

Vergaderjaar 2006–2007

**30 521**

## **Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter, alsmede van artikel 12 van dat Boek en van artikel 268 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 september 2006

#### **Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD. Het stemt mij tevreden dat deze leden zich kunnen vinden in de herschikking van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter in zaken betreffende het personen- en familierecht en de keuzes die daarbij zijn gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er in de afweging die tot de voorgestelde bevoegdheidsverdeling heeft geleid, ook is stilgestaan bij de mogelijkheid dat onderbewindstelling of mentorschap kan worden uitgesproken op grond van de kwetsbaarheid van de desbetreffende persoon en waarbij de bewindvoerder of mentor juist is aangewezen vanwege de familierechtelijke betrekking en de bewindvoering of het mentorschap een uiting is van de bestending van de zorgrelatie tussen deze personen. De leden van de CDA-fractie denken hierbij in het bijzonder aan jong volwassenen met een verstandelijke beperking waarbij een der ouders als bewindvoerder/mentor wordt benoemd.

In de afweging is aan dit aspect aandacht besteed. Familieleden, en met name een ouder van een jong meerderjarige, kunnen worden benoemd als bewindvoerder danwel als mentor. Dit heeft, zoals uit de desbetreffende wetsbepalingen van het Burgerlijk Wetboek blijkt zelfs de voorkeur (zie artikel 1:435, vierde lid, onderscheidenlijk artikel 1:452, vierde lid, terwijl voor de curatele (in artikel 1:383, derde lid) hetzelfde is bepaald). De benoeming van beide ouders tot bewindvoerder of mentor dan wel curator behoort eveneens tot de mogelijkheden. Het is zeker zo dat in de beleving van die familieleden het doel van de beschermingsmaatregel kan zijn dat er sprake is van voortzetting van het ouderlijk gezag. Dit betekent echter niet dat in zodanige situatie de rechtbank bevoegd zou moeten zijn. Ik licht dit toe. Kwetsbaarheid is in het algemeen een reden om mentorschap, onderbewindstelling of curatele in te stellen. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat in zaken die de persoon betreffen en zaken betreffende het gezag de rechtbank de absoluut bevoegde rechter is. Ook is aangesloten bij de reeds bestaande bevoegdheid van de kantonrechter: de zaken die het vermogen betreffen en meer materieel van aard zijn, worden behandeld door de kantonrechter. Zo wordt hij bevoegd ten aanzien van

curatele, omdat het gevolg van de curatele met name het vermogensbeheer betreft. In geval van onderbewindstelling is de kantonrechter reeds bevoegd. Mede omdat in geval van onderbewindstelling aanvullend het mentorschap kan worden verzocht en andersom in geval van mentorschap aanvullend het bewind kan worden verzocht, blijft de kantonrechter bevoegd voor zaken betreffende het mentorschap. Een goede reden om voor alle drie de maatregelen één rechter bevoegd te doen zijn, is ook dat aldus op eenvoudiger en meer adequate wijze kan worden beoordeeld of de gevraagde maatregel in het gegeven geval ook werkelijk passend en proportioneel is. Daar komt voorts nog bij, dat uit recent onderzoek omtrent het beschermingsbewind is gebleken dat de groep van 17–24-jarigen slechts 13% vormt van alle uitgesproken mentorschappen, onderwindstellingen en curatelen. De gevallen waarin sprake zou kunnen zijn van voortzetten van het gezag bij 17-jarigen (degenen die binnen afzienbare tijd meerderjarig zullen worden) betreffen dus een nog kleiner percentage dan de genoemde 13. Zie daarvoor «Onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen», Blankman, Oehlers-Oosterhof en Oomens, Vrije Universiteit, 2002. Dit alles in aanmerking genomen meen ik dat ik kan blijven bij de keuze voor de kantonrechter.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of overwogen is om in het geval van leerplichtontduiking de rechtbank bevoegd te verklaren. Het wetsvoorstel voorziet in een herschikking van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter in zaken betreffende het personen- en familie-recht en betreft derhalve uitsluitend wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek en in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Leerplichtontduiking is een aangelegenheid van strafrecht en valt reeds hierom buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Er is dan ook niet overwogen om de rechtbank in dit soort zaken bevoegd te verklaren. Soms zal het inderdaad zo zijn dat leerplichtontduiking samenvalt met ander ongewenst gedrag van de leerplichtige, maar leerplichtontduiking zal veelal niet betekenen dat er dient te worden ingegrepen in het gezag van de ouder. Derhalve meen ik dat de kantonrechter bevoegd kan blijven in zaken betreffende leerplichtontduiking.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens of het een voordeel kan zijn om diverse zaken met betrekking tot een minderjarige door dezelfde afdeling van een rechtbank, bij voorkeur dezelfde rechter, te laten beoordelen om een zo compleet mogelijk beeld van de minderjarige te krijgen. Het wetsvoorstel gaat uit van deze gedachte. In zaken die de persoon betreffen en zaken betreffende het gezag is de rechtbank de absoluut bevoegde rechter. De zaken die het vermogen betreffen en meer materieel van aard zijn, worden behandeld door de kantonrechter. Het is niet in alle gevallen mogelijk om zaken met betrekking tot een minderjarige door dezelfde rechter te laten behandelen, bij voorbeeld omdat in een aantal gevallen de rechtbank, sector civiel (familiekamer) of de kinderrechter van de zaak kennisneemt en in andere gevallen de sector strafrecht bevoegd is. Voorts wisselen rechters ook wel van functie, hetzij binnen de rechtbank, hetzij daarbuiten. Maar een en ander betekent in de praktijk niet dat dat de rechter geen compleet beeld omtrent de minderjarige zou hebben. De rechter zal zich immers veelal doen voorlichten, met name door de Raad voor de Kinderbescherming, die een zo volledig mogelijk beeld van een kind zal presenteren.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of de voorgestelde herschikking voor rechtzoekenden veranderingen zal brengen, in die zin dat zij zich naar een andere locatie moeten begeven dan momenteel het geval is. Daartoe het volgende. Nederland telt 19 rechtbanken. Elke rechtbank heeft een sector kanton en voorts bestaan er nevenlocaties: sectoren kanton, die gevestigd zijn in andere plaatsen dan die van de rechtbank.

Daarenboven zijn er nevenzittingsplaatsen van de rechtbank waar de kantonrechter zitting houdt. Er zijn dus inderdaad meer plaatsen waar de kantonrechter actief is dan rechtbanken. Het kan voorkomen dat als gevolg van de herschikking van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter de justitiabele zich naar een andere locatie moet begeven. Wordt door het wetsvoorstel in een bepaalde zaak de kantonrechter in plaats van een rechtbank bevoegd, dan zal de justitiabele veelal dichter bij zijn woonadres een rechtszaak aanhangig kunnen maken. Indien in een bepaalde zaak de rechtbank bevoegd wordt in plaats van de kantonrechter, kan het inderdaad voorkomen dat de justitiabele, indien zijn persoonlijke verschijning ter zitting gewenst wordt geacht, iets verder zal moeten reizen. Een reële belemmering kan dit toch voor de justitiabele niet inhouden. Vollledigheidshalve merk ik nog op dat bij procedures die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet reeds bij de kantonrechter of bij de rechtbank aanhangig zijn, de desbetreffende rechter bevoegd blijft (zie artikel VI, eerste en tweede lid).

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens naar de mogelijke gevolgen van de verplichte procesvertegenwoordiging in verband met de herschikking van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter. Verplichte procesvertegenwoordiging hangt samen met het Nederlandse rechtssysteem en is niet een gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is opgesteld onder andere en met name na overleg met de rechterlijke macht. Bij die consultaties is niet gebleken dat de verplichte procesvertegenwoordiging tot problemen zal leiden. Het voordeel van verplichte procesvertegenwoordiging is dat bij complexe zaken (bijvoorbeeld inzake het gezag), de stukken juridisch op orde zijn. Van zaken die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de kantonrechter zijn toebedeeld, mag worden aangenomen dat zij in de regel niet die complexiteit bevatten die gezagszaken met zich meebrengen.

De leden van de PvdA-fractie zijn verder benieuwd naar de financiële gevolgen voor justitiabelen die niet in aanmerking komen voor een toevoeging in verband met de herschikking van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter. Er is niet overwogen om een uitzondering voor deze justitiabelen te maken. Hierboven is reeds aangegeven dat verplichte procesvertegenwoordiging samenhangt met het Nederlandse rechtssysteem. Het ligt niet voor de hand om in dit wetsvoorstel het systeem van verplichte procesvertegenwoordiging te veranderen en er is ook geen reden voor, zoals hiervoor is aangegeven.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om inzicht te geven in de gevolgen voor de feitelijke verschuiving van werklast. Ik merk op dat de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat van de voorgestelde wijziging in de competentieverdeling geen gevolgen te verwachten zijn omdat er grosso modo op neutrale wijze met zaken zal worden geschoven tussen de sectoren civiel en kanton van de rechtbank.

Daarnaast zouden de leden van de VVD-fractie graag meer duidelijkheid krijgen over de zaken betreffende vorderingen die een beloop van € 5000 overstijgen en vragen zij zich af of het wenselijk is de grens van € 5000 te verhogen wanneer de nieuwe competentieverdeling zal resulteren in een toename van het aantal zaken voor de rechtbank.

Van dit laatste zal waarschijnlijk geen sprake zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, zal de voorgestelde wijziging in de competentieverdeling naar verwachting geen gevolgen met zich brengen omdat er grosso modo op neutrale wijze met zaken zal worden geschoven tussen de sectoren civiel en kanton van de rechtbank. Voorts wijs ik er op dat de hoofdregel inzake de absolute bevoegdheid van de gerechten is, dat de rechtbank in eerste aanleg kennis neemt van burgerlijke zaken, behoudens bij de wet

gemaakte uitzonderingen (artikel 42 Wet op de Rechterlijke Organisatie). De bevoegdheid van de kantonrechter is uitzondering. In artikel 93 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) is de kantonrechter voor een aantal specifieke categorieën van zaken die bij dagvaarding moeten worden ingeleid als bevoegde rechter aangewezen. Het betreft onder andere «zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste € 5000» (onder a). Het wetsvoorstel houdt geen verband met deze categorie van zaken: in zaken betreffende het personen- en familierecht volgt uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek welke rechter absoluut bevoegd is. Dit geldt ook indien het vermogensbewind betreft. De hoogte van de vordering, of beter, het betreft immers verzoekschriftprocedures: «het financiële belang dat met de zaak is gemoeid», is hierbij geen relevant criterium. Een verhoging van de grens van € 5000 behoeft, gelet op één en ander, niet aan de orde te zijn.

## **Artikelen**

### *Artikel VI*

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie een vraag gesteld over de overgangsbepaling.

Het is dienstig hierbij twee zaken te onderscheiden. De algemene regel van overgangsrecht in dit wetsvoorstel heeft betrekking op de absolute bevoegdheid van de rechter en houdt in dat ter zake van procedures die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet waartoe het wetsvoorstel zal leiden reeds bij de kantonrechter aanhangig zijn en na dat tijdstip tot de competentie van de rechtbank zullen behoren, de kantonrechter bevoegd blijft. En omgekeerd blijft in geval van reeds bij haar aanhangige procedures de rechtbank bevoegd indien ingevolge de nieuwe wet voortaan de kantonrechter daarvan kennis zal nemen. Aldus artikel VI, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel.

De overgangsbepaling van artikel VI, derde lid, is van een andere orde. Deze overgangsbepaling betreft de relatieve bevoegdheid van de kantonrechter en is bedoeld voor het geval dat er reeds een mentorschap, onderbewindstelling of curatele van kracht is op het moment van inwerkingtreding van de wet. Het nieuwe art. 1:12, vierde lid, BW houdt in dat voor de bemoeienissen van de kantonrechter in het kader van beschermingsbewind, mentorschap en curatele de afhankelijke woonplaatsregeling vervalt. Vermeden dient echter te worden dat plotsklaps zeer vele dossiers van kantonrechter zullen wisselen. Het nieuwe vierde lid van artikel 1:12 BW zal daarom in zaken van beschermingsbewind, mentorschap en curatele waarover onherroepelijk door de bevoegde rechter is beslist en waarovert derhalve vervolgens het rechterlijk toezicht in het kader van de getroffen maatregel aan de orde is, alleen in werking treden als de tot dat tijdstip bevoegde kantonrechter de zaak heeft overgedragen aan de kantonrechter die volgens de nieuwe wet bevoegd is. De feitelijke verschuiving van werklast tussen de kantonrechters onderling die mogelijk is in verband met het nieuwe vierde lid van artikel 1:12 BW, maar dus kan worden gemitigeerd door artikel VI, derde lid, van het wetsvoorstel, wordt momenteel bezien door de Commissie Bewind en Familie van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters (LOK). Daarbij staat voorop, dat omvangrijke verschuivingen in één keer van zaken naar de nieuw bevoegde kantonrechter achterwege zullen blijven zodat vermeden wordt dat delen van het gerechtelijk apparaat met ernstige capaciteitsproblemen zouden worden geconfronteerd.

Het is dus, dit in antwoord op de concrete vraag van de leden van de VVD-fractie, niet zo dat een mentorschap dat voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet al van kracht was, voortaan door de rechtbank zal worden behandeld. De kantonrechter is hier bevoegd en dat blijft ook zo. Indien een persoon ten behoeve van wie een mentorschap is ingesteld na

de inwerkingtreding van de wet onder curatele moet worden gesteld, is artikel VI, eerste en tweede lid, niet van toepassing. Het betreft dan immers niet een «rechtsgeding dat bij de inwerkingtreding van de wet reeds aanhangig is». Het verzoek strekkende tot ondercuratelestelling dient dan, gelet op de wijziging van 1:378, eerste lid, aanhangig te worden gemaakt bij de kantonrechter. Deze rechter zal straks voor zowel mentor-schap als beschermingsbewind en curatele bevoegd zijn, zodat de werkzaamheden juist niet verdeeld blijven.

Een nota van wijziging is op een tweetal punten nodig gebleken. Bij de onlangs aan de Tweede Kamer gezonden nota van wijziging inzake wetsvoorstel 30 145 (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding) wordt voorgesteld de tekst die artikel 1:250 BW door het onderhavige wetsvoorstel uiteindelijk zou krijgen, in wetsvoorstel 30 145 op te nemen. Dit betekent dat onderdeel E van artikel I kan vervallen. Voorts diende artikel V te worden gewijzigd: thans dient met samenloop met wetsvoorstel 30 145 rekening te worden gehouden.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner