

Vergaderjaar 1992-1993

22 487

Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 juni 1993

Het verheugt de ondergetekende dat de leden van alle fracties die aan het voorlopig verslag hebben bijgedragen ingenomen zijn met de vereenvoudiging en harmonisering van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht en zich in overwegende mate kunnen verenigen met de voorgestelde regeling. Op een aantal punten hebben de fracties vragen gesteld die ik hieronder gaarne zal beantwoorden.

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie vroegen of de redenen die bij de recente wijziging van het scheidingsprocesrecht ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor betekening van een afschrift van het verzoekschrift aan de andere echtgenoot zonder tussenkomst van de griffie ook zijn meegewogen bij de keuze tot oproeping van belanghebbenden volgens de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure. Ik zou willen beginnen met op te merken dat vóór de invoering van het nieuwe scheidingsprocesrecht de eenzijdige scheidingsprocedure door middel van een dagvaarding werd ingeleid. Door deze dagvaardingsprocedure was tevens gewaarborgd dat de echtgenoot door de deurwaarder op de hoogte werd gesteld van de vordering tot echtscheiding. Aangezien men deze waarborg bij het omzetten van de scheidingsprocedure in een verzoekschriftprocedure wilde handhaven, is een aparte regeling omtrent de betekening opgenomen. Het uitgangspunt in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure is immers dat de oproeping door de griffier geschiedt, zodat er geen deurwaarder aan te pas hoeft te komen.

Een en ander ligt anders bij de thans aan de orde zijnde familiezaken. Hoewel het overgrote deel van deze zaken ook in het huidig recht al verzoekschriftprocedure is, lopen niet alle oproepingen van belanghebbenden over de griffie. In zaken betreffende gezag over en omgang met kinderen (zevende titel van Boek 3 Rv) is in artikel 907 Rv aangegeven dat de oproeping van belanghebbenden, behalve die van de raad voor de kindbescherming, geschiedt door de procureur, indien het verzoek door een procureur is ingediend. Het is deze oproepingsmethode die in de

praktijk onvoldoende zekerheid blijkt te bieden en tot onvrede leidt. Het komt namelijk nogal eens voor dat de procureur vergeet een of meer belanghebbenden (tijdig) op te roepen. Dit leidt tot aanhouding van de zaak en dus vertraging van het proces. De oproeping door de griffier voorkomt in afdoende mate dit probleem. Betekening zou hier te ver voeren. Bedacht dient te worden dat de onderhavige zaken een ander karakter hebben dan scheidingszaken. Kenmerkend voor laatstgenoemde zaken is de moeizame verhouding tussen de echtgenoten, die bovendien vaak nog in dezelfde woning verblijven, zodat een extra waarborg terzake van de ontvangst van een afschrift van het verzoekschrift op zijn plaats is. Andere zaken van personen- en familierecht hebben doorgaans een minder of zelfs geen contradictoir karakter. Ook in familiezaken met een enigszins contradictoir karakter heb ik gemeend de oproeping te kunnen laten geschieden door de griffier. Uit een oogpunt van harmonisering en stroomlijning is het gewenst zo min mogelijk af te wijken van de algemene regels inzake oproepingen, zoals weergegeven in het Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure.

De leden van de CDA-fractie spraken hun zorg uit ten aanzien van de toename van de werklast van de griffie. Ik verwacht niet dat van een belangrijke werklastvermeerdering sprake zal zijn. Thans reeds wordt een belangrijk deel van de oproepingen al verzorgd door de griffie. Bovendien zal een zekere werkbesparing gelegen zijn in de voorgestelde uniforme aanpak die ook voor de griffie de duidelijkheid in de gang van zaken zal vergroten en fouten zal voorkomen, hetgeen kan bijdragen tot een efficiënte voortgang van de behandeling der zaken. Het ligt niet in de bedoeling de extra (porto)kosten die de griffie zal maken in het griffierecht of anderszins door te berekenen, zoals deze leden vroegen. Daarbij komt dat in sommige familiezaken, zoals benoeming van voogden en curatoren, in het geheel geen griffierecht wordt berekend (art. 1 Ministeriële voorschriften tarieven in burgerzaken).

De leden van het CDA zouden graag de stelling dat het aantal hoger beroepen niet wezenlijk zal toenemen ten gevolge van de verruiming van de mogelijkheden tot instelling van dit rechtsmiddel onderbouwd willen zien. Ik wil er op wijzen dat de aangehaalde verwachting is gebaseerd op de ervaringen met het instellen van het verzet. De aanwending van dit rechtsmiddel is voor een aantal familieprocedures voorgeschreven in het geval dat een belanghebbende niet is verschenen. Het gaat om de procedures die worden beheerst door de zevende titel van Boek 3 Rv. Een eenduidige lijn bij het toekennen van het recht van verzet is daarbij evenwel niet gevolgd, hetgeen er meermalen toe heeft geleid dat hoger beroep is ingesteld, waar verzet was voorgeschreven. Daar waar het verzet is voorgeschreven, wordt dit zelden gebruikt. Ter verkrijging van meer eenheid in het familieprocesrecht wordt voorgesteld het verzet af te schaffen. In plaats daarvan kan een belanghebbende hoger beroep instellen. Voor hem is de mogelijkheid om alsnog te worden gehoord uitermate belangrijk.

Voorts zijn de kosten nagenoeg dezelfde. Het lijkt dan ook niet waarschijnlijk dat de in eerste aanleg niet verschenen belanghebbenden meer gebruik zullen gaan maken van het hoger beroep dan destijds van het verzet.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag willen weten hoe de praktijk wordt begeleid bij de invoering van de nieuwe regeling en op welke termijn het wetsvoorstel zal worden ingevoerd. Zoals in de *memorie van toelichting is vermeld*, zal een ruime invoeringstermijn in acht worden genomen. Gedacht wordt aan een termijn van minstens een half jaar. Het ministerie zal over de wijze waarop de veranderingen

moeten worden begeleid tijdig overleg voeren met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. In ieder geval zal er voor zorg worden gedragen dat griffie-instructies en de overige voorlichting tijdig gereed zullen zijn.

De leden van de VVD-fractie wilden verduidelijkt zien waarom is gekozen voor de verzoekschriftprocedure en niet voor de dagvaardingsprocedure. Zij wijzen op de voorkeur die de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft aangegeven. Deze keuze is ingegeven door de aard van de te behandelen zaken. In familiezaken gaat het vaak niet zozeer om het beslechten van geschillen, als wel om het geven van wettelijk geregelde voorzieningen. Belanghebbenden zijn niet in staat deze rechtsgevolgen zelf te bewerkstelligen, maar zijn afhankelijk van de rechter, die bevoegd is tot het treffen van deze voorzieningen. Voor dergelijke zaken is de verzoekschriftprocedure de aangewezen weg. De opzet van deze procedure sluit aan bij de aard van de zaken. Zij is informeler en zij kan sneller en vooral voor partijen goedkoper zijn. De rechter kan een actieve rol spelen. Voor het merendeel van de familiezaken geldt in het huidige recht al de verzoekschriftprocedure. Er kan dus gesproken worden van een voortzetting van de bestaande procespraktijk. Slechts in een vijftal gevallen, te weten de ontkenning vaderschap, inroeping of betwisting van staat, vernietiging van de erkenning van een natuurlijk kind, opheffing van de stuiting van een huwelijk en opheffing van een gemeenschap van goederen en van een deelgenootschap vindt thans alsnog omzetting in een verzoekschriftprocedure plaats. Zoals hierboven is uiteengezet, zal de werklast van de griffie weliswaar enigszins toenemen, maar daar tegenover staat een in het algemeen soepeler verloop van de procedure.

Overigens wil ik hier nog opmerken dat de voorkeur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak voor de dagvaardingsprocedure vooral ingegeven leek te zijn door de huidige praktische problemen met de oproeping. Zoals ik hierboven heb aangegeven, wil dit wetsvoorstel die problemen op een andere manier oplossen.

De leden van de VVD-fractie waren geïnteresseerd in de wijze waarop controle wordt uitgeoefend op een correcte verzending van de oproepingen. Hierop kan geantwoord worden dat in de praktijk niet is gebleken van problemen betreffende de wijze van verzending van oproepingen door de griffie. Mochten er al problemen zijn, dan mag verwacht worden dat de eenduidigheid van de regeling deze in ieder geval zal verminderen. De griffie hoeft niet meer bedacht te zijn op een diversiteit aan regels en de administratie hoeft slechts te zijn ingericht op één oproepingsmethode. De datum van verzending zal blijken uit de administratie van de griffie. Die datum kan gecontroleerd worden doordat op de oproeping de dag van verzending dient te worden aangetekend (Artikel 5 Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure). Ter voorkoming van problemen kan de rechter bepalen de oproeping met bericht van ontvangst te doen verzenden. Mocht er iets mis zijn gegaan in de verzending dan zal dit ter terechtzitting blijken. De rechter houdt de zaak dan aan en gelast een nieuwe, en indien nodig verbeterde, oproeping.

Deze leden wezen erop dat de vervanging van het verzet door hoger beroep ten gevolge heeft dat er meer rechters over de zaak zullen beslissen, hetgeen een zwaardere belasting van de rechterlijke macht betekent. Alhoewel volgens de hoofdregel de zaak in hoger beroep door de meervoudige kamer moet worden behandeld en beslist, wil ik er op wijzen dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om daartoe geschikte zaken die aanhangig zijn gemaakt ingevolge het bij of krachtens Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek

bepaalde, te verwijzen naar de enkelvoudige kamer. Artikel 429q, eerste lid, Rv biedt deze verwijzingsmogelijkheid weliswaar alleen in zaken die in eerste aanleg enkelvoudig zijn afgedaan, maar dit is in familiezaken dikwijls het geval. Daarnaast kan in de praktijk gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid de behandeling van de zaak geheel of gedeeltelijk toe te vertrouwen aan een rechter-commissaris (artikel 429q, vijfde lid, Rv juncto artikel 429f, derde lid, Rv). Dit houdt in dat alleen de afdoening van de zaak door alle leden van de meervoudige kamer geschiedt.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 betreffende het procedurele recht inzake de kindbescherming ga ik hierna, bij II. Verspreide onderwerpen, nader in.

De leden van de CDA- en SGP-fractie merkten op dat harmonisatie met betrekking tot de absolute competentie gewenst is. Thans wordt de absolute competentie geregeld in artikel 55a Wet op de Rechterlijke Organisatie. Dit leidt ertoe dat de meeste familiezaken door de rechtbank en sommigen door de kantonrechter worden beslist. Het lijkt mij wenselijk deze problematiek aan de orde te stellen in het kader van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, in welk verband de regels van o.a. de Wet op de Rechterlijke Organisatie zullen worden aangepast in verband met de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken. Het desbetreffende wetsvoorstel wordt thans voorbereid.

II. VERSPREIDE ONDERWERPEN

De leden van de meeste fracties gingen vervolgens in op het rapport «De kindbescherming: weer een jaar later». Uiteraard moeten, voor zover dit rapport elementen en suggesties bevat die met dit wetsvoorstel in verband staan, deze hier aan de orde komen.

Alvorens op de concrete vragen en opmerkingen in te gaan, wil ik van mijn zijde graag opmerken dat «weer een jaar later» er van de zijde van de regering veel op de rails is gezet.

Een aantal wetsvoorstellen is bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt of in gevorderde staat van voorbereiding. Ingediend is een wetsvoorstel omtrent de maatregel van ondertoezichtstelling (23 003) en een wetsvoorstel tot goedkeuring van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind (22 855).

Voorts is op 30 maart 1993 wederom met de Tweede Kamer mondeling overleg gevoerd over de notitie Rechtspositie van minderjarigen (21 309).

Dezer dagen zal worden ingediend een wetsvoorstel omtrent zorgvuldige hulpverlening aan minderjarigen. Binnenkort is op het ministerie gereed een wetsvoorstel omtrent de voorlopige maatregelen van jeugdbescherming. Op 2 maart 1993 zond ik de Tweede Kamer wederom een overzicht met betrekking tot de stand van zaken «Justitiële jeugdbescherming en Vernieuwing Jeugdbescherming en Reclassering», waarin mede betrokken de voortgangsrapportage met betrekking tot de Nota «Jeugdbescherming, met recht in beweging». (Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 980, nr. 13). De afgelopen periode is er met andere woorden niet stilgezeten.

1. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, Groen Links, SGP en RPF constateerden dat het procedurele recht inzake de kindbescherming onderdeel blijft uitmaken van verschillende wetboeken en van de Wet op de jeugdhulpverlening. Die constatering is juist.

Het ligt ook voor de hand om in grotere verzamelingen van regelgeving niet alleen het materiële maar ook het procedurele recht telkens in onderling verband bijeen te brengen. Dit wetsvoorstel beoogt uitsluitend

bepalingen van burgerlijk procesrecht inzake personen- en familierecht te vereenvoudigen en te reduceren, teneinde een meer doorzichtig stelsel te bieden.

De zaken betreffende het gezag over minderjarigen worden thans beheerst door zowel de algemene verzoekschriftprocedureregels in de artikelen 429a e.v., als de regels inzake de ouderlijke macht en voogdij in de artikelen 900 tot en met 969. Deze laatste regels worden onderscheiden in algemene en bijzondere regels. Deze opzet maakt de toegankelijkheid van de regels niet gemakkelijk. De procedure speelt zich af voor de civiele rechter en wordt gekenmerkt door een zekere vrijheid in het rechterlijk handelen en korte termijnen. Zo zijn vormvoorschriften en strakke bewijsregels tot een minimum beperkt. In het algemeen genomen moeten belanghebbenden, zoals ouders, (toeziende) voogden en de raad voor de kindbescherming worden gehoord. Behoudens een zeer beperkt aantal in artikel 902b genoemde uitzonderingen moet ook de minderjarige die ouder dan twaalf jaar is in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Ten aanzien van een kind dat jonger is dan twaalf jaar en de in de vorige zin bedoelde uitzonderingsgevallen bestaat een bevoegdheid van de rechter om het kind te horen. In de praktijk gebeurt dat laatste ook wel. De rechter kan voorts zo nodig getuigen horen, indien de feiten worden betwist. Een rapport van de raad voor de kindbescherming kan een belangrijke rol spelen bij de oordeelsvorming door de rechter.

Wat betreft de ondertoezichtstelling zij verwezen naar hetgeen in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel ter zake van de procedure is opgemerkt. Het al genoemde wetsvoorstel inzake de voorlopige maatregelen zal er mede op gericht zijn de rechtsbescherming van betrokkenen bij het nemen van een dergelijke maatregel te versterken, zoals dat ook is gebeurd bij de voorlopige ondertoezichtstelling.

De procedure tot adoptie is geregeld in de artikelen 970 tot en met 984. Ook in dit geval zijn de algemene regels inzake verzoekschriftprocedures daarnaast van toepassing. De civiele rechter is bevoegd. De belanghebbenden, waaronder de adoptanten, de ouders die familierechtelijke betrekkingen met het kind hebben en de raad voor de kindbescherming, worden opgeroepen om ter terechtzitting te verschijnen. Het kind dat de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt moet gehoord worden. Een kind dat jonger is dan twaalf jaar kan gehoord worden. De rechter kan de raad voor de kindbescherming om een rapport verzoeken.

Overeenkomstig artikel 2 van de Wet Opneming buitenlandse pleegkinderen (Stb. 1988, 566) kan opneming van een buitenlands pleegkind geschieden nadat de adspirant adoptief ouders een beginseltoestemming van de Minister van Justitie hebben ontvangen. De raad voor de kindbescherming brengt advies uit aan de minister omtrent opneming van het buitenlandse pleegkind door de aanvragers. Indien een verzoek tot verlening van een beginseltoestemming wordt afgewezen, kunnen de adspirant-pleegouders herziening van het besluit vragen aan de Minister van Justitie. Tegen een afwijzing van dit laatste verzoek kan beroep worden ingesteld op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Naast de eisen die gesteld worden aan het opnemen van het buitenlandse kind moet ook worden voldaan aan de eisen die gesteld worden aan toelating van dit kind in Nederland. Wordt het kind geweigerd, omdat niet aan deze toelatingseisen is voldaan, dan staat beroep open op de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

Ter zake van de rechtspositie van de minderjarige in het algemeen zij verwezen naar bovengenoemde brief en het mondeling overleg van 30 maart 1993.

Indien het verzoek tot het verschaffen van levensonderhoud wordt gedaan in een procedure waarin een ander verzoek is gedaan, zoals een verzoek tot scheiding of een verzoek tot een voorziening in het gezag, volgt eerstgenoemd verzoek de procedure van laatstgenoemd verzoek. Gaat het om een zelfstandige alimentatieprocedure dan zijn thans de artikelen 828a tot en met 828k van toepassing. Door de uitvoerige regeling heeft de algemene verzoekschriftprocedureregeling minder betekenis. De civiele rechter is wederom bevoegd. In zaken betreffende minderjarigen kan de rechter advies inwinnen bij de raad voor de kindbescherming. Partijen, ouders en voogden worden opgeroepen om ter terechtzitting aanwezig te zijn. Speelt het verzoek tot het verschaffen van levensonderhoud zich af in het kader van een vaderschapsactie, dan beslist de civiele rechter nadat hij de raad voor de kindbescherming heeft gehoord. Ook deze procedures zullen ingevolge dit wetsvoorstel onder de regeling van de artikelen 798 e.v. gaan vallen.

De procedures in het kader van de Wet op de Jeugdhulpverlening betreffen niet het gezag, de adoptie of onderhoudsbijdragen zelf. Het gaat daar om inzage en afschrift van bepaalde stukken (vgl. hiervoor in het civiele procesrecht artikel 811 van dit wetsvoorstel), klachtregelingen en de heffingen van ouderbijdragen.

Binnenkort doe ik u, als toegezegd, overigens een nadere reactie op het rapport «De kindbescherming: weer een jaar later» toekomen.

2. Het voorstel artikel 939 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te laten vervallen, is niet te zien als een aantasting van de rechtszekerheid van de ouders of voogd.

Hierbij kan gewezen worden op het genoemde wetsvoorstel tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 23 003, nr. 3, blz. 49), waarin is uiteengezet dat het zo evident is dat de rechter uitleg geeft over de gevolgen van de ondertoezichtstelling dat opnemings in de wet niet nodig is. Het betreft immers in de genoemde bepaling een zodanig elementair aspect van de ondertoezichtstelling, dat het eenvoudigweg onvoorstelbaar is, dat de kinderrechter daarvan niet ook zonder een expliciete wettelijke verplichting aan de ouders of de voogd mededeling zal doen. De ondertoezichtstelling en vooral haar implicaties plegen ook voordat deze aan de rechter wordt gevraagd, met de ouders/voogd uitvoerig te worden besproken.

3. Artikel 810 wordt uiteraard alsnog aangepast aan artikel 902a zoals dit sedert de Wet van 24 juni 1992 (Stb. 1992, 343) luidt (zie onderdeel E van artikel I van de nota van wijziging). Ik zie niet dat het recent gewijzigde artikel 902a een onduidelijke verantwoordelijkheid introduceert voor de advisering in zaken die minderjarige kinderen betreffen. De raad voor de kindbescherming is ook sedert de invoering van het gewijzigde artikel 902a het orgaan dat – desverzocht – verantwoordelijk is voor de advisering.

De rechter die omtrent een gevraagde adoptie heeft te beslissen, kan zich (thans en straks) ter zake door de raad voor de kindbescherming doen voorlichten; de raad kan eigener beweging zijn mening schriftelijk aan de rechter kenbaar maken of ter terechtzitting verschijnen, een en ander indien hij dit met het oog op de beoordeling van de belangen van het te adopteren kind noodzakelijk acht. Vanzelfsprekend houdt de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in dat deze de raden voor de kindbescherming ook feitelijk in staat stelt deze advisering, waar nodig, en dan naar behoren, te verrichten of te doen verrichten.

4/5. Een formalisering als door de leden van diverse fracties bedoeld acht ik behalve niet wenselijk, ook niet goed mogelijk. In beginsel beziet

de raad in elk concreet geval of hij de rechter schriftelijk zal adviseren, of ter terechtzitting zal verschijnen. Een en ander sluit aan op een reeds bestaande praktijk waarin met de rechterlijke macht (rechtbanken en kantongerechten) afspraken bestaan op welke zittingen de raad wel of niet verschijnt. Is een raad op een zitting niet aanwezig en komt daar een zaak aan de orde waarin advies van de raad gewenst lijkt dan kan de rechter daartoe beslissen. De raad ontvangt afschrift van het proces-verbaal van de zitting en van de eventuele beschikking. De raden voor de kinderbescherming ontwikkelen op dit punt overigens wel zoveel mogelijk gemeenschappelijk beleid.

6. Verwezen zij naar het antwoord hieronder gegeven op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierover in het kader van artikel 798. Daarnaast zij opgemerkt dat de bijzin beginnende met «Tenzij», waarmee artikel 800, eerste lid, aanvangt uitsluitend gaat over situaties waarin de onbevoegdheid van de rechter aanstonds vaststaat of het verzoek zonneklaar voor toewijzing vatbaar schijnt. Het is juist, dat in zulke gevallen ook zonder verhoor een beslissing kan volgen. De bepaling impliceert nu juist dat het de rechter volstrekt duidelijk is geworden dat van verhoor kan worden afgezien. Deze uitzondering sluit aan op eenzelfde uitzondering opgenomen in artikel 429f, eerste lid. Benadrukt zij dat het hier uitzonderingssituaties betreft. Gelet op de verscheidenheid aan gevallen, is de beoordeling daarvan overgelaten aan de rechter.

7/8. De voorlopige maatregelen, uitgezonderd de voorlopige ondertoezichtstelling, welke in wetsvoorstel 23 003 is geregeld, vormen onderwerp van een wetsvoorstel dat op het ministerie nagenoeg gereed is. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de vraag of de ambtshalve bevoegdheid van de rechter deze maatregelen uit te spreken, wel moet worden gehandhaafd.

De door diverse fracties bepleite mededeling kan derhalve beter in het kader van bedoeld wetsvoorstel worden gezien. In het wetsvoorstel omtrent de ondertoezichtstelling is aandacht besteed aan de rechtswaarborgen van de ouders. In dit kader is voorgesteld de duur van de voorlopige ondertoezichtstelling te beperken tot maximaal drie maanden. Voorts kan de rechter deze maatregel herroepen (kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 23 003, nr. 3, blz. 19 tot en met 22).

9. De rechterlijke macht is zich ten volle ervan bewust dat ook tussenbeschikkingen, vooral omdat deze in de regel niet appellabel zijn, door haar motivering aan de justitiabelen inzichtelijk moeten worden gemaakt. Uit de praktijk van het familierecht is bekend dat bij voorbeeld in gevallen waarin het gaat om het opdragen van een onderzoek aan de raad voor de kinderbescherming, en de opdracht de vorm van een tussenbeschikking krijgt, gemotiveerd wordt waarom dat geschiedt. Ik zie dan ook geen reden de rechterlijke macht daarop nog eens uitdrukkelijk te wijzen.

10. Ik zie in het kader van het tegengaan van de indruk dat de rechter en de raad voor de kinderbescherming één blok vormen in het geheel geen reden om verplicht te stellen, dat in iedere beschikking wordt vermeld binnen welke termijn hoger beroep kan worden ingesteld.

Bedacht zij, dat het hier om procedures gaat waar verplichte procesvertegenwoordiging geldt, en de rechtsgeleerde raadsman of -vrouw de betrokkenen ook op dit punt reeds informeert. Bovendien is het gebruik dat de rechter belanghebbenden ter zitting op de mogelijkheid van hoger beroep opmerkzaam maakt.

Het toepassen van aankruisformulieren voor de motivering van beslissingen kan – hoewel uit efficiëntie-oogpunt voor de hand liggend – in familiezaken op de justieabele zeker minder overtuigend overkomen. Ik neem dit punt in het overleg met de rechterlijke macht mee.

11. De contra-expertise is reeds meerdere malen aan de orde gekomen (kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 980, nrs 1–2, blz. 17 en nr. 3, blz. 3 en kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 818, 21 980, nr. 5, blz. 56, vraag 171 en vergaderjaar 1991–1992, 21 818, nr. 13, blz. 2). Ik heb er op gewezen dat ik geen voorstander ben van formalisering van de mogelijkheid voor de ouder of voogd om een tegenonderzoek te laten verrichten, indien zij bezwaren hebben tegen de conclusies van het raadsrapport. Voor de argumenten zou ik willen verwijzen naar de hiervoor aangehaalde stukken. Er is op gewezen dat er voor de ouder of voogd ruime gelegenheid is tot het geven van een eigen mening. Bovendien kunnen zij ter verkrijging van een juiste beeldvorming van de zaak de rechter verzoeken hun toe te staan een contra-expertise te laten verrichten. Indien te verwachten is dat dit onderzoek bij zal dragen tot een juiste oordeelsvorming, zal de rechter de zaak ten behoeve van het laten verrichten van dit onderzoek aanhouden. Zoals toegezegd in mijn brief van 7 oktober 1991 (kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 21 818, nr. 13, blz. 2) heb ik op 13 november 1991 de aandacht van de rechterlijke macht gevraagd voor dit punt.

12. Naar aanleiding van de suggestie om in kinderbeschermingszaken een regel op te nemen inzake het getuigenverhoor over betwiste feiten merk ik het volgende op. De voorgestelde regel is kennelijk ontleend aan artikel 192, eerste lid, van Boek 1 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Dit artikel uit het bewijsrecht is om goede redenen (zie PG van de nieuwe regeling van het bewijsrecht in burgerlijke zaken, blz. 119 en 120) in verzoekschriftprocedures niet van toepassing verklaard.

Voor de gevallen waarop gewezen wordt – personen die een belanghebbende in het kader van de totstandkoming van een raadsrapport gehoord wil zien worden niet gehoord – zal de suggestie in het algemeen niet werken. Veelal gaat het immers niet om de feiten die worden betwist, maar om meningen, opvattingen over wat het belang van het kind vergt. Daartoe dient niet een getuigenverhoor. Worden ter zitting concrete gebeurtenissen betwist (de man ontkent bij voorbeeld de vrouw in het bijzijn van de kinderen te hebben mishandeld) dan zou er aanleiding kunnen zijn voor bij voorbeeld een getuigenverhoor. De rechter zal als er getuigen zijn in dergelijke gevallen niet schromen een getuigenverhoor – zo nodig ambtshalve te – bevelen.

13. Op de vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links, de SGP en de RPF hoe de regering staat tegenover het toepasselijk verklaren van de kostenbepalingen voor deskundigenverhoor en getuigenverhoor uit het burgerlijk procesrecht op zaken van kinderbescherming kan geantwoord worden dat dit onderwerp reeds is geregeld in artikel 182 Rv. In dit artikel wordt een groot aantal bepalingen die betrekking hebben op het bewijsrecht in dagvaardingsprocedures van overeenkomstige toepassing verklaard op procedures die met een verzoekschrift moeten worden ingeleid. Hieronder vallen ook de bepalingen inzake de kosten van zowel het getuigenverhoor (artikel 208) als het deskundigenonderzoek (artikelen 223 en 225). Het tweede lid van artikel 182 opent voor de rechter de mogelijkheid te bepalen door welke belanghebbende(n) de kosten van het deskundigenonderzoek moeten worden gedragen, zonder dat dit overigens invloed heeft op de uiteindelijke kostenveroordeling. De kostenveroordeling wordt immers geregeld in artikel 429k, tweede lid.

Artikel 182, tweede lid, heeft geen betrekking op de kosten van onderzoek door overheidsinstanties, zoals de raden voor de kinderscherming en ook niet op de kosten van gespecialiseerde onderzoeksbureaus die door de raad worden ingeschakeld.

In de praktijk blijken de kosten van deskundigenonderzoeken in deze zaken door de overheid te worden gedragen en zelden op de ouders of kinderen te worden verhaald, omdat dit de (emotionele) problemen van deze ouders en kinderen, die toch al zeer groot zijn, alleen nog maar zal verergeren.

III. ARTIKELEN

Artikel II

Artikel 798

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe belanghebbenden, die niet door de verzoeker worden opgegeven, op de hoogte worden gesteld van de procedure. Op grond van artikel 429f, eerste lid, Rv, kan de rechter te allen tijde bekende of onbekende belanghebbenden doen oproepen. Zij zullen worden opgeroepen op een door de rechter te bepalen wijze.

De rechter ziet er ook op toe dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Het is in de praktijk geen probleem gebleken om de namen en adressen van de belanghebbenden te achterhalen. Verzoekers en overige belanghebbenden informeren de rechter over potentiële belanghebbenden, aangezien zij hiermee het eigen belang dienen. Het niet noemen van bekende belanghebbenden zal immers al gauw tot oponthoud leiden.

In tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, zouden de leden van deze fractie de grootouder, die zich wenst te mengen in een zaak betreffende de omgangsregeling van de ouders en hun kind met als doel de verkrijging van een eigen omgangsregeling met dit kind, aangemerkt willen zien als belanghebbende. Zij beriepen zich op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. Ik kan mij verenigen met de opvatting dat er in de relatie van een grootouder en een kleinkind sprake kan zijn van «family life». De Hoge Raad (15 mei 1987, NJ 1988, 654) heeft dit in navolging van het Marckx-arrest (Europees Hof voor de rechten van de mens, 13 juni 1979, A 31, NJ 1980, 462) ook aangenomen. De grootouder kan zelf het recht op omgang effectueren door een verzoek daartoe in te dienen. Wil een verzoek van een grootouder ontvankelijk zijn, dan moet de grootouder in een relatie tot het kleinkind staan die als gezinsleven kan worden aangemerkt. Er moeten dan concrete aanwijzingen zijn die duiden op een nauwe persoonlijke band tussen de grootouder en het kleinkind. De enkele afstamming is hiervoor onvoldoende.

Het is anders, indien de grootouder zich wil mengen in de omgangszaak tussen de ouders en hun kind. In deze zaak gaat het om de inhoud die aan het recht op omgang van een ouder wordt gegeven. De rechten en plichten van de grootouder zijn bij deze zaak niet rechtstreeks betrokken. De eventuele emotionele betrokkenheid bij de zaak maakt iemand immers nog niet tot belanghebbende. Het is wel mogelijk dat de rechter op grond van artikel 800, tweede lid, de grootouder als niet-belanghebbende wenst te horen. Dit zou bij voorbeeld het geval kunnen zijn, indien hij of zij relevante informatie kan verstrekken over een uitzonderlijke situatie in het gezin. Dit neemt niet weg dat de grootouder onafhankelijk van deze zaak een aparte procedure kan beginnen voor het verkrijgen van een eigen omgangsregeling.

Wat betreft de rechtspositie van minderjarigen, waarover de leden van de fracties van het CDA, PvdA en D66 het een en ander opmerkten, verwijs ik naar mijn brief hierover aan de Tweede Kamer van 4 november 1992 (kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 21 309, nr. 6) en het mondeling overleg dat op 30 maart van dit jaar heeft plaatsgevonden.

De vraag van de leden van de SGP-fractie 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, moet ontkennend worden beantwoord. Het begrip «belanghebbende» wordt in artikel 798, eerste lid, gedefinieerd. Het zou afbreuk doen aan de eenduidigheid van de nieuwe regeling, indien dit begrip in deze afdeling verschillende betekenissen zou hebben. In artikel 806 wordt slechts onderscheid gemaakt tussen bekende en onbekende belanghebbenden.

Artikel 799

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat dient te gebeuren, indien niet alle belanghebbenden in het verzoekschrift worden genoemd, ben ik hierboven reeds ingegaan.

De rechter zal de zaak aanhouden, indien niet alle belanghebbenden in het inleidend verzoekschrift zijn genoemd en gelasten dat zij alsnog zullen worden opgeroepen tegen een door hem te bepalen datum (vgl. artikel 11 Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure).

Artikel 800

Het bevreemde de leden van de PvdA-, D66- en GPV-fracties dat iemand met een onbekende woonplaats uitsluitend bij openbaar exploit kan worden opgeroepen. Zij wezen op de algemene regel die in dit soort gevallen de wijze van oproeping aan de rechter overlaat.

Ik ben het met deze leden eens dat de opmerkingen hierover in de memorie van toelichting iets te stellig waren. Deze stelligheid ontlokte de SGP-fractie de opmerking dat dit probleem – vanwege de afwijking van de hoofdregel – uitdrukkelijk geregeld dient te worden.

Alhoewel in de gevallen waarin een belanghebbende geen bekende woonplaats heeft, oproeping bij openbaar exploit toegestaan is, zijn ook andere vormen denkbaar. Vaak gebeurt dit via plaatsing van een advertentie in één of meer nieuwsbladen. Zoals de leden terecht stelden is in dit geval de wijze van oproeping overgelaten aan de rechter (zie ook de artikelen 2 en 3 Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure).

De leden van de SGP-fractie waren van mening dat de duidelijkheid zou zijn gediend, indien in het eerste lid zou worden opgenomen dat het de taak van de griffier is de stukken te verzenden. Ik ben van oordeel dat het Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure hierover geen misverstand laat bestaan. Het gaat hier om een al sinds lang bestaande praktijk, die nu alleen tot algemene regel wordt verheven. Ook in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure is een uitvoeriger regeling niet noodzakelijk, omdat artikel 429r Rv uitdrukkelijk naar het hierboven aangehaalde besluit verwijst.

Op de vragen van de SGP-fractie aangaande de oproeping van belanghebbenden met een onbekende woon- of verblijfplaats is hierboven ingegaan. Van ineffectiviteit van de aldaar genoemde wijzen van oproeping is niet gebleken. Een aparte vermelding van de mogelijkheid om niet in een verzoekschrift genoemde belanghebbenden door de rechter ambtshalve te laten oproepen, zoals deze leden voorstaan, is

naar mijn mening niet nodig, aangezien dit reeds blijkt uit artikel 429f, eerste lid, laatste zin Rv. Dit punt is ook besproken bij artikel 798.

Artikel 801

De leden van de VVD- en de SGP-fractie misten een wettelijke termijn voor het indienen van een verweerschrift. Laatstgenoemde leden stelden het bovendien op prijs in het onderhavige artikel melding te maken van de mogelijkheid tot verlenging van de termijn.

Naar aanleiding van signalen van de kant van de rechterlijke macht, is een termijnbepaling achterwege gelaten. De aard van de alimentatieprocedures vraagt om een flexibele behandeling van de zaak, opdat zo snel mogelijk zekerheid ontstaat over de financiële positie van de betrokkenen. In ingewikkelde zaken kan het noodzakelijk zijn een langere termijn voor het opstellen van een verweerschrift te gunnen dan in eenvoudiger zaken. Artikel 801 stelt de rechter in staat rekening te houden met de moeilijkheidsgraad van het betreffende geval en zodoende onnodige vertraging van de procedure tegen te gaan, hetgeen in het belang van belanghebbenden is. Inherent aan deze vrijheid is de bevoegdheid van de rechter om op verzoek van een belanghebbende de termijn te verlengen.

Alleen in geval een verweerschrift is ingediend, is een mondelinge behandeling verplicht. Een vergelijking met de rolprocedure, waarin het achterwege blijven van verweer een toewijzend verstekvonnis ten gevolge heeft, dringt zich hier op. Deze parallel is gerechtvaardigd, omdat alimentatiezaken in de regel een meer contradictoir karakter hebben.

Een iets grotere afstemming op de dagvaardingsprocedure ligt dan voor de hand. Men zie aldus overigens ook de huidige artikelen 828b Rv en volgende.

De algemene verzoekschriftprocedureregeling gaat uit van de noodzaak van een mondelinge behandeling. Het indienen van een verweerschrift is mogelijk, maar niet kenmerkend. In deze algemene regeling kan de belanghebbende tot het moment waarop de behandeling een aanvang neemt en, als de rechter dit toestaat, ook nog tijdens de behandeling, een verweerschrift indienen. In alimentatiezaken waarin aan de indiening van een verweerschrift geen behoefte bestaat, zou deze regel storend kunnen werken vanwege het onnodige tijdverlies. Wanneer in deze zaken een verweerschrift achterwege blijft, valt er in de regel ook weinig te bespreken.

Het voorgaande maakt tevens duidelijk dat het tweede lid niet overbodig is, zoals de leden van de VVD-fractie veronderstelden.

Artikel 802

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie of het de rechter is toegestaan buiten de gevallen waarin hij de plicht tot ondervraging heeft, ook anderen, waarvan verwacht wordt dat zij een relevante verklaring zullen afleggen, buiten het gerechtshuis te horen, merk ik op dat dat in beginsel niet het geval is. Het zou een te zware werkbelasting van het rechterlijk apparaat met zich meebrengen, indien de mogelijkheid tot het elders ondervragen meer dan is voorgesteld zou worden uitgebreid. Daarbij moet bedacht worden dat de plicht tot ondervraging niet alleen gebaseerd hoeft te zijn op wettelijke regels, maar ook kan voortvloeien uit ongeschreven rechtsbeginselen, zoals de goede procesorde.

Deze leden vroegen of zij het goed zagen dat het volgens het onderhavige artikel mogelijk is dat de rechter om andere redenen dan een geestelijke tekortkoming kan afzien van een verhoor buiten de rechtszaal.

Ik zou enige nuancering op deze visie willen aanbrengen en het verband met artikel 809 willen verduidelijken. Artikel 802, dat is ontleend aan de artikelen 885, tweede lid, Rv, 895, tweede lid, Rv en 902b, derde lid, Rv, gaat er van uit dat de rechter degene die niet in staat is ter terechtzitting te verschijnen alleen dan op diens verblijfplaats ondervraagt, indien de rechter verplicht is de betrokkene te ondervragen. Een voorbeeld is te vinden in artikel 809. In laatstgenoemd artikel reikt de verplichting echter niet verder dan dat aan de minderjarige, de curandus of degene wiens onderbewindstelling het betreft, de gelegenheid dient te worden geboden zijn mening kenbaar te maken. Ten overvloede merk ik op dat dit niet per se een verschijning ter zitting vereist. Artikel 809 laat de mogelijkheid open de betrokkene te horen op een plaats die aansluit bij zijn situatie. Benadert de rechter de betrokkene en blijkt dat deze niet in staat is zijn mening kenbaar te maken, dan heeft de rechter aan zijn verplichting voldaan, hetgeen inhoudt dat hij de belanghebbende niet meer elders behoeft te ondervragen. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld genoemd van iemand die aan het Down-syndroom lijdt. Ook het geval van iemand die wenst af te zien van de mogelijkheid zijn mening kenbaar te maken valt er onder. Wel kan het voor een goede oordeelsvorming van belang zijn om aan te dringen op medewerking. Zoals bij de bespreking van artikel 809 nog uiteengezet zal worden, zal de minderjarige niet zonder meer kunnen afzien van de ondervraging. Het «in de gelegenheid stellen zijn mening kenbaar te maken» vindt zijn begrenzing in de situaties waarin duidelijk is dat de betrokkene niet op enigerlei wijze in staat is zijn mening te uiten of dat zeer duidelijk is dat deze niet wenst mee te werken. De geestelijke en soms ook lichamelijke gesteldheid van de betrokkene zullen vaak bepalend zijn voor de beantwoording van deze vraag. Kan en wil hij wel zijn mening over de zaak uiten, maar verkeert hij niet in de mogelijkheid naar het gerechtshuis te komen, dan zal de ondervraging op zijn verblijfplaats moeten plaatsvinden. Of iemand niet in staat is zich naar het gerechtshuis te begeven zal wederom afhangen van zijn geestelijke of lichamelijke toestand. Zo zal een aan het bed gekluisterde curandus zijn mening zeer wel kunnen uiten, maar niet ter terechtzitting kunnen verschijnen. Het feit dat een belanghebbende onder dreiging niet durft te verschijnen, een voorbeeld dat door de leden van de CDA-fractie wordt aangehaald, heeft invloed op de geestelijke gesteldheid van deze persoon en zal een reden kunnen zijn om hem thuis te ondervragen. Anders ligt dit bij een situatie waarin de betrokkene gewoonweg niet wenst te verschijnen. In dergelijke gevallen ben ik van mening dat niet gesproken kan worden van een «niet in staat zijn zich naar het gerechtshuis te begeven». Er zullen diepgaander redenen aan deze weigering ten grondslag moeten liggen.

Zoals hierboven aangegeven zal het aankomen op een beoordeling van de omvang van de geestelijke of lichamelijke problemen van de belanghebbende. Om dit duidelijker in de tekst tot uitdrukking te laten komen, zal deze bij nota van wijziging iets worden afgezwakt. Voorgesteld wordt om in artikel 802 het woord «zal» te vervangen door «kan».

In aansluiting op de voorgaande vraag vroegen de leden van de CDA-fractie hoe ver de rechter moet gaan met zijn onderzoek naar de motieven van de betrokkene om niet te verschijnen. Naar mijn mening is het niet nodig een duidelijke begrenzing aan dit onderzoek te stellen, aangezien dit in de praktijk geen problemen blijkt op te leveren. De rechter wordt hieromtrent meestal geïnformeerd in het verzoekschrift of bij voorbeeld het advies van de raad voor de kindbescherming. Indien dit niet mocht gebeuren, zal de rechter meestal door andere belanghebbenden, zoals ouders of voogden, ter terechtzitting op de hoogte worden gesteld.

Artikel 803

Voor de vraag of het noodzakelijk is een regeling op te stellen die het mogelijk maakt een contra-expertise te laten verrichten, zoals de leden van de CDA-fractie bepleitten, verwijs ik naar hetgeen hierover is opgemerkt onder II. verspreide onderwerpen. De mogelijkheid van contra-expertise past in artikel 803 niet; dit artikel gaat immers over door de rechter ambtshalve te nemen beslissingen.

Dezelfde leden vroegen naar de mogelijkheden voor de rechter om een bevel tot overlegging van stukken af te dwingen. Zij tekenden, evenals de leden van de fracties van D66, de SGP en het GPV, bovendien aan dat deze bepaling eerder lijkt thuis te horen bij de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure. Naar mijn mening zal de belanghebbende evenals in de dagvaardingsprocedure in de verzoekschriftprocedure de consequenties moeten dragen van het niet voldoen aan een bevel tot het verschaffen van stukken. Zoals in het begin van deze memorie van antwoord is opgemerkt, gaat het in familiezaken soms om de vaststelling van door de wet bepaalde rechtsgevolgen. In die gevallen hebben belanghebbenden geen belang bij het achterhouden van stukken. In andere gevallen – bij voorbeeld in alimentatiezaken – zal het niet verschaffen van de benodigde gegevens ertoe leiden dat de rechter de conclusie trekt die hij geraden acht. Bij de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het kader van de integratie tussen rechtbanken en kantongerechten zal worden voorgesteld een bepaling van deze strekking op te nemen. Naar mijn mening is het onderhavige wetsvoorstel, waarin uitsluitend het familieprocesrecht aan de orde komt, een uitzondering daargelaten, niet de meest geëigende plaats om een wijziging die betrekking heeft op verzoekschriftprocedures in het algemeen door te voeren. Daarbij teken ik nog aan dat een voorontwerp van het wetsvoorstel betreffende de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in april van dit jaar gereed is gekomen en voor advies aan diverse instanties is verzonden.

Artikelen 805 en 806

De leden van de Groen Links- en de SGP-fractie constateerden terecht een onduidelijkheid in het moment waarop de beschikking in kracht van gewijsde gaat. Dit probleem doet zich ook voor in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure. In beide regelingen zal dit probleem zich echter uitsluitend voordoen in de gevallen waarin er onbekende belanghebbenden blijken te zijn. In deze gevallen gaat de beroepstermijn van belanghebbenden lopen na de betekening of nadat de beschikking op andere wijze aan hen bekend is geworden.

Pas nadat aan deze belanghebbenden de beschikking bekend is geworden ontstaat zekerheid over het tijdstip waarop de beschikking in kracht van gewijsde gaat. Aangezien deze regeling enerzijds volledig recht doet aan de belangen van degenen die nog in het ongewisse zijn over de uitspraak en anderzijds in de praktijk nimmer tot problemen heeft geleid, zie ik geen noodzaak de regeling van het hoger beroep te wijzigen.

Artikel 805

De leden van de CDA-, de PvdA-fractie en de fractie van D66 waren verbaasd te bemerken dat de openbaarheid van uitspraak niet geldt voor de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure. Voorts zouden de leden van de CDA-fractie uitzonderingen op dit beginsel willen toelaten. Zoals deze leden terecht aangaven behoeft in het huidige recht een beschikking niet op een openbare terechtzitting te worden uitgesproken.

Op grond van artikel 6 EVRM is dit anders voor zover het gaat om de vaststelling van burgerlijke rechten of plichten. Alsdan is de openbaarheid rechtstreeks gebaseerd op dit Verdrag. Een wettelijke verplichting tot het uitspreken van de beschikking in het openbaar bestaat slechts in een aantal gevallen, zoals in alimentatiezaken (artikel 828h Rv), ondertoezichtstelling (artikel 938, tweede lid, Rv) en ontheffing en ontzetting van de ouderlijke macht en de (toeziende) voogdij (artikel 947, derde lid, Rv juncto 938, tweede lid, Rv). Dit neemt niet weg dat in de praktijk de meeste uitspraken ter openbare terechtzitting worden gedaan. Bovendien stelt het Europese Hof voor de rechten van de mens geen hoge eisen aan de wijze waarop aan dit beginsel voldaan moet worden (vgl. Sutter, 22 februari 1984, A 74; Pretto, 8 december 1983, A 71 en Axen, 8 december 1983, A 72, aangehaald en overgenomen in HR 1 november 1985 NJ 1986, 277). Uit deze uitspraken is af te leiden dat het niet noodzakelijk is dat de uitspraak ter terechtzitting wordt voorgelezen. Het is voldoende als bij de griffie een kopie van de uitspraak kan worden verkregen. Naast de hierboven aangehaalde wettelijke regelingen is een openbare uitspraak in de meeste familiezaken vereist vanwege de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten. Naar aanleiding van de opmerkingen van eerdergenoemde leden ben ik tot de conclusie gekomen dat alleen dan recht wordt gedaan aan de zwaarte van het beginsel van openbaarheid van de uitspraak, indien dit in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure wordt opgenomen. Voorgesteld wordt om dit beginsel in het tweede lid van artikel 429k Rv op te nemen.

Voor het toelaten van uitzonderingen op het beginsel van openbaarheid van de uitspraak, zoals deze leden voorstaan, biedt artikel 6 EVRM waarschijnlijk geen ruimte. Uitzonderingen zijn slechts toegelaten ter zake van de openbaarheid van behandeling.

Terecht toonden de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de fracties van D66, SGP en GPV zich verrast over het feit dat het beginsel van openbaarheid niet zou gelden voor het hoger beroep. Er is geen reden om in hoger beroep de uitspraken niet openbaar te doen zijn. Het wetsvoorstel zal dienovereenkomstig worden aangepast. Daar het beginsel van openbaarheid van de uitspraak in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure wordt opgenomen (in een nieuw tweede lid van artikel 429k) zal deze regel in de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure bij het hoger beroep van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA- en SGP-fractie hoe uitvoering wordt gegeven aan het beginsel van openbaarheid, verwijs ik naar de hierboven aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad. Kort geformuleerd heeft de Hoge Raad het beschikbaar stellen van een kopie van de beslissing voldoende geacht. In het bovenstaande is ook verduidelijkt dat het beginsel weliswaar pas nu in de wet wordt opgenomen, maar reeds lang bestond.

Artikel 806

Het is niet de bedoeling, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstelden, dat voor belanghebbenden aan wie een afschrift van de beschikking is verzonden, maar die dit door een fout niet ontvangen hebben, de beroepstermijn van het onder artikel 806, onder b, gestelde gaat gelden. In het procesrecht behoren termijnen strikt gehanteerd te worden. Dit is ook vaste rechtspraak van de Hoge Raad (vgl. HR 13 oktober 1989 NJ 1990, 495 en HR 17 november 1989 NJ 1990, 496). Het procesrecht staat immers onder meer ten dienste van de rechtszekerheid. Alle belanghebbenden moeten kunnen vertrouwen op een juiste toepassing.

Dit geldt eens te meer bij de toepassing van termijnen. Deze zijn over het algemeen duidelijk en niet voor meerdere interpretatie vatbaar. Uitgangspunt voor de toepassing van de regel onder a is dat de beroepstermijn voor de belanghebbenden, genoemd in artikel 805, tweede lid, begint te lopen vanaf de dag van de uitspraak. Het betreft hier belanghebbenden, die bij de griffie bekend zijn en die niet alleen op de hoogte zijn van de dag van de uitspraak (artikel 804), maar aan wie door de griffie ook een afschrift van de beschikking dient te worden verstuurd (artikel 805, tweede lid). Voorts betreft het hier belanghebbenden die, omdat zij niet ter terechtzitting zijn verschenen, weliswaar niet op de hoogte zijn van de dag van de uitspraak, maar aan wie wel een afschrift van de beschikking wordt verzonden. Belanghebbenden worden door het beginsel van openbaarheid van de uitspraak (artikel 805, eerste lid) in staat gesteld de uitspraak ter terechtzitting aan te horen of op de griffie af te halen. In het geval zij zich niet naar de terechtzitting wensen te begeven hebben belanghebbenden ruim de tijd om naar de beslissing te informeren, aangezien de beroepstermijn twee maanden is. Deze ruime termijn biedt voldoende mogelijkheid om een beroep te overwegen ook als onverhoopt met de verzending van het afschrift iets mis is gegaan. Het gekozen systeem heeft tot voordeel dat niet alleen de rechtszekerheid geen geweld wordt aangedaan, maar tevens – in vergelijking met artikel 429n, tweede lid, Rv – een duidelijker aanvangstijdstip van de beroepstermijn is gekozen.

Artikel 807

De leden van de CDA-fractie stelden terecht als voorwaarde aan het uitsluiten van hoger beroep van een aantal voorzieningen met een voorlopig karakter, dat de hoofdzaak binnen redelijke termijn moet zijn afgerond. Evenals in de memorie van toelichting bij het scheidingsprocesrecht (kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 881, nr. 3, p. 8 en 9) is toegelicht, zal de uitsluiting van het hoger beroep van voorlopige voorzieningen een versnelling van de procedure teweeg kunnen brengen. De taak van de rechter om te waken tegen een onnodige vertraging van de procedure komt hier heel duidelijk naar voren.

Dezelfde leden betreurden het dat niet de gelegenheid te baat is genomen de regeling van de voorlopige ondertoezichtstelling zodanig te herzien dat een betere regeling van het horen van de ouders ontstaat. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven ligt het in de bedoeling deze regeling te herzien in het kader van een algehele herbeoordeling van voorlopige maatregelen. Een voorstel van wet houdende herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen is op 29 januari 1993 ingediend (kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 23 003). In verband met deze indiening leek het mij wenselijk om ook in het onderhavige wetsvoorstel reeds aandacht te schenken aan het horen van ouders en minderjarigen in het kader van een voorlopige ondertoezichtstelling. De regeling van dit onderwerp is neergelegd in een nieuw derde lid van artikel 800 en artikel 809, derde lid. Deze bepalingen zijn ontleend aan artikel 940 Rv, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel herziening van de maatregel van de voorlopige ondertoezichtstelling (kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 23 003, nrs. 1–2, p. 6 en nr. 3, p. 20). De beide regelingen komen er op neer dat in het geval ernstig gevaar voor de minderjarige dreigt, een voorlopige ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken zonder de ouders en de minderjarige te hebben gehoord. Dit betekent niet dat het horen achterwege kan blijven. In de tweede zin van het derde lid van zowel artikel 800 als artikel 809 wordt uitdrukkelijk gesteld dat zowel de ouders als de minderjarige achteraf in de gelegenheid moeten worden gesteld

hun mening kenbaar te maken op straffe van verval van de beschikking na verloop van twee weken na de dag waarop de beschikking is gegeven.

Artikel 809

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom een minderjarige van 16 jaar of jonger er geen belang bij heeft om te worden gehoord in zaken betreffende de kinderalimentatie. Daartegenover pleitten de leden van de SGP-fractie voor een verdergaande inperking van het horen van de minderjarige in deze zaken. De leden van de RPF-fractie zouden graag van de staatssecretaris vernemen of afschaffing van de hoorplicht van minderjarigen in deze zaken wenselijk is. Ik wil opmerken dat er bij de keuze van de leeftijd rekening mee is gehouden dat de hoorplicht van minderjarigen nu niet geldt in alimentatiezaken en dit in de praktijk ook niet gebeurt. Twaalf- tot zestienjarigen zijn in het algemeen nog niet of niet volledig in staat hun financiële positie te overzien. Daarin komt pas wijziging als zij zelfstandig aanspraak kunnen maken op een vorm van inkomen, zoals de Studiefinanciering.

Bovendien liggen mededelingen op het financiële vlak vaak zeer gevoelig, hetgeen de kans op verstoring van de relatie tussen het kind en de ouder vergroot. Voorts zou een te ver gaande hoorplicht een aanzienlijke verzwaring van de werklust van de rechter ten gevolge hebben. Het voorgaande neemt niet weg dat de rechter bevoegd is om hem moverende redenen de minderjarige te horen. Een verdergaande inperking van de hoorplicht lijkt mij niet wenselijk. Zodra van de minderjarige verwacht mag worden dat hij inzicht in zijn financiële positie heeft en hij belang bij de zaak kan hebben bij voorbeeld in verband met de studiefinanciering, is het redelijk hem te horen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre het belang van het kind een rol speelt bij het achterwege laten van het horen van dit kind, verwijs ik naar hetgeen is vermeld bij artikel 802. Hieraan wil ik nog het volgende toevoegen. Alhoewel artikel 809 algemener is geformuleerd dan het huidige artikel 902b Rv, is geen wijziging beoogd. De gekozen formulering is een gevolg van de samenvoeging van de artikelen 902b, 885, tweede lid, en 895 tweede lid, Rv en de plaatsing in een afdeling over alle zaken van personen- en familierecht, waardoor artikel 809 een meer algemene betekenis krijgt. De toepassing van het artikel wordt niet alleen begrensd door het geringe belang van de zaak, maar ook door de woorden «in de gelegenheid te hebben gesteld». Zoals hierboven is toegelicht zal de rechter de jeugdige persoon moeten attenderen op de mogelijkheid zijn mening aan hem kenbaar te kunnen maken. Het kan in sommige gevallen wenselijk zijn de minderjarige nogmaals te doen oproepen. Om het voor de minderjarige gemakkelijker te maken informatie te verschaffen is de rechter vrij in het bepalen van de wijze waarop en de plaats waar het kind gehoord moet worden. Het komt regelmatig voor dat de jongere hetgeen hij «kwijt wil» in een brief neerlegt. Voorts kan de rechter op deze manier een omgeving kiezen, die past bij de omstandigheden van het geval en de behoeften van de jongere. Leidt dit niet tot resultaat en is de rechter van oordeel dat de jongere gehoord dient te worden, dan kan hij de voorgeleiding van het kind door het openbaar ministerie gelasten. De rechter is echter niet verplicht de minderjarige, van wie duidelijk blijkt dat hij niet gehoord wenst te worden, te laten voorleiden (vgl. HR 19 maart 1982 NJ 1982, 559).

In het geval dat het gaat om een zaak van ondergeschikt belang is de rechter in het geheel niet verplicht tot het horen van de jongere. Dit betreft de zaken waarin het ook nu niet verplicht is de minderjarige te horen (zie artikel 902b, eerste lid, Rv).

In het voorgaande ligt het antwoord besloten op de vraag van de leden van de fractie van D66 of de minder stringente redactie van het onderhavige artikel niet leidt tot een afwijkende interpretatie van het huidige artikel 902b Rv. De leden van de SGP-fractie stelden twee vragen met eenzelfde strekking. Hierboven is aangegeven dat de formulering is ingegeven door de samenvoeging van een aantal artikelen vanwege de veralgemening van de hoorplicht. De bepaling strekt zich uit tot alle zaken betreffende minderjarigen, curandi en onderbewindgestelden. De gekozen formulering stemt overeen met de opzet van deze afdeling.

Evenals bij de omschrijving van het begrip «belanghebbende» is ook hier niet gekozen voor een opsomming van zaken die van ondergeschikt belang zijn. Het lijkt in het kader van uniformering en vereenvoudiging niet gewenst van deze opzet af te wijken. Aangezien de bedoeling van artikel 809 duidelijk is, verwacht ik geen verzwaring van de werklust van de rechter.

Artikel 810

Zoals de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 terecht aangaven moet artikel 810 worden aangepast aan de tekst van artikel 902a Rv, zoals deze thans luidt (zie de Wet van 24 juni 1992, Stb. 343, tot wijziging van artikel 902a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en in verband daarmee van enige andere artikelen van dit Wetboek).

Artikel 811

De strekking van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom artikel 811 niet ook is geënt op art 42 van de Wet op de jeugdhulpverlening is mij niet duidelijk. Misschien moet ik de vraag aldus verstaan dat deze leden willen aangeven dat het wenselijk zou zijn om het in dit artikel genoemde inzagerecht zich niet alleen uit te laten strekken tot in de procedure overgelegde stukken, maar tot alle bescheiden in deze zaak. Deze uitbreiding zou echter de doelstelling van het hier geregelde inzagerecht overschrijden. Evenals de inzagebepaling genoemd in artikel 4291 Rv, beoogt het onderhavige artikel ervoor te waken dat belanghebbenden inzicht kunnen hebben in de stukken waarop de beslissing van de rechter gegrond is.

De stukken die niet zijn overgelegd, hebben niet bijgedragen tot de totstandkoming van de beslissing. De inzage van dergelijke stukken behoort niet in dit wetboek geregeld te worden.

In zaken betreffende jeugdhulpverlening kan inzage van deze stukken worden verkregen op grond van artikel 42 van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Deze leden pleitten voor een regeling van het inzagerecht van externe rapportages. In de nota «Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging» (kamerstukken 1990-1991, 21 980, nrs 1-2, p. 12) heb ik aangegeven dat de raad voor de kinderbescherming in ruime mate gebruik moet kunnen maken van externe adviseurs ter verkrijging van kwalitatief hoogstaande rapportages. Deze externe adviezen gaan onderdeel uitmaken van het advies van de raad voor de kinderbescherming aan de rechter en behoren dan tot de in artikel 811, eerste lid, genoemde, door deze raad overgelegde, bescheiden. Anders dan in het huidig recht (artikel 908a Rv) kan de raad voor de kinderbescherming niet langer bezwaar maken tegen inzage door verzoekers, ouders en (toezijnde) voogden van door haar overgelegde rapporten. Hieruit blijkt dat de voorgestelde regeling een ruimere inzagemogelijkheid verschafft dan thans het geval is op grond van artikel 908a Rv. Meer in zijn algemeenheid dient bedacht te worden dat het voor de hand ligt dat de

rechter alleen dan waarde aan het advies van de raad zal hechten, indien dit voldoende onderbouwd is. Indien dit advies gebaseerd is op een rapport van een externe deskundige, ontkomt de raad niet aan overlegging van dit rapport.

De leden van de SGP-fractie stelden voor de tekst van het eerste lid, onder d, beter af te stemmen op artikel 12 van het Verdrag betreffende de rechten van het kind. Zij stellen voor de tekst te laten luiden: «De minderjarige van twaalf jaar of ouder, van wie de rechter is gebleken dat hij in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake». Ik zie geen reden de tekst in deze zin aan te passen. Alhoewel er tussen de beide tekstvoorstellen geen inhoudelijk verschil bestaat, komt in de tenzij-formulering in het wetsvoorstel beter tot uitdrukking dat het inzagerecht van de minderjarige het uitgangspunt is en dat hiervan pas kan worden afgeweken bij gebrek aan een redelijke waardering van zijn belangen. Mijns inziens sluit de formulering goed aan bij artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. In dit artikel wordt het kind het recht verleend om zijn mening te geven in alle aangelegenheden die hem betreffen. Het belang dat aan de mening van het kind wordt gehecht moet overeenstemmen met zijn of haar leeftijd en rijpheid. Een beperking van het inzagerecht tot minderjarigen van twaalf jaar of ouder is naar mijn mening in overeenstemming met dit artikel.

Hiermede is tevens de vraag van de leden van de RPF-fractie in hoeverre voornoemd Verdrag tot wijziging van de tekst noopt, beantwoord.

Van de gelegenheid maak ik gebruik bij nota van wijziging het tweede lid aan te passen aan de Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Stb. 703), in werking getreden op 1 mei 1992.

Artikel 812

Artikel 822 is niet reeds vervallen, zoals de leden van de SGP-fractie veronderstelden. Dit artikel maakt onderdeel uit van het per 1 januari 1993 in werking getreden scheidingsprocesrecht (Stb. 1992, 373). In artikel 812 is op deze nieuwe regeling vooruitgelopen.

Artikel III, onderdeel B

De leden van de CDA-fractie, de fractie van D66 en de GPV-fractie pleiten voor het opnemen van een verwijzingsregel op grond waarvan de onbevoegde rechter de zaak kan verwijzen naar de bevoegde rechter. Deze problematiek hoort naar mijn mening thuis bij de algemene regeling van verzoekschriftprocedure en zal aan de orde komen bij de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de integratie van de rechtbanken en de kantongerechten.

Artikel III, onderdeel F (artikel 768)

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de SGP-fractie vroegen zich af of tegen een weigering van verlof ook geen hogere voorziening openstaat.

Artikel 768 is ontleend aan artikel 808 Rv. Het artikel verschaft een echtgenoot de mogelijkheid tot het nemen van een drietal conservatoire maatregelen, nadat de rechter verlof heeft verleend. Het gaat hier om de verzegeling en de boedelbeschrijving van de gemeenschapsgoederen en het maritaal beslag. In het vierde lid worden uitsluitend hoger beroep en cassatie uitgesloten van een toewijzende beschikking. Een hogere

voorziening is in deze gevallen niet nodig, aangezien de wet aparte mogelijkheden heeft gecreëerd om tegen een toewijzing in beroep te kunnen komen. De belanghebbende kan op grond van artikel 705, eerste lid, Rv in kort geding vorderen dat het maritaal beslag wordt opgeheven. Artikel 676 Rv verschaft de mogelijkheid om in kort geding de opheffing van de verzegeling of boedelscheiding te vorderen. Dit alles laat de toepassing van artikel 289 Rv onverlet. Tegen de uitspraak in kort geding staat wel hoger beroep open. Een andere overweging om geen hogere voorziening toe te laten is dat in al deze gevallen de verzoeker die op grond van het verlof tot deze handelingen overgaat achteraf niet geconfronteerd moet kunnen worden met een andersluidende beslissing van een hogere instantie. Dit zou een te grote inbreuk op de rechtszekerheid zijn. Dit rechtvaardigt tevens dat hoger beroep en cassatie wel openstaan tegen een weigering om het verlof te verlenen. De verzoeker kan immers een groot belang hebben bij het nemen van de maatregelen die hier aan de orde zijn.

Artikel IV, onderdeel B, onder 2

De redactionele verbeteringen die de leden van de SGP-fractie voorstelden zijn niet overgenomen. De voorgestelde formulering is gekozen met het oog op de mogelijke verschillende momenten waarop de beroepstermijn een aanvang kan nemen. In artikel 806, eerste lid, onder a, begint de beroepstermijn van twee maanden voor bekende belanghebbenden te lopen vanaf de dag van de uitspraak. Voor onbekende belanghebbenden begint de beroepstermijn te lopen vanaf het moment waarop hetzij de uitspraak aan hen is betekend, hetzij zij op andere wijze op de hoogte zijn van de uitspraak. Van de rechterlijke uitspraken die betrekking hebben op de rechtstoestand van natuurlijke personen die in de registers van de burgerlijke stand moeten worden ingeschreven, moet door de griffie een afschrift worden gestuurd aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. De griffie verzendt dit afschrift niet eerder dan twee maanden na de dag waarop de beschikking is gegeven. Dit betekent, in tegenstelling tot het tekstvoorstel van de leden van de SGP-fractie, dat dit afschrift niet onmiddellijk, nadat twee maanden te rekenen van de dag van de uitspraak zijn verstreken, behoeft te worden verzonden. Dit kan van belang zijn in het geval de griffie op de hoogte is geraakt van het hoger beroep dat inmiddels is ingesteld door een onbekende belanghebbende. Deze onbekende belanghebbende heeft immers, nadat hij op de hoogte is geraakt van de uitspraak, twee maanden de tijd om in hoger beroep te gaan. Deze termijn kan langer dan twee maanden na de dag van de uitspraak zijn verstreken. Het is in een dergelijk geval niet zinvol, indien de griffie desondanks een afschrift van de uitspraak, waartegen dus inmiddels beroep is ingesteld, aan de ambtenaar van de burgerlijk stand zou moeten versturen met als gevolg dat er gegevens in de registers van de burgerlijke stand worden opgenomen die aan vernietiging in hoger beroep blootstaan. Het tekstvoorstel beoogt hiermee rekening te houden.

Artikel IV, onderdeel C, onder 1

De leden van de SGP-fractie gaven de voorkeur aan de algemene beroepstermijn van twee maanden nadat de minderjarige of curandus van de kantonrechter toestemming heeft gekregen tot het aangaan van een huwelijk. Naar mijn mening moet de korte beroepstermijn van twee weken, zoals thans geregeld in artikel 39, vierde lid, van Boek 1 BW worden gehandhaafd. In de memorie van toelichting is gerefereerd aan de onwenselijkheid van een lange wachtperiode tot het moment waarop kan worden getrouwd. Dit moet naar mijn mening vermeden worden. De

bepaalde kring van belanghebbenden is zeer wel in staat om binnen twee weken hoger beroep aan te tekenen, aangezien eventuele bezwaren van zeer duidelijke aard zullen zijn. Het belang van de minderjarige of curandus is niet gediend met een lange wachttijd, terwijl de rechtszekerheid van belanghebbenden niet wordt geschaad met een kortere beroepstermijn.

Artikel IV, onderdeel D

De leden van de SGP-fractie merkten terecht op dat de verwijzing naar artikel 90, eerste lid, tweede zin, onjuist is geworden na de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Onderdeel D dient geheel te vervallen.

Artikel IV, onderdeel N (artikel 280)

De leden van de SGP-fractie vroegen of de verklaring, genoemd in artikel 280 van Boek 1 BW ook moet worden afgelegd door de testamentaire voogd die overeenkomstig artikel 285, vierde lid, van Boek 1 BW door de rechter is benoemd.

In het geval de ouder die na echtscheiding of scheiding van tafel en bed het gezag over een kind uitoefent, komt te overlijden, benoemt de rechter een voogd (artikel 285, eerste lid, van Boek 1 BW). Deze voogd (niet-ouder) moet de bereidverklaring afleggen op grond van artikel 280, eerste lid, onder c, van Boek 1 BW. De rechter benoemt zo mogelijk de andere ouder tot voogd, tenzij de overleden ouder bij testament of andere akte een ander tot voogd heeft benoemd. Een ouder-voogd legt geen bereidverklaring af, omdat deze verondersteld mag worden bereid te zijn de voogdij op zich te nemen (artikel 280, derde lid, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

In artikel 285, vierde lid, van Boek 1 BW gaat het niet om een door de rechter benoemde voogd, maar om de door de overleden ouder benoemde voogd. Deze testamentaire voogd moet de verklaring afleggen op grond van artikel 280, eerste lid, onder b, van Boek 1 BW. In het vierde lid van artikel 285 van Boek 1 BW wordt alleen geregeld dat de overlevende ouder voorrang heeft bij de benoeming tot voogd boven degene die door de overleden ouder tot voogd is aangewezen.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto