

23 714

Wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van medevoogdij en gezamenlijke voogdij

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 13 mei 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de **VVD** hadden het voorliggende voorstel met gemengde gevoelens ontvangen. Zij konden met de voorgestelde regelingen in het algemeen volgaarne instemmen voor zover deze betrekking hebben op situaties waarin slechts één of in het geheel geen tot het betrokken kind in familierechtelijke betrekking staande ouder aanwezig is. Zij waren echter vooralsnog geenszins overtuigd van de wenselijkheid van de voorgestelde regelingen voor gevallen waar beide, tot het kind in familierechtelijke betrekking staande, eigen ouders in leven zijn. Zij wensten daaromtrent de volgende vragen te stellen.

Gaat de gedachte-ontwikkeling over de positie van gescheiden ouders – nadat het jarenlang als normaal is beschouwd dat een van beiden, de toeziende voogd, de facto nauwelijks enige zeggenschap had – thans niet duidelijk in de richting dat in beginsel ook na een scheiding beide ouders gelijkelijk met het gezag over het kind c.q. de kinderen bekleed dienen te blijven? Is het voorliggende voorstel, dat de mogelijkheid schept het gezag van de niet-verzorgende ouder over te hevelen naar een derde, met die ontwikkeling te verenigen?

Stelt de voorgestelde regeling van de mogelijkheid een ouder van zijn gezag te ontheffen – gelijk trouwens de in het verleden bestaande toestand eveneens heeft gedaan – niet feitelijk een premie op het saboteren door de verzorgende ouder van de contacten tussen het kind en de andere ouder?

Zou het niet veeleer zo behoren te zijn dat een dergelijke sabotage door de verzorgende ouder leidt tot de presumptie van ongeschiktheid van die verzorgende ouder om het gezag uit te oefenen? Is het immers voor het kind niet van groot belang contact met beide ouders te houden? Heeft tot dusverre het bewaren van de vrede op korte termijn (in het verzorgende gezin) bij de beoordeling van het belang van het kind niet een veel te grote rol gespeeld? Daaraan doet niet af dat zich uiteraard situaties

¹ Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD), voorzitter, Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD).

kunnen voordoen van dusdanige ernst dat ontzetting van een ouder uit het ouderlijk gezag geboden is.

De leden van de **CDA**-fractie wilden naar aanleiding van de brief van het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht¹ d.d. 28 april 1997 een aantal vragen stellen:

Is de staatssecretaris het eens met de stelling in deze brief dat het wetsvoorstel negatieve effecten heeft voor de grote groep scheidende/gescheiden ouders? Zo nee, waarom niet?

Is de staatssecretaris het eens met de stelling in deze brief dat het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig is omdat het enerzijds het gezamenlijke gezag van rechtswege regelt maar anderzijds de mogelijkheid opent van mede-gezag voor een nieuwe partner en aldus een beloning stelt op beëindiging van het gezamenlijke gezag. Zo nee, waarom niet?

Vreest de staatssecretaris niet dat openstelling van de mogelijkheid van mede-gezag voor een nieuwe partner de bereidheid van elk der ouders om samen met elkaar een oplossing te zoeken in het belang van het kind negatief zal beïnvloeden? Zo nee, waarom niet?

Voorts wilden de leden van de CDA-fractie de vraag stellen of het juist is dat de staatssecretaris heeft toegezegd dat dit wetsvoorstel eenmaal wet geworden, niet in werking zal treden dan gelijktijdig met een systeem van verplichte scheidingsbemiddeling? Als dit niet juist is, wat heeft de staatssecretaris dan wel toegezegd in dit opzicht? Als dit wel juist is, hoe zal de staatssecretaris die toezegging dan nakomen? Zijn er financiële middelen voor de invoering van een stelsel van verplichte echtscheidingsbemiddeling?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden een aantal vragen.

Deelt de staatssecretaris de mening van het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht, dat het voorstel innerlijk tegenstrijdig is, omdat het enerzijds als normale situatie stelt, dat het gezamenlijk gezag na echtscheiding wordt gehandhaafd, maar anderzijds het betrekkelijk eenvoudig maakt om na drie jaar het gezag toe te kennen aan een ander dan de ouder, die niet het gezag heeft? Is overwogen om de andere ouder een vetorecht te geven? Zo neen, waarom niet?

Sinds november 1995 is de wet van kracht, waarin is bepaald, dat ouders op hun gezamenlijk verzoek met het gezamenlijk ouderlijk gezag kunnen worden belast. Wat is de reden, dat na zo korte tijd deze bepaling wordt gewijzigd en nu het gezamenlijk ouderlijk gezag na scheiding tot de normale situatie wordt betiteld? Is er enig zicht op de ervaringen met gezamenlijk gezag in de situatie voor november 1995 en na inwerking-treding van de onderhavige wet van 6 april 1995?

Uitgangspunt van de onderhavige wetgeving is dat het voor het kind van belang is met beide ouders contact te houden na echtscheiding. Bestaat er inzicht in de vraag in hoeveel gevallen dit zonder noemenswaardige problemen gepaard gaat? Hoe vaak wordt een beroep gedaan op hulpverleningsinstellingen, c.q. de raad voor de kinderbescherming voor bemiddeling? Welke instellingen verlenen hulp? Kunnen zij aan de hulpvraag beantwoorden? Zijn er wachtlijsten?

Is bekend of meer dan voorheen ondertoezichtstellingen worden opgelegd om te bewerkstelligen, dat contact met de niet met het gezag belaste ouder tot stand komt of in stand blijft? Bestaat enig inzicht in de vraag in hoeverre dergelijke ondertoezichtstellingen succes hebben?

Waarom denkt de regering, dat het wel meevalt met de werklasterzwaring van de rechterlijke macht tengevolge van dit wetsvoorstel? Begrijpen de leden van deze fractie het goed, dan is de voornaamste

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de staatssecretaris en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 119520.2.

reden om het gezamenlijk gezag na echtscheiding als eerste optie te verklaren ingegeven door een wens tot cultuurverandering. Is het reëel te verwachten dat een cultuurverandering bewerkstelligd kan worden door wetgeving? Wat gaat de regering nog meer ondernemen om de gewenste cultuurverandering te bereiken?

In een onderzoek naar stiefouderadopties in Amsterdam, bleek, dat in een aantal gevallen, waarin onderzoek werd gedaan naar de wenselijkheid van stiefouderadoptie, het nieuwe huwelijk niet duurzaam was (FJR, februari 1997). Bestaat inzicht in de vraag hoeveel huwelijken, waarin een stiefouderadoptie is uitgesproken uiteindelijk niet duurzaam zijn gebleken? Valt niet te vrezen, dat de mogelijkheid van toekenning van gezamenlijk gezag aan ouder en stiefouder regelmatig niet zal bijdragen aan de bestendigheid van de opvoedingsituatie van het kind?

Art. 253w belast de ouder, die met het gezamenlijk gezag belast is geweest met een onderhoudsplicht. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed, dat hier geen enkel recht (zoals bijv. omgang of informatie) tegenover staat? Is dat redelijk? Waarom? Kan de rechter bij het vaststellen van de onderhoudsplicht gewicht toekennen aan het al dan niet bestaan van contact met de ouder die niet meer het gezag heeft?

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De strekking van dit wetsvoorstel dat het feitelijke ouderschap zoveel mogelijk gelijkwaardig dient te worden gesteld aan het juridische ouderschap is een waardevol uitgangspunt waarvoor een duidelijke maatschappelijke behoefte bestaat. De manier waarop mensen vorm geven aan hun ouder-kind en samenlevingsrelaties is aan verandering onderhevig en wordt beïnvloed door factoren waarop men vaak geen controle uit kan oefenen als bijv. echtscheiding en dood. Hierdoor ontstaat er een behoefte aan voogdij-wetgeving bij een zeer heterogene groep mensen. De leden hier aan het woord wilden de volgende vragen aan de staatssecretaris voorleggen.

In het wetsvoorstel wordt gesproken van een situatie waarin er twee voogden zijn toegewezen aan een kind. Het gezamenlijk gezag wordt hiermee beperkt tot twee personen. Meervoudig gezag wordt hiermee uitgesloten. Toch zijn er situaties denkbaar waarbij dit wenselijk is; bijv. een situatie waarbij een van de partners voor langere tijd niet beschikbaar is (ziekte, verblijf in het buitenland etc.). Waarom is ervoor gekozen om meervoudig gezag uit te sluiten?

Mogen de ouder en de voogd die gezamenlijk gezag uitoefenen over een kind in een familierechtelijke betrekking tot elkaar staan?

Op die manier kan namelijk het successierecht eenvoudig omzeild worden.

Wat is de verwachte werklastverzwaring bij de rechterlijke macht en de raad voor de kinderbescherming? Zijn hiervoor middelen beschikbaar gemaakt?

Echtscheidingen kunnen moeilijke verstandhoudingen tussen de ex-echtelingen tot gevolg hebben. Een verstandhouding die vaak bemoeilijkt wordt door het omgangsrecht over de kinderen. Hierbij heeft de Raad voor de Kinderbescherming een bemiddelende en adviserende rol. Het blijkt dat de Raad vaak het belang van de moeder zwaarder laat wegen dan het belang van de vader. Hun advisering lijkt daardoor uiterst partijdig, waarbij de rapportage vaak te wensen overlaat. Hoe wil de staatssecretaris dit voorkomen?

Kinderen die met «lichamelijke of geestelijke» ondergang worden bedreigd krijgen een gezinsvoogd toegewezen. Die neemt de verantwoordelijkheid voor de opvoeding over van de beide ouders. Vroeger had de kinderrechter daarbij een controlerende functie. Eind 1995 werd de wet gewijzigd en kregen de voogdij-instellingen meer ruimte. Hun positie is zeer directief, het gelijk van de gezinsvoogd kan tot beslissingen leiden

waartegen nauwelijks beroep mogelijk is. Dit kan leiden tot situaties waarin ouders die best een rol zouden kunnen spelen in de opvoeding van hun kinderen buitenspel worden gezet. Wil de staatssecretaris haar visie hierop geven?

Het gezamenlijk gezag over een kind kan door een ouder en een nieuwe partner volgens dit wetsvoorstel o.a. verkregen worden op voorwaarde dat de oorspronkelijke andere ouder reeds drie jaar geen gezag heeft uitgeoefend. Nadat ouders uit elkaar zijn gegaan behoort een ouder het gezag niet te kunnen verliezen. Het uit het ouderlijk gezag plaatsen van de ouders is oorspronkelijk een kindbeschermingsmaatregel die ervoor moest zorgen dat een kind uit een ontwricht gezin de bescherming kreeg die het verdiende. Het lijkt erop dat met deze wet de ouders niet meer gewezen worden op hun plichten maar dat de weg wordt opengemaakt voor een vrijblijvend ouderschap. Het ouderlijke gezag krijgt hiermee een vrijblijvend karakter dat overdraagbaar blijkt op een nieuw persoon. De ouder wordt a.h.w. «ontouderd». Is de staatssecretaris het met deze leden eens als zij ervoor willen pleiten om de banden tussen ouder en kind in ieder geval open te houden en waar mogelijk te versterken, in plaats van het overgaan tot het instellen van een nieuwe ouder?

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met belangstelling, evenwel niet met onverdeelde instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden toonden zich verbaasd dat thans opnieuw een wetsvoorstel betreffende het gezag over minderjarigen wordt aangeboden aan de Eerste Kamer zo kort nadat de Wet houdende nadere regeling van het ouderlijk gezag over en de omgang met minderjarige kinderen, Stb. 1995, 240, in werking is getreden (op 2 november 1995!). Heeft inmiddels een behoorlijke evaluatie van de werking van genoemde wet kunnen plaatsvinden? Deze leden toonden zich geïnteresseerd in de ervaring met de omgangsregeling, o.a. wat betreft de belasting van de rechterlijke macht. Gaarne zouden zij op dit punt nadere informatie ontvangen.

Deze leden hadden niet de indruk dat de praktijk vraagt om de thans voorgestelde wijziging. Wel was hen opgevallen dat enkele organisaties hadden aangedrongen op wijziging. Acht de regering dat feit voldoende grond om o.a. tot een fundamentele omslag in de voorziening in het gezag na echtscheiding te komen?

Deze leden stelden de vraag of, gelet op de inhoud van het wetsvoorstel, geconcludeerd moet worden dat ten principale gezagsrelaties tussen gezagsdragers (ouders) en kinderen, gebaseerd op bloedverwantschap, zich juridisch vertalend in familierechtelijke betrekkingen, gelijkwaardig worden geacht aan relaties (feitelijk c.q. sociaal ouderschap) die niet op bloedverwantschap en familierechtelijke betrekkingen zijn gebaseerd. Zijn, met andere woorden, juridisch ouderschap en gezagsouderschap inwisselbare begrippen?

Betreffende het gezamenlijk gezag van een ouder met een partner in de situatie dat er geen andere ouder is en een kind is geboren op een moment dat de relatie tussen ouder en partner reeds bestond, vroegen deze leden of een termijn van tenminste een jaar (mede)verzorging en opvoeding geen voorwaarde dient te zijn, aangezien niet bij voorbaat vaststaat hoe de relatie zich zal «houden» nadat deze is uitgebreid met een kind en de waarborging van veiligheid en stabiliteit in het eerste levensjaar van het kind ten opzichte van de partner een andere rol speelt dan ten opzichte van de ouder. Of geldt de genoemde termijn ook in de beschreven situatie?

Tenslotte vroegen deze leden of de regering de cijfermatig onderbouwde inschatting betreffende de te verwachten (extra) belasting van de rechterlijke macht, zoals gemaakt door de woordvoester van de PvdA-fractie (Handelingen Tweede Kamer, 1996–1997, nr. 21, blz. 62–4525, m.k.) kan onderschrijven. Meent zij dat aldaar sprake is van een reële

inschatting? Zo neen, op welke onderdelen meent zij dan dat de analyse van deze woordvoerster mankeert?

2. Artikelen

ARTIKEL I

C

Artikel 251

Het tweede lid betekent, aldus de leden van de **VVD**-fractie, letterlijk genomen dat reeds het daar bedoelde verzoek de gezamenlijke uitoefening van het gezag doet eindigen. De bedoeling is vermoedelijk dat de toewijzing van het verzoek door de rechtbank pas die werking heeft. Waarom staat dat er dan niet?

Het vierde lid maakt volgens grammaticale interpretatie de bedoelde aanvulling tot een gebonden beschikking. Is het inderdaad de bedoeling dat de rechtbank hier geen beleidsruimte meer heeft? Zo ja, waarom?

I

AFDELING 3A. GEZAMENLIJK GEZAG VAN EEN OUDER TEZAMEN MET EEN ANDER DAN EEN OUDER

Artikel 253t

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat in de tweede zin van het vierde lid het woord «Zij» niet open staat voor rechtspersonen. Moet dat woord niet vervangen worden door een woord, dat terug kan slaan op het onzijdige woord «gezag»?

ARTIKEL II

A

Is hier het artikelnummer correct vermeld, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie.

In de aan deze leden ter beschikking staande wetsuitgaven komt in het eerste lid van artikel 1:20 BW (handelende over de geboorteakte bij levenloze geboorte of overlijden vóór de aangifte) in het geheel geen «onder a.» voor.

ARTIKEL III

A

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of de vervangende zinsnede niet met een komma dient te beginnen?

3. Slotopmerking

Tenslotte merkten de leden van de **VVD**-fractie onder het motto «frappez toujours» wederom op dat zij een bijlage, bevattende de volledige oude en nieuwe teksten van de artikelen waarin wijzigingen

worden voorgesteld, ook hier weer node hadden gemist; de hiervoor gestelde vraag over artikel II onder A illustreert het nut van een dergelijke bijlage.

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk