze leden beperkten zich, vooruitlopend op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel, tot het stellen van voornamelijk feitelijke vragen en het maken van een enkele opmerking.

De leden van de VVD-fractie verwezen naar het antwoord op hun vraag waarom in het wetsvoorstel voor een aantal gevallen is gekozen voor de verzoekschriftprocedure en niet voor een dagvaardingsprocedure. In dat antwoord wordt een grotere werklast voor de griffies voorzien. Wat heeft deze toeneming van de werklast bij de griffies, zo vroegen deze leden, voor gevolgen voor de capaciteitsbehoefte in de verschillende geledingen van de rechterlijke macht?

De leden van de D66-fractie beperkten zich in het kader van het eindverslag tot het maken van één enkele opmerking over de contra-expertise.

De leden van de GroenLinks-fractie dankten de regering voor haar antwoord. De invoering van het voorstel in samenhang met de herziening van de rechterlijke organisatie per 1 januari 1994 riep nog enkele vragen bij hen op.

Wordt bij de invoeringstermijn van ongeveer een half jaar rekening gehouden met die herzieningsoperatie, die immers de griffies van de rechtbank niet onberoerd zal laten?

In verband daarmee vonden zij het een goede zaak dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak betrokken wordt bij de wijze waarop de veranderingen op de griffies moeten worden begeleid.

Voorts hadden zij nog een vraag over de familiezaken waarin tot nu toe geen griffierecht werd berekend. Blijft dat in stand na inwerkingtreding van de herziening van de rechterlijke organisatie en de Wet op de Rechtsbijstand?

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en toonden zich erkentelijk voor enige aanpassingen die in het voorstel zijn aangebracht.

Zij verklaarden het streven naar harmonisering en vereenvoudiging van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht nog steeds te ondersteunen. Een ruimere toepassing van de verzoekschriftprocedure juichten zij toe, maar desalniettemin merkten zij op dat huns inziens aan de dagvaardingsprocedure voordelen verbonden zijn in al die procedures die een duidelijk contradictoir karakter dragen. Nu geen uitzondering op de verzoekschriftprocedure is gemaakt, blijft het volgens hen de vraag in hoeverre het laten verzenden van alle oproepingen door de griffie tot een efficiëntere werkwijze zou leiden. Veel zal daarbij afhangen van de juistheid van gegevens die partijen aan de griffie verstrekken, van de controle van de griffie daarop en van het vervolgens op de juiste wijze laten uitgaan van oproepingen. Ook het verlaten van de lijdelijkheid van de rechter zou, naar deze leden meenden, enerzijds bij kunnen dragen aan een vlotte afdoening van de zaken, maar zou anderzijds een aanzienlijke uitbreiding van het aantal procespartijen tot gevolg kunnen hebben.

## II. VERSPREIDE ONDERWERPEN

2. Is, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, metterdaad in de praktijk gebleken dat de rechter uitleg geeft over de gevolgen van de ondertoezichtstelling, zódanig dat het opnemen van een wettelijke bepaling met een plicht daartoe voor de rechter niet nodig is? Deze leden vreesden enig misverstand omtrent het onderscheid tussen de motivering van de beslissing door de rechter, tegenover een eventuele informatieplicht van de rechter omtrent de gevolgen van de beslissing voor de betrokkenen. De leden van de VVD-fractie gingen ervan uit dat de beslissing van de rechter in alle gevallen wordt gemotiveerd. Zij wilden echter met hun vraag duidelijk maken dat het hun wenselijk voorkomt dat ook de gevolgen van de beslissing door de rechter aan de betrokkenen kenbaar worden gemaakt.

3. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering in te gaan op de positie van artikel 902a en de stand van uitvoering van de motie-Laning over de adviestaken van de Raden in echtscheidingszaken.

10. De leden van de CDA-fractie erkenden dat de verplichte aanwezigheid van een advocaat de noodzaak tot het bij iedere beslissing aangeven van de beroepstermijn overbodig doet zijn. Toch waren zij geïnteresseerd in de argumenten tegen wat zij zouden willen aanduiden als een dienstverlenende activiteit.

De regering schrijft in de memorie van antwoord dat zij haar standpunt dat het gebruik van aankruisformulieren, zeker in zaken van personen- en familierecht, op de justitiabele zeker minder overtuigend zou kunnen overkomen, «mee zou nemen» in het overleg met de rechterlijke macht. De leden van de VVD-fractie stemden daar graag mee in. Wel verzochten deze leden de regering om te zijner tijd aan de Kamer te laten weten hoe de reactie van de rechterlijke macht op dit standpunt was geweest.

### 11. Contra-expertise

Met betrekking tot de contra-expertise (memorie van antwoord artikel 803 en punt II) wijst de regering erop dat er reeds ruime mogelijkheden zijn voor de betrokkenen tot het geven van een eigen mening in een

procedure en dat het niet nodig is het recht op een «time out» ten behoeve van een contra-expertise te formaliseren.

De leden van de CDA-fractie erkenden het bestaan van deze mogelijkheid. Zij voegden daar nog aan toe de ruime mogelijkheden voor betrokkenen om een eigen weergave dan wel correctie toe te passen op het raadsrapport en wezen ook op de gevoeligheid van de materie en de aard van de problematiek die vaak tot blijvend tegenstrijdige opstellingen aanleiding geven.

Desondanks achtten zij het waardevol indien in de procedure een recht op aanhouding van de zaak zou worden ingebouwd. Dit hoeft geenszins absoluut te zijn, omdat de voortgang van de zaak ook een belang is dat niet uit het oog mag worden verloren. Evenmin mag het recht ertoe dienen om kansen die betrokkene niet heeft gebruikt, bij voorbeeld medewerking aan dan wel weerwoord op het raadsrapport, alsnog te bieden. Zij waren er echter van overtuigd dat formalisering van het recht op aanhouden ten behoeve van een gemotiveerd doel, zo kan worden ingekleed dat de rechter voldoende ruimte houdt om alle belangen afwegend, desondanks het verzoek gemotiveerd terzijde te leggen en de zaak voort te zetten.

De beantwoording van de vragen over het recht op contra-expertise had de leden van de PvdA-fractie ernstig teleurgesteld. In feite wordt door de regering geweigerd uitvoering te geven aan een kamerbreed aanvaarde motie. In de beantwoording wordt geheel voorbij gegaan aan het feit dat in het bijzonder in kinderbeschermingszaken in de praktijk de huidige regeling van de mogelijkheid voor de rechter om ambtshalve of op verzoek van de betrokkenen alsnog te beslissen of nader onderzoek zal moeten worden verricht, niet voldoet. De oorzaken daarvan zijn genoemd in het Rapport Rechtzetten van de subcommissie Kinderbescherming (TK 21 818). Verbetering van de kwaliteit van de onderzoeken is een eerste vereiste en kan ertoe bijdragen dat van het recht op contra-expertise in mindere mate gebruik behoeft te worden gemaakt. Voorts zou de contra-expertise in een aantal gevallen kunnen bestaan uit het bestuderen van de op grond van het reeds verrichte onderzoek verkregen materiaal zodat niet behoeft te worden overgegaan tot het opnieuw horen van de betrokkenen, hetgeen vooral bij minderjarigen bezwaarlijk moet worden geacht.

De leden van de PvdA-fractie zagen de volgende procedurele mogelijkheden. In het procesrecht dient een regeling te worden opgenomen dat in kinderbeschermingszaken een verzoek tot het bevelen van een deskundigenonderzoek, gedaan door degene tegen wie het verzoekschrift is gericht en die zich tegen het raadsrapport wil verweren, alleen wordt afgewezen indien de rechter van oordeel is dat het belang van de minderjarige zich daartegen verzet. Verder dient in de wet voor alle verzoekschriftenprocedures een bepaling te worden opgenomen dat aan betrokkenen de mogelijkheid wordt geboden zelf een deskundigenonderzoek te laten verrichten en de deskundige in de procedure te laten horen. Zij verwezen in dit verband naar de regeling in de Beroepswet artikel 115 en volgende bij wijze van voorbeeld. Indien het procedures over de positie van minderjarigen betreft en de betrokken minderjarige zelf gehoord dan wel onderzocht dient te worden, zou vooraf toestemming gevraagd moeten worden aan de rechter. De rechter dient alsdan gemotiveerd te beslissen en kan het verzoek slechts afwijzen, indien het belang van de betrokken minderjarige zich ertegen verzet. Het bepaalde in artikel 182 lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt de rechter de mogelijkheid te beslissen door welke belanghebbende de kosten van het deskundigenonderzoek moeten worden gedragen. Deze bepaling dient ook van toepassing te zijn op de kosten van deskundigenonderzoeken welke in opdracht van één van de belanghebbenden zijn verricht.

Daarnaast dient de mogelijkheid te blijven bestaan dat de rechter op verzoek uitspreekt dat een tegenonderzoek wordt verricht. De rechter dient dit verzoek te honoreren als beargumenteerd is dat het reeds verrichte onderzoek niet aan de daaraan te stellen zorgvuldigheidseisen voldoet, dan wel dat dit onderzoek onvolledig is geweest. Hoewel de regering stelt dat deze mogelijkheid ook onder de huidige regeling en in de nieuw voorgestelde regeling bestaat, geeft de kritiek op de bestaande praktijk aanleiding dit recht expliciet in de wet op te nemen. Dit zal ook een belangrijke stimulans zijn de te verrichten onderzoeken te toetsen op kwaliteit en zorgvuldigheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reactie van de rechterlijke macht op het verzoek van 13 november 1991 van de regering om aandacht te besteden aan de mogelijkheid van contra-expertise. In dat verband verwezen deze leden naar het mondeling overleg van 17 juni 1993, waarin alle aanwezige fracties, inclusief de leden van de VVD-fractie, nogmaals voor het recht op contra-expertise hadden gepleit. Wordt het geen tijd, zo vroegen zij, dat de regering deze breed gedragen wens honoreert?

Ook de leden van de D66-fractie vonden het antwoord van de regering over de contra-expertise in kinderbeschermingszaken, ook na de eerdere gedachtenwisselingen die hierover reeds hebben plaatsgevonden, teleurstellend. Zo deelden zij niet de algemene zienswijze van de regering dat voor de ouder of voogd ruime gelegenheid bestaat tot het geven van een eigen mening. Bovendien wezen deze leden erop dat ook, indien de ouder of voogd zelf een contra-expertise heeft laten verrichten, geenszins de waarborg bestaat dat de rechter dit onderzoek zal betrekken bij zijn oordeelsvorming. Deze leden meenden dat op zijn minst wettelijk geregeld zou moeten worden dat in geval de ouder of voogd een contra-expertise heeft laten of wil laten verrichten, de resultaten van dit onderzoek naast het raadsrapport door de rechter worden meegewogen. Een formalisering van het recht op contra-expertise in deze zin achtten deze leden dan ook van groot belang.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat het hun speet dat de regering onvoldoende aanleiding ziet om ouder of voogd een tegenonderzoek te laten verrichten, anders dan na daarvoor toestemming te hebben verkregen van de rechter. Deze leden gaven er de voorkeur aan de mogelijkheid van contra-expertise in de wet op te nemen. Naar hun mening komt dat ook de eenheid van rechtspraak ten goede.

### **III. ARTIKELEN**

#### **Artikel II**

##### *Artikel 798*

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de mogelijkheid van de grootouder om zich als belanghebbende in een zaak betreffende de omgangsregeling van de ouders en hun kind te mengen met als doel het verkrijgen van een eigen omgangsregeling met dit kind stelt de regering dat de grootouder daartoe een zelfstandig verzoek moet indienen. De leden van de PvdA-fractie konden zich uit het oogpunt van een juiste afbakening van het begrip belanghebbende met dit standpunt verenigen. Zij zagen echter uit overwegingen van proceseconomie wel een belangrijk voordeel in het zoveel mogelijk in een procedure behan-

delen van gelijktijdig bij de rechterlijke instantie lopende verzoeken tot het treffen van een omgangsregeling. In geval van cumulatie van omgangsregelingen is het van belang dat de rechter, in verband met het bepalen van de omvang van de omgangsregeling, rekening kan houden met het aantal omgangsregelingen. Biedt de huidige praktijk mogelijkheden tot gelijktijdige of achtereenvolgende behandelingen?

Het vragen van prealabele beslissingen over wie nu al dan niet als «belanghebbende» kan worden aangemerkt alsook de mogelijkheid van appel voor «belanghebbenden» zullen een vlot verloop en de gewenste doorzichtigheid van de procedure niet bevorderen. De leden van de SGP-fractie vreesden, in lijn met hun eerdere opmerking in het voorlopig verslag, dat er als gevolg van toetsing door de hogere rechter, en uiteindelijk in cassatie, van het bepaalde in artikel 798 een discrepantie ontstaat tussen een belanghebbende in de zin van artikel 798 en een belanghebbende in de zin van artikel 806. Zij vroegen om een nadere beschouwing op dit punt.

#### *Artikel 799*

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijst in haar commentaar op het belang van duidelijke instructies aan de griffies betreffende welke bewijsstukken in welke zaken bij het verzoekschrift gevoegd moeten worden. De leden van de PvdA-fractie waren deze mening eveneens toegedaan en meenden dat duidelijke, aan de advocatuur bekende instructies tot vertraging in de procedure leidende vragen over de over te leggen bewijsstukken kunnen voorkomen. Er dient bij voorbeeld duidelijkheid te zijn over de vraag in welke gevallen de noodzaak tot het overleggen van originele stukken of akten in plaats van kopieën of vertalingen bestaat. Deze leden meenden dat bij de invoering van de nieuwe regeling hieraan aandacht dient te worden besteed.

#### *Artikel 801*

De leden van de VVD-fractie vroegen, in verband met het antwoord op hun vraag bij het voorgestelde artikel 801 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, wat precies wordt bedoeld met het in het antwoord genoemde begrip «signalen van de kant van de rechterlijke macht».

#### *Artikel 806*

Artikel 806 tweede lid bepaalt dat op de procedure in hoger beroep de artikelen 799 tot en met 804 van overeenkomstige toepassing zijn. Bij deze opsomming wordt niet artikel 805 genoemd, dat onder meer de uitspraak van de beschikking in het openbaar regelt. De leden van de SGP-fractie vroegen of artikel 805 ten onrechte niet is genoemd.

#### *Artikel 809*

Naar aanleiding van het commentaar van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vroegen de leden van de PvdA-fractie of het aanbeveling verdient in het bepaalde in artikel 809 tweede lid op te nemen dat het horen van de onder curatele te stellen persoon of de persoon wiens goederen de onderbewindstelling betreft achterwege kan blijven, indien uit een medische verklaring blijkt dat dit zinloos is of medisch onverantwoord is.

Met betrekking tot artikel 809 behielden de leden van de SGP-fractie hun reserve ten aanzien van het antwoord op de vraag of het wel zo

wenselijk is dat dit een aanzienlijke verhoging van de werklust van de rechter zal meebrengen. De noodzakelijke omvangrijke wijziging van de instructies van de griffies is algemeen onderkend. Is echter ook onderkend dat de noodzaak tot controle op de juiste naleving van deze instructies tot veel meer werk zal leiden?

Ook de prognose van de regering – zulks met verwijzing naar het percentage verzetsprocedures – dat de voorgestelde regeling niet tot meer zaken bij de hoven zal leiden, durfden deze leden niet tot de hune te maken.

Deze leden vroegen tevens om een reactie van de regering op de opmerking van de commissie Recht van de Studiekring Familie- en Jeugdrechtspraak dat minderjarigen door toelating als procespartijen – ook al zijn ze zestien of zeventien jaar – in geschillen tussen ouders over de te betalen bijdrage in de kosten van hun verzorging en opvoeding worden betrokken.

Wat betreft het tweede lid vroegen ook deze leden of niet te overwegen ware om op te nemen dat het daar bepaalde achterwege kan blijven, indien uit een medische verklaring blijkt dat dit zinloos of medisch onverantwoord is.

#### *Artikel 811*

Nu de regering niet de suggestie van de Commissie Recht van de Studiekring Familie- en Jeugdrechtspraak om telkens per procedure in concreto te bepalen welke stukken moeten worden overgelegd heeft overgenomen, vroegen de leden van de SGP-fractie of de regering zich er voldoende van bewust is geweest dat volgens deze commissie in familierechtelijke procedures veelvuldig onvolledige stukken worden ingediend en dat er op zijn minst duidelijke instructies aan de griffies dienen te komen, welke bewijsstukken in welke zaken bij het verzoekschrift gevoegd dienen te zijn.

#### *Artikel 812*

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak beveelt in haar commentaar aan aan het slot van artikel 812 nog toe te voegen de woorden «zonodig met behulp van de sterke arm», daar in de praktijk regelmatig onduidelijkheid wordt geconstateerd over de vraag of de politie medewerking moet verlenen aan effectuering van afgiftebeschikkingen waarin niet met zoveel woorden is bepaald, dat deze uitvoerbaar zijn met behulp van de sterke arm. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering een reactie te geven op dit voorstel en tevens mee te delen in welke mate dit probleem zich in de praktijk voordoet.

De leden van de SGP-fractie sloten zich aan bij deze vraag.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
De Gier