

23 714

Wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij

AANVULLING OP DE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 juni 1997

Door een misverstand zijn tot mijn spijt de vragen van de leden van de PvdA-fractie uit het voorlopig verslag niet beantwoord. Hieronder volgt alsnog de reactie op deze vragen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ik de mening deel van het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en het Familierecht dat het wetsvoorstel 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, samen met de ouder die het gezag heeft.

Ik deel die mening niet. Gezamenlijk gezag door een ouder en een niet-ouder kan alleen verkregen worden als de ouder die dit 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 de ouders gezamenlijk het gezag blijven uitoefenen, wordt aan een belangrijke voorwaarde voor de verkrijging van gezamenlijk gezag door een ouder en niet-ouder niet voldaan.

Het uitgangspunt van gezamenlijk gezag na scheiding gaat uit van de gedachte dat de verantwoordelijkheid die de ouders tijdens huwelijk gezamenlijk ten aanzien van de kinderen hadden, na het huwelijk in principe blijft bestaan. Dit uitgangspunt strookt met het uitgangspunt dat in die situaties, waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid niet gecontinueerd wordt, na verloop van tijd, als aan de voorwaarden is voldaan, de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het kind van een ouder en een niet-ouder gestalte kan krijgen. Daarmee krijgt een feitelijk gegroeide situatie ook juridisch bescherming.

In deze situaties is het van groot belang dat de positie en plaats van de andere ouder helder in beeld komt en dat zijn of haar belangen gewogen worden. Bewust is dat niet gedaan door de toekenning van een vetorecht aan de andere ouder (anders dan in de huidige regeling van de stiefouderadoptie). Maar de belangen van deze ouder bij het voortduren van een goede relatie met zijn kinderen dienen uitdrukkelijk bij de door de rechter te maken afwegingen betrokken te worden. Het betreft het balanceren tussen (meestal biologisch) ouderschap van de andere ouder, dat geen gezagsverantwoordelijkheid meer impliceert, en feitelijk ouderschap van

de nieuwe partner dat wel gezagsverantwoordelijkheid impliceert. Die balans moet ook kunnen doorslaan naar een feitelijk gegroeide situatie zonder dat een veto daaraan in weg staat.

Deze leden vragen vervolgens wat de reden is dat zo snel nadat de wetgeving inzake het gezamenlijk gezag na scheiding op 2 november 1995 in werking is getreden, opnieuw de wet gewijzigd wordt. Tevens wordt gevraagd naar de ervaringen met de wet van 6 april 1995, in werking getreden op 2 november 1995.

Weliswaar is er pas sinds 2 november 1995 wetgeving inzake het voortduren van het ouderlijk gezag na scheiding, maar bekend is dat al sinds een beslissing van de Hoge Raad uit 1984 (aangevuld met duidelijke regels in 1986) het mogelijk is dat op verzoek het gezamenlijk gezag na scheiding voortduurt. Het heeft lang geduurd voordat de wetgeving aan deze praktijk was aangepast. Uit de statistieken blijkt dat in 17% van de scheidingen met kinderen het gezamenlijk gezag na scheiding voortduurt (ik heb tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer per ongeluk een hoger percentage genoemd). Aangenomen mag worden dat het gezamenlijk gezag na scheiding redelijk ingeburgerd is. Er zijn mij vanuit de praktijk geen signalen bekend dat er problemen zijn met het gezamenlijk gezag na scheiding, anders dan de signalen die aangeven dat toch eigenlijk het uitgangspunt omgedraaid zou moeten worden, zoals thans is voorgesteld. In het rapport «Anders scheiden» van de Commissie herziening echtscheidingsprocedure (Commissie de Ruiter) heeft deze Commissie zich bij dit voorstel aangesloten. Uit de reacties op het rapport blijkt, voor zover op dit punt wordt ingegaan, dat deze lijn wordt gesteund. Zowel de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, als het College van advies voor de justitiële kinderbescherming, als ook Vedivo steunen dit voorstel. De Nederlandse Orde van Advocaten staat ambivalent tegenover het voorstel. Ook uit andere hoek, zoals die van de Nederlandse Gezinsraad, is gepleit voor dit voorstel. Deze in mijn ogen brede steun sterkt mij in de gedachte dat de ingeslagen weg een goede is, ook al komt dit over als een snelle verandering van de wetgeving.

Het is inderdaad voor een kind van belang om met beide ouders contact te houden na de echtscheiding. In de memorie van antwoord heb ik reeds gewag gemaakt van het onderzoek naar de praktijk van het omgangsrecht. Een copie van het rapport¹ heb ik bij deze aanvullende antwoorden gevoegd. Uit het kwantitatieve deel van het onderzoek wordt niet duidelijk in hoeveel gevallen het houden van contact met beide ouders na de scheiding niet met problemen gepaard gaat. Uit het rapport blijkt wel hoe vaak de raad voor de kinderbescherming of een ander adviesbureau om advies wordt gevraagd (zie pagina 51, conclusies), maar niet hoe vaak er bemiddeld wordt. Uit de staatjes op blz. 44 van het rapport blijkt door welke instanties naast of in plaats van de raad voor de kinderbescherming geadviseerd wordt. Onduidelijk is in hoeverre de advisering ook bemiddeling impliceert.

Welke instanties hulp verlenen bij de bemiddeling, of zij die hulp kunnen verlenen en of er wachtlijsten zijn, is niet bekend. Het is niet onwaarschijnlijk dat de echte bemiddeling in omgangszaken nog niet erg sterk ontwikkeld is. Ik onderscheid daarbij tussen bemiddeling bij het tot stand komen van een omgangsregeling en begeleiding van de uitvoering van de omgangsregeling.

Het is niet 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. Het succes van deze regelingen is evenmin door onderzoek gebleken. Ik merk overigens op dat een ondertoezichtstelling alleen kan worden uitgesproken, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig wordt bedreigd en andere middelen ter afwendung van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Dit betekent dat een ondertoezichtstelling om een omgangsregeling te

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 119520.10.

doen tot stand komen of te begeleiden vrijwel niet tot de mogelijkheden behoort, omdat aan de voorwaarden om een ondertoezichtstelling te kunnen uitspreken niet wordt voldaan. Het is mij bekend dat enige lagere rechterlijke instanties niettemin zogenoemde omgangsondertoezichtstellingen uitspreken.

In het algemeen wordt daarvan niet in beroep gegaan. Het is mijns inziens zeer de vraag of in beroep een dergelijke uitspraak bevestiging zou vinden.

Wat de werklust van de rechterlijke macht betreft, hierover is in de memorie van antwoord het een en ander opgemerkt in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie. Daaraan voeg ik toe dat naar mijn oordeel de nieuwe regeling inzake het voortduren van het gezamenlijk gezag na scheiding niet tot noemenswaardige werklustverzwaring zal leiden. Verschil is dat in de huidige praktijk om gezamenlijk gezag gevraagd moet worden en straks niet meer. Als beide ouders straks zwijgen over het gezag betekent dit dat het gezamenlijk gezag zal voortduren. Zwijgt een van beide ouders niet, dan vraagt hij of zij om alleen met het gezag belast te worden.

Spreekt de andere ouder zich daarover niet uit (het betreft bij voorbeeld een zogenoemde «verstek»scheiding, hetgeen veel voorkomt), dan zal normaliter het gezag aan de ouder die daarom vraagt worden toegekend. Als de andere ouder zich wel uitsprekt dan kan dat in verschillende zin: hij of zij verklaart zich akkoord met het verzoek van de ene ouder, hij of zij wil zelf alleen met het gezag belast worden of – en dat zal dan wel moeten blijken – hij of zij wil dat het gezamenlijk gezag voortduurt. Een en ander verschilt niet of nauwelijks van de huidige situatie. Hoogstens zou het feit dat voor de wetgever het uitgangspunt is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid die tijdens huwelijk bestond ook na het huwelijk voortduurt, de ene of andere ouder sterken in de gedachte dat een verzoek om alleen met het gezag belast te worden «dus» bestrijding behoeft. Maar zij die aan het scheiden zijn, weten meestal goed te bepalen of zij het voortduren van de gezamenlijke verantwoordelijkheid jegens de kinderen kunnen waarmaken of niet. In die situaties dat een ouder voortdurend van het gezamenlijk gezag vraagt met als belangrijke reden dat dit het uitgangspunt van de wet is, is er waarschijnlijk veel meer aan de hand. Ook over de omgang, de alimentatie en/of de boedelscheiding zal er dan vaak twist zijn.

Een verandering van houding bij scheidenden wordt uiteraard niet bereikt door enkel de wet te wijzigen. Dat beseft ik heel wel. Daarvoor is veel meer nodig. Zoals ik in de memorie van antwoord in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie reeds heb opgemerkt, sta ik in beginsel positief tegenover een andere benadering van de echtscheiding, namelijk via scheidingsbemiddeling. Dat is een lange-termijn benadering die er wellicht toe leidt dat in een vroege fase van de scheiding ouders beter hun onderlinge strijd kunnen onderscheiden van de belangen van de kinderen. Ik zal hierop nader ingaan in mijn standpuntbepaling over het rapport van de Commissie herziening scheidingsprocedure dat ik voor deze zomer verwacht bekend te kunnen maken.

Er bestaat geen inzicht in het aantal gevallen waarin het huwelijk niet duurzaam bleek te zijn en waarin een stiefouderadoptie is uitgesproken. Of regelmatig de mogelijkheid van toekenning van gezamenlijk gezag aan ouder en stiefouder niet zal bijdragen aan de bestendigheid van de opvoedingssituatie van het kind, kan ik niet voorspellen. Gelet op het feit dat er een toets is op de bestendigheid van de verzorgingssituatie in de vorm van een termijn gedurende welke in ieder geval gezamenlijk de zorg is uitgeoefend over een kind, verwacht ik dit niet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of tegenover een onderhoudsplicht voor de niet-ouder na beëindiging van het gezamenlijk gezag geen enkel recht, zoals omgang, staat en of dat wel redelijk is. In de

eerste plaats zou ik hierover willen opmerken dat in de praktijk alimentatieplicht en omgang vaak gevoeld worden als staande tegenover elkaar (het in dit verband denigrerende woord «kijkgeld» wordt weleens gebruikt), maar dat deze twee zaken toch los van elkaar gezien moeten worden, ook als het gaat om de onderhoudsplicht van de niet-ouder na beëindiging van het gezamenlijk gezag. Overigens kan de niet-ouder ingevolge artikel 377f verzoeken om vaststelling van een omgangsregeling. Een dergelijk verzoek kan naar mijn oordeel gedaan worden samen met een verzoek tot beëindiging van het gezamenlijk gezag. Het al dan niet bestaan van contact tussen het kind en de andere ouder heeft op zichzelf geen invloed op de onderhoudsplicht van de niet-ouder na beëindiging van het gezamenlijk gezag.

Artikel 253t

De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk dat het woord «zij» in de tweede zin van het vierde lid vervangen had moeten worden door het woord «het». Er zal zorg voor gedragen worden dat dit hersteld wordt.

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