

23 714

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 mei 1997

De vragen van de vaste commissie voor Justitie beantwoord ik graag als volgt.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de VVD konden in het algemeen volgaarne instemmen met de voorgestelde regelingen, voor zover deze betrekking hadden 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.

Deze leden hebben gelijk dat de gedachteontwikkeling thans duidelijk in de richting gaat dat in beginsel ook na een scheiding beide ouders gelijkelijk met het gezag over het kind of de kinderen bekleed dienen te blijven. Dit uitgangspunt is in het onderhavige wetsvoorstel in de voorgestelde wijziging van artikel 251 verwoord. De verantwoordelijkheid die de ouders tijdens huwelijk gezamenlijk ten aanzien van hun kinderen hadden, blijft na ontbinding van het huwelijk in principe bestaan. Dat betekent overigens niet dat ouders tegen hun uitdrukkelijke wens in deze gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten blijven uitoefenen. Op verzoek van beiden of een van hen kan de rechter in het belang van het kind het gezag aan een van beiden doen toekomen.

Ook de voorgestelde regeling voor het gezamenlijk gezag door een ouder en een niet-ouder sluit bij deze ontwikkeling aan. Gezamenlijk gezag kan immers in deze situaties alleen verkregen worden, als de ouder die dit gezamenlijk gezag met een niet-ouder wil gaan uitoefenen, gedurende drie jaren alléén het gezag over het kind of de kinderen heeft gehad. In die gevallen dat ouders na scheiding gezamenlijk het gezag blijven uitoefenen, is met andere woorden een «overheveling» van het gezag van een van de ouders naar de partner van de andere ouder niet mogelijk (artikel 253t, tweede lid).

Veel voorkomend zijn de situaties waarin na de scheiding een van beide ouders met het gezag over de kinderen is belast. Meestal heeft de niet met het gezag belaste ouder dan regelmatige contacten met het kind of de kinderen. Het is bekend dat de daartoe getroffen regelingen niet altijd

even goed worden uitgevoerd. Daarop doelen de leden van deze fractie waarschijnlijk als zij opmerken dat het gezamenlijk gezag een «premie op het saboteren van contacten met de andere ouder» zou kunnen zijn.

In verband met deze opmerking merk ik graag eerst iets op over het omgangsrecht. Ik heb naar aanleiding van een toezegging die ik had gedaan tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het wetsvoorstel houdende nadere regeling van het gezag over en de omgang met minderjarige kinderen (Handelingen Tweede Kamer 1994/95, 23 012, p. 17-940) een onderzoek laten doen naar de praktijk van het omgangsrecht. Dit onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Uit het kwantitatieve deel blijkt dat het omgangsrecht in de loop der tijd een in de rechtspraktijk goed ingebed recht is geworden. Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit interviews met ouders die probleemvolle ervaringen hebben met omgangsregelingen. Daarnaast zijn er interviews gehouden met rechters, advocaten, medewerkers van de raad voor de kindbescherming en met cliëntenorganisaties in het familierecht. Het concept-rapport is ten slotte getoetst in twee ronde-tafelbijeenkomsten. Een van de bijeenkomsten vond plaats met cliëntenorganisaties, de andere met een aantal professionals.

Uit het kwalitatieve deel van het onderzoek bleek dat iedereen van oordeel is dat «omgang moet». Er wordt door alle professioneel betrokkenen in de praktijk veel moeite gedaan om uitvoerbare omgangsregelingen tot stand te laten komen. Naar het oordeel van de professioneel betrokkenen is de omgangsproblematiek in essentie terug te voeren op relatieproblemen en een ernstig verstoorde communicatie tussen de beide ouders. Wanneer de ouders blijven strijden en met juridische procedures nieuwe eisen stellen, verergert dit doorgaans de omgangsproblemen in plaats van ze op te lossen. Bovendien is op een bepaald moment doorprocederen niet langer in het belang van de kinderen. «Omgang moet», maar niet ten koste van alles. Als een oplossing voor de problemen worden bemiddeling en begeleiding bij de omgang genoemd. Dit noemt ook de Commissie herziening scheidingsprocedure (Commissie de Ruiter) in haar rapport als oplossing. Deze commissie heeft experimenten met omgangsbemiddeling aanbevolen. Ik ben thans doende aan deze aanbeveling invulling te geven.

Ik ben op de omgangsproblematiek in mijn reactie zo diep ingegaan, omdat ik van oordeel ben dat deze bij de wortel moet worden aangepakt, opdat de problemen niet elders in verhevigde mate terugkeren. Zoals uit het bovenstaande al blijkt, zijn omgangsproblemen in wezen geen juridische problemen, maar problemen die voortvloeien uit een verstoorde relatie en communicatie van ouders. Overigens zullen ook door omgangsbemiddeling en door begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen niet alle problemen opgelost kunnen worden. Zeker in situaties waarin er al jaren problemen zijn en er uiteindelijk in het belang van het kind geen omgang is, zal er waarschijnlijk nauwelijks herstel van relaties mogelijk zijn.

In de gevallen dat contacten tussen de niet met het gezag belaste ouder en het kind om welke reden ook niet goed verlopen, worden door de met het gezag belaste ouder soms bepaalde juridische acties in gang gezet. In de eerste plaats werden wel verzoeken gedaan om de niet met het gezag belaste ouder te ontzetten van de tot 2 november 1995 bestaande toeziende voogdij. Dat is nu niet meer aan de orde. Vervolgens worden verzoeken tot stiefouderadoptie ingediend. Bij toewijzing van een dergelijk verzoek wordt de familierechtelijke betrekking met de niet met het gezag belaste ouder volledig verbroken. Uiteraard kan deze ouder hiertegen bezwaar maken. De stiefouderadoptie vindt in dat geval geen doorgang, tenzij de bezwaarmakende ouder misbruik maakt van zijn bevoegdheid. In plaats van stiefouderadoptie wordt dan wel om naamswijziging verzocht.

Deze kan er uiteraard niet toe dienen dat voor het kind zijn werkelijke staat verduisterd zou worden. Bedacht moet hierbij worden dat in een aantal gevallen verzoeken tot stiefouderadoptie om goede redenen worden toegewezen. De variëteit van situaties is erg groot. In een aantal gevallen is stiefouderadoptie echter een maatregel die in zijn gevolgen te ver strekt.

Het zou passend kunnen zijn als een feitelijke situatie waarin al geruime tijd door een ouder en zijn partner voor het kind wordt gezorgd, ook juridisch inhoud krijgt. Maar dat moet niet betekenen dat de familie-rechtelijke betrekking met de andere ouder volledig wordt verbroken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt naar mijn oordeel dit passende alternatief geboden: de feitelijke gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ouder en zijn partner krijgt juridisch inhoud zonder dat de andere ouder alle betrekkingen met zijn kind of kinderen verliest. De andere ouder blijft ouder.

Ik besef heel wel dat, indien dergelijke verzoeken worden gedaan in situaties waarin het erom gaat de andere ouder «buiten spel» te zetten, het van belang is de situatie van deze andere ouder helder in beeld te krijgen. De belangen van deze ouder bij (het voortduren van) een goede relatie met zijn kind of kinderen zullen in het kader van de beoordeling van het verzoek om gezamenlijk gezag in het licht van de belangen van het kind gewogen moeten worden. In de in het wetsvoorstel geformuleerde afwijzingsgrond komt dit ook tot uitdrukking (artikel 253t, derde lid).

In de praktijk kan dit erop neer komen dat een verzoek om gezamenlijk gezag wordt aangehouden om bij voorbeeld eerst de communicatie tussen beide ouders te herstellen of om eerst de stokkende omgang weer te herstellen.

Ik hoop met dit antwoord duidelijk te hebben gemaakt dat getracht wordt omgangsproblemen bij de wortel aan te pakken en dat de regeling van het gezamenlijk gezag voor een ouder en niet-ouder, in die gevallen dat er een andere ouder is, mede met het oog op de praktijk van de stiefouderadoptie is ontworpen. Getracht is enerzijds rekening te houden met de situatie zoals deze feitelijk is en anderzijds de belangen van de andere ouder niet uit het oog te verliezen.

De leden van de CDA-fractie stellen naar aanleiding van een brief van het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht van 28 april 1997 een aantal vragen. Over deze brief merk ik in het algemeen graag het volgende op. De brief gaat sterk uit van het bestaan en voortbestaan van verstoorde relaties tussen ex-echtgenoten in verband met een scheiding. In dat perspectief grijpen ex-echtgenoten vele middelen aan om elkaar het leven zuur te (blijven) maken: de omgang wordt geblokkeerd, informatie- en consultatieplichten worden niet nagekomen, er worden alimentatieprocedures gevoerd, er wordt naamswijziging voor de kinderen verzocht en, als de ouder die het gezag heeft een nieuwe partner heeft, wordt er in deze gevallen ook nog eens stiefouderadoptie verzocht.

De brief suggereert één oplossing voor deze situaties: juridische middelen voor de ouder die het gezag heeft en die tot effect zouden kunnen hebben dat de andere ouder op groter afstand zou kunnen komen te staan, mogen er niet zijn. Ik ben van oordeel dat daarmee geen recht wordt gedaan aan de werkelijkheid waarin het kind opgroeit. Tegenover de situaties die in de brief worden gezet, zijn evenzovele situaties te schetsen waarin de ouder die niet het gezag heeft er zelf voor heeft gekozen om zich van haar of zijn kinderen te verwijderen en het belang van het kind ermee gediend kan zijn als een nieuwe verzorger en opvoeder samen met de ouder die het gezag heeft dit gaat uitoefenen.

Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie al heb opgemerkt ten aanzien van omgangsproblemen dat deze in essentie geen juridische problemen zijn, zo ben ik van mening dat

ook scheidingsproblemen in essentie veelal geen juridische problemen zijn. Helaas worden vaak juridische middelen gebruikt om een probleem dat in wezen van andere aard is, op te lossen. Het gaat om soms sterk verstoorde relaties en om communicatiestoornissen. Ik sta dan ook in beginsel positief tegenover een andere benadering van de echtscheiding, namelijk via scheidingsbemiddeling. In het kader van de bepaling van mijn standpunt over het rapport van de Commissie herziening scheidingsprocedure (Commissie de Ruiter), dat ik voor deze zomer verwacht bekend te kunnen maken, zal ik hierop nader ingaan. Ik heb in ieder geval in de Tweede Kamer der Staten-Generaal tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel geen toezeggingen omtrent de invoering van, al dan niet verplichte, scheidingsbemiddeling. Er is ook niet toegezegd dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou worden gekoppeld aan de invoering van een systeem van verplichte scheidingsbemiddeling.

Een andere benadering van de scheidingsproblematiek leidt wellicht tot minder problemen in een latere fase als er nieuwe partners komen die ook een nauwe band met het kind of de kinderen ontwikkelen en die feitelijk mede de zorg voor deze kinderen hebben. Ik ben van oordeel dat een dergelijke lange termijn-benadering meer perspectief biedt dan het op de korte termijn onmogelijk maken dat een feitelijk gegroeide situatie waarin een nieuwe partner van een ouder mede de dagelijkse zorg en verantwoordelijkheid voor een kind heeft, ook juridisch erkenning krijgt.

De enige weg die thans bestaat om aan de positie van de nieuwe partner van een gescheiden ouder die mede de kinderen verzorgt en opvoedt, inhoud te geven, is de stiefouderadoptie. Zoals hierboven uiteengezet schiet die maatregel in een aantal gevallen over zijn doel heen. Voor het geval van stiefouderadoptie kan echt gesproken worden van «ontoudering». De familierechtelijke betrekking met de niet met het gezag belaste ouder wordt immers volledig verbroken. De mogelijkheid van gezamenlijk gezag in dit wetsvoorstel beoogt juist de bestaande betrekkingen met een andere ouder in stand te laten. Ik begrijp best dat gezamenlijk gezag van een ouder en zijn partner bij de ex-echtgenoot van de ouder, de andere ouder, kan overkomen als nog meer verlies van het kind, maar de feitelijke situatie is wel die waarin de dagelijkse verantwoordelijkheid voor het kind ligt bij de ouder die het gezag heeft en zijn of haar partner. Die verantwoordelijkheid krijgt juridisch inhoud. Feitelijk hoeft er niet veel te veranderen. Het gaat mij te ver om deze nieuwe regeling van gezamenlijk gezag van een ouder en zijn partner te plaatsen in het licht van «een beloning op de beëindiging van het gezamenlijk gezag». Als voorwaarde voor de verkrijging van gezamenlijk gezag geldt in deze gevallen immers onder andere dat het gezag door de ouder gedurende ten minste drie jaren alleen moet zijn uitgeoefend. Gelet op deze termijn kan toch moeilijk gesproken worden van een beloning op de beëindiging van het gezamenlijk gezag.

Ik vertrouw met het bovenstaande de vragen van de leden van de CDA-fractie te hebben beantwoord.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van D66 de strekking van het wetsvoorstel waardevol achten.

Deze leden vragen waarom ervoor gekozen is meervoudig gezag, dat wil zeggen gezagsuitoefening door drie of meer personen tegelijk, uit te sluiten. Zij kunnen zich voorstellen dat dit wenselijk kan zijn in situaties waarin een van de partners voor langere tijd niet beschikbaar is.

Naar mijn oordeel roept de gezagsuitoefening door drie of meer personen meer complicaties dan voordelen op. Steeds zal door drie personen gezamenlijk beslist moeten worden. Deze vorm van gezag werkt immers niet alleen als een van de betrokkenen niet in staat is om mee te beslissen. In alle gevallen zal gezamenlijk beslist moeten worden. Ook voor het kind kan de gezagsuitoefening door drie of meer personen tegelijkertijd tot tegenstrijdigheden leiden die de gewenste stabiliteit en

evenwichtigheid in ontwikkeling niet ten goede hoeven te komen. Bovendien heeft deze vorm van gezagsuitoefening in de praktijk, voor zover mij bekend, weinig weerklank. Ik vraag me af of dan wettelijk een dergelijke vorm van gezagsuitoefening in het leven geroepen zou moeten worden.

De ouder en degene die mede de feitelijke zorg over het kind heeft, kunnen tot elkaar in familierechtelijke betrekking staan, bij voorbeeld broer en zus zijn. Zij kunnen gezamenlijk het gezag krijgen. Ik vraag mij af of de verkrijging van gezamenlijk gezag in deze gevallen met het oogmerk van omzeiling van het successierecht zou geschieden. Weliswaar is aan de verkrijging van gezamenlijk gezag verbonden dat successierechtelijk het kind als eigen kind wordt beschouwd, maar er is nu al een regeling in artikel 19 van de Successiewet die pleegkinderen onder voorwaarden gelijk stelt met eigen kinderen. Daarbij geldt niet de voorwaarde dat er tussen pleegouder en pleegkind geen familierechtelijke betrekking zou mogen bestaan. Zou er geen gezamenlijk gezag zijn, dan zou er met andere woorden onder omstandigheden toch hetzelfde successierechtelijke voordeel kunnen bestaan.

Wat betreft de werklastverzwaring van de rechterlijke macht en de raad voor de kinderbescherming het volgende. Ik ontleen het een en ander aan hetgeen ik hierover aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heb medegedeeld.

Het valt niet erg goed te voorspellen in hoeveel gevallen er verzoeken tot gezamenlijk gezag door een ouder en zijn partner, verzoeken tot beëindiging van het gezamenlijk gezag, verzoeken tot gezamenlijke voogdij en tot beëindiging daarvan gedaan zullen worden.

Er is getracht met behulp van statistische gegevens meer inzicht in deze situaties te krijgen. Dit heeft tot de volgende bevindingen geleid.

Wat betreft de verzoeken tot gezamenlijke voogdij:

Aannemelijk is dat deze verzoeken afkomstig zullen zijn van pleegouders die al geruime tijd een kind verzorgen en opvoeden en van wie een van beiden de voogd is over het kind. Er zijn op dit moment ongeveer 1400 kinderen die onder voogdij staan en langer dan drie jaar in een pleeggezin verblijven. In de praktijk ligt de voogdij meestal bij de voogdij-instelling en niet bij een van de pleegouders. Er zijn geen aanwijzingen dat in deze gevallen pleegouders graag gezamenlijk de voogdij over het kind zouden willen gaan uitoefenen. Vaak stellen zij de steun van de voogdij-instelling die de voogdij heeft, op prijs. Deze rechtspersoon-voogd kan ook een goede functie vervullen in de verhouding tot de ouder die het kind in het pleeggezin bezoekt. Van het blokkaderecht van pleegouders wordt in deze gevallen in de praktijk ook slechts zelden gebruik gemaakt. De verwachting is dan ook dat het aantal verzoeken om gezamenlijk met gezag belast te worden in deze categorie gering zal zijn.

Wat betreft de verzoeken tot gezamenlijk gezag het volgende. Deze verzoeken zouden afkomstig kunnen zijn van een ouder en stiefouder en kunnen treden in de plaats van een verzoek om stiefouderadoptie. In 1994 zijn 400 stiefouderadopties uitgesproken. Voor zover in plaats van een verzoek tot stiefouderadoptie een verzoek om gezamenlijk gezag wordt gedaan, leidt dit niet tot een verhoging van de werklast bij de rechterlijke macht of de raad voor de kinderbescherming, maar tot een verschuiving naar een andere categorie zaken. In beide gevallen wordt het verzoek immers door de rechtbank behandeld en kan de raad voor de kinderbescherming ingeschakeld worden om onderzoek te verrichten.

Overblijft de categorie van gevallen van een ouder die alleen het gezag over het kind heeft en zijn of haar partner met wie hij of zij niet is gehuwd. Over de omvang van deze categorie van gevallen zijn geen gegevens voorhanden. Evenmin valt aan te geven hoeveel betrokkenen uit deze categorie een verzoek tot gezamenlijk gezag zouden doen en in hoeveel gevallen er complicaties zouden kunnen optreden, waardoor inschakeling

van de raad voor de kinderbescherming nodig zou zijn. In verband hiermee is ervan afgezien schattingen te maken. Er is immers geen reëel aanknopingspunt op basis waarvan een enigszins realistische schatting mogelijk is. Dat er enige verzwaring zal optreden, zal niemand willen ontkennen. De praktijk zal in dit opzicht uitsluitend moeten bieden. Toegezegd is al dat die praktijk gevolgd zal worden om meer inzicht in de aantallen te kunnen krijgen. Voorshands wordt ervan uitgegaan dat een en ander binnen de begroting wordt opgevangen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik wil voorkomen dat de advisering van de raad voor de kinderbescherming in het kader van de omgang uiterst partijdig lijkt en de rapportage te wensen overlaat.

Ik deel geenszins het standpunt dat de advisering van de raad voor de kinderbescherming in omgangszaken partijdig zou zijn in die zin dat de raad het belang van de moeder zwaarder laat wegen dan het belang van de vader. Evenmin deel ik het standpunt dat de rapportage van de raad vaak te wensen overlaat. Het is mij niet duidelijk waarop de leden van de D66-fractie deze nogal zware aantijgingen aan het adres van de raad voor de kinderbescherming baseren.

Wat betreft de partijdigheid van de raad merk ik het volgende op. De raad komt op voor de belangen van het kind. In die zin is de raad inderdaad partijdig. Deze belangen vallen in omgangszaken niet zonder meer samen met de belangen van de moeder of die van de vader. Dat een advies aan de rechter om geen of maar een beperkte omgangsregeling vast te stellen betekent dat de met het gezag belaste ouder geen of maar in beperkte mate omgang behoeft uit te voeren en de andere ouder geen of nauwelijks contact heeft met het kind, vloeit voort uit het feit dat het kind te zwaar belast wordt door de strijd die tussen de ouders voortduurt. Het valt meestal niet duidelijk vast te stellen welke ouder in dit opzicht een verwijt kan worden gemaakt. Ook hier geldt dat waar twee vechten, twee schuld hebben.

Het effect van een advies van de raad voor de kinderbescherming kan zijn dat de moeder de omgang niet hoeft uit te voeren, omdat zij alleen met het gezag over de kinderen is belast. Dat komt nog steeds veel voor. Zoals ik hiervoor heb uiteengezet betekent dat niet dat de raad ook partij kiest voor de moeder en tegen de vader. De raad kiest partij voor het kind.

De raad staat bij de voorbereiding van zijn advisering aan de rechter tussen twee vuren. Zijn rol is daardoor een controversiële. Niettemin blijkt uit het onderzoek naar de praktijk van het omgangsrecht, waarvan ik in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie reeds melding maakte, dat de professioneel bij het omgangsrecht betrokkenen (rechterlijke macht en advocatuur) doorgaans te spreken zijn over het werk en optreden van de raad.

De leden van de D66-fractie stellen vervolgens een vraag over de nieuwe regeling van de ondertoezichtstelling, waarbij de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen is gelegd van de gezinsvoogdij-instellingen. Deze leden merken op dat de gezinsvoogdij-beslissingen neemt waartegen nauwelijks door de ouders opgekomen kan worden. Ik merk daarover het volgende op. Voor alle ingrijpende beslissingen, zoals bij voorbeeld een uithuisplaatsing, is tussenkomst van de rechter nodig. Ten aanzien van andere beslissingen kunnen de ouders steeds vragen deze te gieten in de vorm van een aanwijzing. Daartegen kunnen zij bezwaar maken, waarna beroep bij de kinderrechter mogelijk is. De rechtsbescherming die in de nieuwe wettelijke regeling is opgenomen, is naar mijn oordeel adequaat. Overigens zal dit najaar een evaluatie van de nieuwe wetgeving van start gaan. Het lijkt verstandig om iets wat als een knelpunt gevoeld wordt door ouders – zij voelen zich buiten spel gezet – in die evaluatie aan de orde te stellen.

De leden van de D66-fractie merken ten slotte op dat met deze wet het erop lijkt dat ouders niet meer gewezen worden op hun plichten, maar dat de weg wordt opengemaakt voor een vrijblijvend ouderschap. Er wordt

voor gepleit 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.

Ik ben het met deze leden eens dat deze wetgeving geen stimulans moet vormen om ouders buiten spel te zetten. Evenmin gaat het erom het ouderschap een vrijblijvend karakter te geven. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kinderen zou juist gestimuleerd moeten worden. Ik beoog dat ook te bewerkstelligen door het voorstel dat na scheiding het gezamenlijk gezag in principe doorloopt. Ik merk overigens op dat «verlies» van ouderlijk gezag geenszins het gevolg hoeft te zijn van enkel een kindbeschermingsmaatregel. Na scheiding komt het veelvuldig voor dat het gezag aan een van de ouders wordt opgedragen, omdat de ouders niet zodanig met elkaar kunnen communiceren dat zij in staat zijn om ten aanzien van hun kinderen nog gezamenlijk beslissingen te nemen.

In die gevallen dat het gezag na scheiding doorloopt, is een verkrijging van gezamenlijk gezag door de ouder, die feitelijk de zorg heeft voor de kinderen, en de nieuwe partner niet aan de orde. Voorwaarde is immers dat de ouder die het gezag met zijn partner gezamenlijk wil gaan uitoefenen gedurende drie jaren alleen het gezag heeft gehad. Het gezag kan dus niet van de ene ouder op de partner van de andere ouder overgaan. Ik hoop hiermee duidelijk te maken dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvend ouderschap. Daarenboven blijft de ouder die het gezag niet heeft, ouder. In het perspectief van de huidige situatie waarin in gevallen als deze vaak om stiefouderadoptie wordt verzocht, die ertoe leidt dat de andere ouder inderdaad het ouderschap verliest, gaat het om een aanmerkelijke verandering.

Ook als een verzoek tot gezamenlijke gezagsuitoefening door een ouder en zijn partner wordt toegewezen, is het, zoals de leden van de D66-fractie opmerken, van belang dat de relatie naar de andere ouder toe open gehouden worden en zo mogelijk versterkt wordt. Dat vergt niet alleen veel van de met het gezag belaste ouder, dat vergt ook veel van de andere ouder. Ook de houding van deze ouder zal openheid en zo mogelijk acceptatie van een feitelijk gegroeide situatie moeten uitstralen.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV toonden zich verbaasd dat zo kort nadat de Wet van 6 april 1995, Stb. 240, houdende nadere regeling van het ouderlijk gezag over en de omgang met minderjarige kinderen op 2 november 1995 in werking is getreden, thans opnieuw een wetsvoorstel betreffende het gezag aan de Eerste Kamer wordt aangeboden. Deze leden vroegen of al een behoorlijke evaluatie van de werking van genoemde wet heeft kunnen plaatsvinden en toonden zich geïnteresseerd in de ervaring met de omgangsregeling, onder andere wat betreft de belasting van de rechterlijke macht.

De genoemde wet is, voor zover het betreft de meest voorkomende regeling van de omgang, te weten die na scheiding, geëvalueerd. Het desbetreffende rapport is getiteld «De praktijk van het omgangsrecht». Ik heb van dit rapport melding gemaakt in de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie hierboven. Het rapport is in dat antwoord kort samengevat. In het rapport is niet specifiek aandacht geschonken aan de werkbelasting van de rechterlijke macht in verband met het omgangsrecht. Bekend is – en dat blijkt ook uit het rapport – dat rechters en andere professioneel bij de omgang betrokkenen het omgangsrecht belangrijk achten en dat er in problematische zaken behoorlijke tijd wordt besteed aan het vinden van een mogelijke oplossing. Om hoeveel van deze zaken het gaat, is echter niet bekend.

Deze leden hadden niet de indruk dat de praktijk vraagt om de voorgestelde wijziging wat betreft het doorlopen van het gezamenlijk gezag na scheiding, maar dat wel enkele organisaties daarom gevraagd hadden. Zij vragen of dat voldoende is. Afgezien van enkele organisaties, heeft ook de Commissie herziening scheidingsprocedure, de Commissie de Ruiter, in

haar rapport «Anders Scheiden» zich unaniem achter dit voorstel geschaard. In deze commissie zaten naast praktijkmensen uit de rechterlijke macht, ook mensen uit de advocatuur, en van de raad voor de kinderbescherming. Gelet hierop voel ik mij gesterkt in de gedachte dat de ingeslagen weg een juiste is.

Deze leden vragen voorts of juridisch ouderschap en gezagsouderschap inwisselbare begrippen zijn geworden door de inhoud van dit wetsvoorstel, nu immers de juridische gezagsrelatie niet langer uitsluitend aan bloedverwantschap gekoppeld is.

Er zijn essentiële verschillen tussen het op bloedverwantschap gebaseerde ouderschap en het «gezagsouderschap». De familierechtelijke betrekking bestaat niet alleen tussen ouder en kind, maar ook tussen de familie van de ouder en het kind. De gezagsrelatie beperkt zich tot de gezagsouder en het kind waarover gezag wordt uitgeoefend. Gezag eindigt bij de meerderjarigheid. De familierechtelijke betrekking blijft. Niet alle aan het juridisch ouderschap verbonden gevolgen zijn ook verbonden aan het gezagsouderschap.

Wat betreft de situatie van het gezamenlijk gezag van een ouder en zijn partner wanneer er geen andere ouder is en een kind geboren is op een moment dat de relatie tussen ouder en partner reeds bestond, vroegen de leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV of een termijn van ten minste 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.

De termijn van een jaar verzorging en opvoeding van het kind geldt in deze situatie niet. Als er al een bestendige relatie bestaat tussen de ouder en zijn partner ben ik van oordeel dat de voorwaarde van een jaar verzorging en opvoeding niet gesteld hoeft te worden. De bestendigheid van de relatie tussen de partners onderling biedt voldoende waarborg voor een veilige en bestendige omgeving voor het jonge kind.

De cijfermatige onderbouwing, zoals gemaakt tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de woordvoester van de PvdA-fractie (Handelingen Tweede Kamer 1996/97, nr. 21, blz. 62-4525, middenkolom) heeft betrekking op het aantal zaken waarin de rechter na scheiding het gezag aan een der ouders opdraagt. Het betreft het aantal gevallen waarin nu beslissing omtrent het gezag nodig zijn en straks waarschijnlijk evenzeer. Het gaat hier niet om een verzwaring van de werklast van de rechter met betrekking tot scheidingszaken.

2. Artikelen

ARTIKEL I

C

Artikel 251

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het tweede lid van artikel 251 niet zo is geformuleerd dat eerst door de toewijzing van het verzoek om na scheiding alleen met het gezag belast te worden, deze gezagsuitoefening werking krijgt. Naar mijn oordeel vloeit uit het derde lid van artikel 251 voort dat niet het verzoek zelf, maar de beslissing van de rechter de werking heeft waarop deze leden doelen.

Artikel 251, vierde lid, is rechtstreeks ontleend aan het huidige artikel 251, vijfde lid. Dit artikellid is op zijn beurt rechtstreeks ontleend aan artikel 161, derde lid (oud).

De bepaling slaat op zogenoemde «vergeten kinderen» en op de

kinderen die nog tijdens huwelijk of binnen 306 dagen na ontbinding van het huwelijk zijn geboren en de ex-echtgenoot van de moeder tot vader hebben. In de meeste gevallen ligt het voor de hand ten aanzien van deze kinderen (voor zover er intussen geen procedure tot ontkenning van het vaderschap heeft plaatsgevonden) dezelfde gezagsbeslissing te geven als ten aanzien van de andere kinderen. Daartoe bestaat echter geen verplichting. Een aanvulling van een eerdere beschikking betekent in dit geval niet dat deze aanvulling dezelfde inhoud moet hebben als de eerdere beschikking.

ARTIKEL II

A

Ten aanzien van artikel II, onder A, merken de leden van de VVD-fractie op dat in de hun ter beschikking staande wetsuitgaven geen eerste lid van artikel 20 voorkomt. Artikel 20 is gewijzigd en heeft een eerste en tweede lid gekregen bij de wet van 7 juli 1994, Stb. 570, in werking getreden op 1 april 1995 (herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht). In dit verband merken de leden van de VVD-fractie als slotopmerking opnieuw op dat het nuttig is om te beschikken over een bijlage waarin oude en nieuwe teksten volledig worden weergegeven, opdat problemen als hier aan de orde worden vermeden. Ik merk hierover op dat er in dit geval kennelijk iets heeft geschort aan de ter beschikking staande wetgevingsedities.

Overigens is ook in dit wetsvoorstel de kern van de wijzigingen volledig uitgeschreven, opdat daarmee een goed inzicht wordt verschaft.

ARTIKEL III

A

In artikel III, onder A behoeft de te vervangen tekst niet met een komma aan te vangen, omdat in de bestaande tekst deze komma reeds is opgenomen.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz