

Vergaderjaar 1988–1989

20 695

Wijziging van artikel 902a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en in verband daarmee van enige andere artikelen van dit Wetboek (facultatief horen van de raad voor de kinderbescherming)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 april 1989

Het verheugt ons dat de vaste Commissie voor Justitie met de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in beginsel kan instemmen en deze nuttig acht.

I. Algemeen

Wij onderschrijven het uitgangspunt van de leden van de C.D.A.-fractie dat de raad voor de kinderbescherming in beginsel functioneert in het belang van het kind. Anders dan deze leden twifelen wij er niet aan dat de belangen van de minderjarige ook na de voorgestelde wetswijziging steeds op evenwichtige wijze zullen worden afgewogen. Die afweging zal na de onderhavige wijziging niet minder evenwichtig worden, daar enerzijds de rechter tot inschakeling van de raad zal overgaan zodra hij dit met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige nodig acht en anderzijds de raad voor de kinderbescherming, die tijdig zal zijn ingelicht omtrent het tijdstip van de terechtzitting van het desbetreffende kantongerecht of de desbetreffende arrondissementsrechtbank, uit eigen beweging zijn mening schriftelijk kenbaar kan maken of op de zitting kan verschijnen, indien hij dit met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige noodzakelijk acht. Er bestaan na de wijziging naar onze mening dan ook voldoende waarborgen dat de functie van de raad voor de kinderbescherming het belang van het kind te behartigen, adequaat kan worden uitgeoefend.

Dat de raad voor de kinderbescherming minder bij gerechtelijke procedures met betrekking tot minderjarigen aanwezig behoeft te zijn, vormt een van de gronden voor de voorgestelde wijziging. In de praktijk is immers gebleken dat verschijning van de raad ter zitting niet altijd nodig is, vooral niet wanneer de raad in een eerdere fase reeds bij de zaak betrokken is geweest en niet van nieuwe feiten of omstandigheden is gebleken. Gaat het om zaken betreffende minderjarigen die niet bij de raad bekend zijn, dan zal, zoals de leden van de C.D.A.-fractie terecht opmerkten, behandeling van de zaak zo nodig kunnen worden uitgesteld wanneer pas ter terechtzitting blijkt dat bemoeienis van de raad toch nodig is. Naar onze mening zal een dergelijke verdaging de rechterlijke macht niet of nauwelijks extra belasten. Zowel de rechter als de raad

zullen alert moeten zijn, maar dat is nu niet anders. Natuurlijk is uitstel, omdat alsnog de raad moet worden ingeschakeld, op zichzelf minder in het belang van snelle duidelijkheid voor de minderjarige, maar dat weegt niet op tegen het uitblijven van inschakeling alsnog van de raad. Overigens zullen situaties waarin pas ter terechtzitting blijkt dat de inbreng van de raad niet gemist kan worden, naar onze mening uitzondering zijn. In de voorgestelde regeling is immers alle vrijheid gelaten aan zowel de rechter als de raad om tijdig in te springen. Bij de opmerking over de achterstand in de behandeling van rechtszaken betreffende minderjarigen die in sommige arrondissementen kan oplopen tot zes maanden, moet de kanttekening worden gemaakt dat in de afhandelingsduur tussen de arrondissementen grote verschillen zijn te constateren. Deze verschillen hangen onder andere samen met de aard van de desbetreffende zaken. De behandelingsduur van een adoptiezaak zal in beginsel korter kunnen zijn dan die van een ingewikkelde ontzetting van het gezag. Voor extra verlenging van de behandelingsduur als gevolg van de onderhavige voorstellen behoeft ons inziens niet te worden gevreesd.

Het doet ons genoeg dat de leden van de C.D.A.-fractie het vertrouwen van de regering delen dat de raad voor de kindbescherming en de rechter ervoor zullen zorgen, onder gebruikmaking van de hun toegekende bevoegdheden, dat de inbreng van de raad waar nodig wordt geleverd. Voor een deel sluiten de voorgestelde wijzigingen aan bij een al gegroeide praktijk. Dat betreft voornamelijk kantongerechtszaken. Daar zijn al nieuwe wegen van communicatie en samenwerking gevonden. Het zal zeker lukken om ook bij rechtbanken en hoven een «modus vivendi» te vinden onder de nieuwe regeling. Het zou een verzwarende van de taak van de rechter betekenen, indien deze telkens zou moeten aangeven waarom in het concrete geval geen advies van de raad wordt gevraagd. Wel kan de raad, zoals de leden van de C.D.A.-fractie suggereren, de noodzakelijke stukken inzien, zoals het verzoekschrift en de daarin genoemde redenen voor het verzoek.

Op pagina vier van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat het in gevallen van adoptie van buitenlandse kinderen in het algemeen niet nodig zal zijn na het door de raad verrichte onderzoek in het kader van een beginseltoestemming, opnieuw, in het kader van de rechtbankprocedure, een onderzoek te verrichten. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen hoe deze stelling zich verhoudt tot de drie aandachtspunten tijdens het adoptie-onderzoek, genoemd in antwoord 21 behorend bij de stukken over de notitie «Adoptie anders dan door een echtpaar» (kamerstukken nr. 20 547, nr. 4, pag. 7). In bedoeld antwoord is opgemerkt dat het onderzoek van de raad voor de kindbescherming in het kader van de adoptieprocedure door de rechter in de regel aanvullend van aard is. Het aandachtspunt: voorlichting over de afkomst van het kind, is tijdens het gezinsonderzoek met het oog op een beginseltoestemming reeds een belangrijk aspect in het kader van de beoordeling van de geschiktheid voor de verzorging en opvoeding van een buitenlands pleegkind met het oog op adoptie. Wanneer aspirant-pleegouders zich ter gelegenheid van het gezinsonderzoek niet bereid verklaren tot het geven van deze voorlichting, geldt dit als een zwaarwegende contra-indicatie voor het verlenen van een beginseltoestemming. Eventuele problemen bij de aanpassing van het kind in het gezin kunnen door de ouders aan de geëigende hulpverlenende instanties, zoals RIAGG's worden voorgelegd. Uiteraard kan men zich ook tot de raad wenden. Wij achten het verantwoord dat aanvullend onderzoek niet meer in alle gevallen automatisch plaatsvindt. Voor de raad blijft overigens de mogelijkheid openstaan om in de adoptieprocedure uit eigen beweging een advies aan de rechter uit te brengen. Ook kan ter terechtzitting de raad gevraagd worden alsnog advies uit te brengen op grond van ter zitting verkregen informatie.

De passage in de memorie van toelichting op pagina vijf waarin wij de veronderstelling uitten dat in gevallen van stiefouderadoptie de huidige praktijk van het uitbrengen van een advies door de raad voor de kindbescherming zal worden gehandhaafd, hangt inderdaad samen met de omstandigheid dat bij stiefouderadoptie, in tegenstelling tot adoptie van buitenlandse pleegkinderen, geen voorafgaand onderzoek wordt verricht. Daar deze zaken zeer gecompliceerd kunnen zijn, ligt advisering door de raad voor de hand. Verwacht mag worden dat de raad hier zal blijven adviseren. De verwachte bezuiniging houdt dan ook geen verband met de vermindering van onderzoeken op dit vlak, maar met de afschaffing van het verplichte onderzoek bij adopties van buitenlandse pleegkinderen. Deze laatste categorie vormt het gros van de adopties dat jaarlijks wordt uitgesproken. In 1987 werden in totaal 1635 kinderen geadopteerd. In 339 gevallen daarvan ging het om stiefouderadoptie (bron: CBS, Statistisch Bulletin 44, 1988).

De leden van de C.D.A.-fractie wilden graag onze visie vernemen over een regeling waarbij de minderjarige persoonlijk de raad voor de kindbescherming kan verzoeken de rechter om een nieuwe beslissing te vragen. Verder waren deze leden van oordeel dat het kind tijdig zelf de datum van de zitting zou moeten vernemen en dan zelf contact zou moeten kunnen opnemen met de raad die daarop eigener beweging de rechter zou kunnen adviseren. Wat het laatste betreft: een kind van twaalf jaren of ouder wordt in de hem betreffende procedures gehoord. Hij ontvangt daartoe een oproep. In verband hiermee kan het kind zich op eigen initiatief wenden tot de raad voor de kindbescherming. Een kennisgeving van de datum van de zitting is dus voor kinderen die daarvoor in aanmerking komen niet nodig. Het lijkt ons een alleen in theorie voorkomend geval dat de rechter ter gelegenheid van het horen van de minderjarige via hem zou willen uitlokken dat de raad uit eigen beweging een advies uitbrengt. In een dergelijk geval zal de rechter wel degelijk redenen hebben de raad zelf in te schakelen.

Wat de eerste suggestie betreft het volgende. Een taak als hier bedoeld zal voor de raad veel extra werklast betekenen. Immers, het zal bij voorbeeld gemakkelijk tot bemiddelende activiteiten kunnen komen voordat de raad de rechter zal benaderen. Wij zijn van mening dat een dergelijke bemiddelende functie in het geheel van taken van de raad in de huidige tijd niet goed zou passen. Daarbij komt dat het opdragen van nieuwe taken aan de raden, gelet op de huidige werkbelasting, ook niet voor de hand ligt. Er zijn daarenboven andere instanties die in het kader van de vrijwillige hulpverlening deze taak kunnen verrichten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de raad wel in een zo vroegtijdig stadium op de hoogte zou worden gesteld van het tijdstip van de terechtzitting dat er voldoende tijd is zowel om te kunnen beoordelen of een advies nodig is als om het advies grondig voor te bereiden. Op deze wijze zou volgens hen een onnodige verlenging van de procedure kunnen ontstaan. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie hebben wij reeds gesteld dat ook wij langere procedures dan strikt nodig niet in het belang van de minderjarige achten. Wij verwachten echter niet meer uitstel dan thans wel voorkomt. In de eerste plaats omdat meestal in een vroeg stadium duidelijk is of in een bepaald geval advisering door de raad voor de kindbescherming nodig is en in de tweede plaats omdat de griffier die op grond van het nieuwe artikel 902a Rv voor tijdige inlichting van de raad voor de kindbescherming omtrent het tijdstip van de terechtzitting dient zorg te dragen, in het algemeen in overleg met de rechter met een redelijke voorbereidingsperiode rekening zal houden. Mocht uitstel desalniettemin toch nodig zijn, dan verwachten wij dat dit uitstel zich niet langer dan nodig in het belang van de minderjarige zal uitstrekken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of er bij adoptie van buiten-

landse pleegkinderen behalve het gezinsonderzoek niet steeds een nader onderzoek van de raad voor de kinderbescherming zou dienen plaats te vinden, teneinde na te gaan of de situatie zoals die in het kader van de beginseltoestemming werd beoordeeld ook werkelijk – nadat het buitenlandse pleegkind in het gezin is opgenomen – gunstig is gebleven. Wij willen in dit verband verwijzen naar hetgeen is opgemerkt in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., die naar de parlementaire discussie rond de notitie «Adoptie anders dan door een echtpaar» (20 547, nr. 4, pag. 7) verwezen. Daar hebben wij aangegeven dat het aanvullende onderzoek in het kader van de adoptieprocedure niet meer in alle gevallen automatisch behoeft plaats te vinden en ook dat voor de raad de mogelijkheid open blijft staan om uit eigen beweging te adviseren, indien hij daartoe aanleiding aanwezig acht.

Als een minderjarige al een verzoek aan de rechter zou doen – hetgeen meer theorie dan praktijk lijkt – om de raad voor de kinderbescherming in te schakelen, zou dit door de rechter zorgvuldig worden bekeken. Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het hier om belangrijke beslissingen gaat en dat de rechter zo'n verzoek serieus zou overwegen. Het wettelijk opleggen aan de rechter van de plicht een verzoek altijd te honoreren, achten wij echter niet gewenst. De rechter dient uiteindelijk degene te zijn die beslist of bemoeienis van de raad voor de kinderbescherming nodig is, evenals de rechter een deskundigenverhoor – daarmee kan dit toch worden vergeleken – kan, maar niet moet bevelen (artikel 221 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, welke artikel ook voor verzoekschriftprocedures geldt).

Wij kunnen de vraag of ook de ouders de rechter kunnen verzoeken om de raad een advies uit te laten brengen, bevestigend beantwoorden. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen verder wat het gevolg kan zijn van een deskundigen-rapport, indien er geen advisering door de raad voor de kinderbescherming heeft plaatsgevonden. Wij menen dat het aan de rechter dient te worden overgelaten of in dat geval alsnog de raad wordt ingeschakeld.

Wij zien overigens in dit wetsvoorstel geen gereede aanleiding een recht op contra-expertise te regelen. De raad voor de kinderbescherming die de rechter adviseert, beschouwen wij als een door de rechter zo nodig ingeschakelde deskundige. Als een verzoek tot inschakeling van een tweede deskundige wordt gedaan, zullen voor de beoordeling van dat verzoek de artikelen 221 e.v. Rv. gelden. Er is geen aanleiding om in familiezaken daarvan af te wijken. Overigens zij opgemerkt dat veel onderzoek van psychologische, psychiatrische of pedagogische aard niet door de raad wordt gedaan, maar door gespecialiseerde bureaus die niet met de raad voor de kinderbescherming verbonden zijn. De raad neemt de voorlopige conclusie uit dergelijke onderzoeken over als hij daartoe gereede aanleiding ziet. Het advies aan de rechter gaat dan vaak vergezeld van het verslag van een dergelijk onderzoek door een gespecialiseerd bureau.

Wat betreft de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie het volgende. Wij veronderstellen dat, nu de discussie over de notitie «Adoptie anders dan door een echtpaar» op de hoofdpunten is afgerond na het overleg met de Kamer op 24 oktober 1988 en er over de drie ingediende moties is gestemd, het voorbehoud van de leden van de V.V.D.-fractie op dit punt niet langer geldt.

Het lid van de R.P.F.-fractie wilde graag geïnformeerd worden over de achtergrond van de houding van de raad voor de kinderbescherming. De veronderstelling van het lid van de R.P.F.-fractie, dat alleen in ernstige gevallen en als andere hulpverlening geen of onvoldoende uitkomst biedt, het nemen van een kinderbeschermingsmaatregel voor de hand ligt, achten wij juist.

De vraag van het lid van de R.P.F.-fractie of wij toezeggingen hebben

ontvangen van de arrondissementen waar toezending van de rol nog geen regel is, moeten wij ontkennend beantwoorden. Wij achten dergelijke toezeggingen overigens ook niet nodig, nu wettelijk gewaarborgd wordt dat de raad tijdig op de hoogte wordt gesteld van het tijdstip van de zitting. Daar waar de toezending van de rol wel regel is, zijn de ervaringen positief.

In antwoord op de vraag van het lid van de R.P.F.-fractie in hoeverre de raden thans gebruik maken van de mogelijkheid van hoger beroep, merken wij op dat de praktijk uitwijst, dat er in slechts zeer weinig gevallen voor de raad aanleiding bestaat hoger beroep in te stellen van beslissingen van de rechter ten aanzien van minderjarigen in burgerlijke zaken. Deze beslissingen vinden in de regel – waar het maatregelen van kindbescherming betreft – hun aanleiding in een verzoek van de raad zelf. Het aantal gevallen dat de raad in de genomen beslissing aanleiding vindt hoger beroep in te stellen, bedraagt niet meer dan enkele per jaar.

Instellingen zoals RIAGG's, adviesbureaus en bureaus vertrouwensartsen doen inderdaad steeds vaker een beroep op de raden voor de kindbescherming om de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel te onderzoeken, zoals het lid van de R.P.F.-fractie opmerkte. Dit blijkt uit de sinds 1984 beschikbare cijfers. Betrof het in 1984 4690 mogelijke maatregelzaken, in 1987 was dit aantal gestegen tot 5907. Deze cijfers geven aan dat deze onderzoeken – bestaande uit gesprekken met betrokkenen en zo nodig informanten of hulpverlenende instellingen – steeds meer tijd van de raden vragen. Voor de komende jaren lijkt een verdere stijging zeker niet uitgesloten. De gemiddelde duur vanaf aanmelding bij de raad tot de interne beslissing bedroeg voor deze categorie onderzoeken, in 1987, ruim 3 maanden. Ongeveer 180 formatieplaatsen waren in 1987 gemoeid met het feitelijk uitvoeren van deze onderzoeken.

II Artikelen

Artikel I

A. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of aan het voorgestelde artikel 828k van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet zou moeten worden toegevoegd dat de raad voor de kindbescherming eigener beweging zijn mening schriftelijk aan de rechter kenbaar kan maken of ter terechtzitting kan verschijnen. Wij achten de suggestie van deze leden nuttig en stellen in de nota van wijziging voor om de bedoelde toevoeging aan het slot van artikel 828k in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen.

B. Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar de praktische betekenis van «tijdig», kunnen wij geen algemeen antwoord geven; dit zal afhangen van de desbetreffende zaak en alle omstandigheden van het geval. Hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben wij reeds opgemerkt dat wij verwachten dat de griffier met betrekking tot het meedelen van het tijdstip van de terechtzitting in het algemeen in overleg met de rechter rekening zal houden met een redelijke voorbereidingstijd voor de raad. In verzoekschriftprocedures is er geen echte rol; toezending van de dagorde van de kamer van de rechtbank die familiezaken beoordeelt – en die ook wel «rol» wordt genoemd – ligt voor de hand. Het is een efficiënte wijze om de raad op de hoogte te brengen van het tijdstip van behandeling.

In het algemeen deel van de memorie van antwoord hebben wij reeds op de suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie dat de raad de voor zijn werkzaamheden benodigde stukken welke bij het gerecht aanwezig zijn kan inzien, geantwoord dat wij dit vanzelfsprekend achten.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel