

Vergaderjaar 1995–1996

23 808

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 1996

Het verheugt de ondergetekende dat de leden van alle fracties in grote lijnen kunnen instemmen met de wijze waarop aan de rechtswaarborgen van de ouders en minderjarigen bij de voorlopige voogdij in het wetsvoorstel vorm wordt gegeven. De vragen die de leden van de fracties hebben gesteld zal ik hieronder gaarne beantwoorden. Aandacht zal ook worden besteed aan het Commentaar op het wetsvoorstel tot herziening van de voorlopige kindbeschermingsmaatregelen van de Nederlandse Gezinsraad.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie constateren terecht dat in de memorie van toelichting soms nog melding wordt gemaakt van voorlopige toevertrouwing, terwijl dit voorlopige voogdij had moeten zijn.

De leden van de D66-fractie vragen in welk soort gevallen de maatregel van voorlopige voogdij het meest voor de hand ligt. Deze leden noemen twee gevallen die reeds in de memorie van toelichting zijn genoemd. Een kind kan onder voorlopige voogdij van een voogdij-instelling worden geplaatst om een noodzakelijke bloedtransfusie te realiseren. Ook kan hangende een onderzoek op een verzoek tot ontheffing of ontzetting de maatregel van voorlopige voogdij worden uitgesproken. Aan deze toepassingen kunnen bij wijze van voorbeeld de volgende worden toegevoegd.

Indien de ouders in de uitoefening van het gezag over de minderjarige worden geschorst op grond van feiten die aanleiding kunnen geven tot ontzetting of ontheffing, kan de voorlopige voogdij worden uitgesproken (artikel 272 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

Ook kan een buitenlands pleegkind dat zonder de daartoe vereiste beginseltoestemming ter adoptie in een pleeggezin is opgenomen, onder voorlopige voogdij worden geplaatst (artikel 10 van de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen).

Beveelt de rechter afgifte van een naar Nederland ontvoerd kind aan degene die het gezag over het kind toekomt, dan kan hij dit kind onder voorlopige voogdij plaatsen, indien het gevaar bestaat dat het kind wordt onttrokken aan degene aan wie het gezag daarover toekomt (artikel 13 van

de Wet van 2 mei 1990, Stb. 202, de zogenaamde uitvoeringswet van de kinderonvoeringsverdragen).

Het is ook mogelijk dat een minderjarige die niet onder gezag staat of over wie het gezag niet meer feitelijk wordt uitgeoefend onder voorlopige voogdij van een voogdij-instelling wordt geplaatst. Voorwaarde is dat de voorlopige voogdij dringend en onverwijld noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig gevaar voor de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige. Gedacht kan worden aan het kind van een moeder dat door deze wordt verwaarloosd. De minderjarige moeder heeft immers geen gezag en de meerderjarige moeder kan in een dergelijk geval feitelijk het gezag niet uitoefenen (artikel 241 lid 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

Een andere mogelijkheid is plaatsing onder voorlopige voogdij van een kind van nog geen zes maanden oud dat zonder toestemming van de raad voor de kindbescherming in een pleeggezin is opgenomen. Ook dit kan onder voorlopige voogdij worden geplaatst. Hiermee wordt voorkomen dat baby's uit winstbejag aan een pleeggezin worden afgestaan (zie artikel 241 lid 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

2. Vervaltermijn

De leden van de CDA-fractie vragen waar de minderjarige aan toe is, indien een voorlopige voogdij – die juist wordt ingesteld omdat er geen wettelijk gezag bestaat, dan wel dat gezag niet werd uitgeoefend, dan wel de raad binnen de gestelde termijn niet tot een voorstel heeft kunnen komen – vervalt. Indien de voorlopige voogdij vervalt betekent dit dat de voogdij-instelling niet langer meer het gezag over het kind uitoefent.

Gesteld dat de voorlopige voogdij was uitgesproken omdat de ouders het gezag over het kind niet meer uitoefenden dan leidt het vervallen van de voorlopige voogdij tot het wederom kunnen uitoefenen van het gezag door de ouders. De raad zal het echter alleen dan zo ver laten komen, indien te verwachten is dat de ouders daadwerkelijk het gezag zullen gaan uitoefenen.

Wanneer het kind nimmer onder gezag heeft gestaan zal het niet op tijd indienen van een verzoek om te voorzien in het gezag ertoe leiden dat wederom geen gezag aanwezig is. Aangezien de raad de verplichting heeft er zorg voor te dragen dat het kind onder gezag staat, zal de raad het niet zo ver laten komen. Mocht de raad het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het verzoek om te voorzien in het gezag nog niet helemaal hebben afgerond, dan zal de raad bij de rechter om aanhouding van de zaak vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet dikwijls voor zal komen dat de zaak langdurig wordt aangehouden met als gevolg dat de positie van de minderjarige en de ouders nog lange tijd onduidelijk is. Een van de vragen van de leden van de D66-fractie sluit hierbij aan. Daarbij merken deze leden op dat het wenselijk kan zijn een termijn aan het onderzoek van de raad te stellen met een mogelijkheid om deze termijn eenmalig te verlengen. Hierbij wordt gedacht aan telkens drie maanden. De Nederlandse Gezinsraad heeft in zijn commentaar eenzelfde voorstel opgenomen.

De voorlopige voogdij is van tijdelijke aard. De voorlopige voogdij die gegrond is op artikel 241 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek heeft tot doel om een voogdij-instelling het gezag over het kind te laten uitoefenen gedurende de periode die nodig is om in het gezag te voorzien.

Gedurende die periode verkeren de ouders en de minderjarige in onzekerheid over hun positie. Het is niet wenselijk en ook niet nodig dat deze periode langer dan zes weken zou moeten duren. Bedacht moet worden dat de raad al voordat om de voorlopige voogdij wordt verzocht enig inzicht heeft in de situatie van het kind. De raad zal zijn verzoek om te voorzien in de voorlopige voogdij immers hebben moeten staven met

feiten waaruit blijkt dat de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige ernstig gevaar dreigen te lopen.

Nadat de voorlopige voogdij is uitgesproken heeft de raad nog zes weken de tijd om de kennis die reeds is opgedaan in het kader van het indienen van het verzoek om te voorzien in de voorlopige voogdij zodanig uit te breiden dat de raad zich een onderbouwd oordeel kan vormen over het gewenste gezag. In de meeste gevallen houdt dit in dat de raad zes weken de tijd heeft om op zoek te gaan naar een voogd. Op het moment dat een verzoek om te voorzien in het gezag is ingediend, is er meer duidelijkheid ontstaan over de positie van zowel de ouder als het kind. Dit wil niet zeggen dat de zaak vanaf dat moment niet snel moet worden afgerond. Dit vloeit al voort uit het tijdelijk karakter van de voorlopige voogdij. De voorlopige voogdij is zo verstrekkend dat deze situatie niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is.

Bovenstaande redenering ligt ook ten grondslag aan de keuze van de zes weken-termijn in artikel 272.

Nadat de raad zijn verzoek om in het gezag te voorzien heeft ingediend, kan de raad eventueel om aanhouding verzoeken teneinde in de gelegenheid te worden gesteld zijn onderzoeksrapport te completeren.

Aangezien het tot de taak van de raad behoort om er zorg voor te dragen dat zo spoedig mogelijk definitief in het wettelijk gezag wordt voorzien, mag verwacht worden dat de raad spoed zal betrachten bij de afronding van het onderzoek. Of de zaak kan worden aangehouden beoordeelt de rechter in het licht van de tijdelijke aard van de maatregel in relatie tot de complexiteit van de situatie. Op deze manier hoeft niet gevreesd te worden voor een lichtvaardige aanhouding, terwijl tevens recht wordt gedaan aan de complexiteit van het concrete geval.

Op grond van het bovenstaande zie ik geen goede redenen om voornoemd voorstel betreffende het stellen van een termijn aan het onderzoek van de raad te volgen.

De leden van de VVD-fractie willen graag vernemen waarom is gekozen voor een termijn van zes weken voor het indienen van een verzoek met betrekking tot een voorziening in het gezag nadat de voorlopige voogdij is uitgesproken. Met deze termijn, die voor wat betreft artikel 241 is overgenomen uit het geldende recht, wordt beoogd de rechtswaarborgen van zowel de ouder als de minderjarige te versterken. Tevens biedt deze termijn de raad voldoende ruimte om een onderbouwd verzoek in te dienen. Dat het onder het huidige recht wel voorkomt dat de raad niet binnen zes weken een verzoek tot het geven van een gezagsvoorziening bij de rechter indient, heeft mede te maken met het feit dat geen sanctie is gesteld op het niet naleven van deze regel. Nu in het wetsvoorstel wel een sanctie wordt voorgesteld is te verwachten dat de raad zich niet spoedig in deze positie zal plaatsen.

De leden van de VVD-fractie willen ook weten wie de verzoeken, bedoeld in artikel 241, vijfde lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, kunnen indienen. In dit lid wordt bepaald dat de voorlopige voogdij vervalt na verloop van zes weken, tenzij er binnen deze termijn een verzoek met betrekking tot de voorziening in het gezag is ingediend. Een ieder die daartoe wettelijk bevoegd is kan een dergelijk verzoek indienen. Gelet op het tweede lid van artikel 241 zal het meestal gaan om verzoeken van de raad. Het is echter ook mogelijk dat bij voorbeeld een bloedverwant van de betrokken minderjarige verzoekt om te voorzien in de voogdij (artikel 299 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek). Voorts zijn dezelfde leden geïnteresseerd in situaties die betrekking hebben op een baby die niet onder voogdij van een rechtspersoon staat en die zonder schriftelijke toestemming van de raad als pleegkind is opgenomen. Deze regeling houdt verband met de artikelen 151a en 442a van het Wetboek van Strafrecht. De regeling beoogt te voorkomen dat met name de ongehuwde moeder van een baby – tegen hoge vergoeding – overijld

afstand doet van haar kind ten behoeve van een pleeggezin. Het bevorderen van het doen van afstand van de baby zonder dat de raad toestemming heeft gegeven tot het opnemen van het kind als pleegkind is strafbaar, evenals het zonder deze toestemming opnemen van het betreffende kind in het gezin. De raad kan wanneer zich een dergelijk geval voordoet, een verzoek tot het plaatsen onder voorlopige voogdij indienen.

De leden van de D66-fractie willen duidelijkheid krijgen over het afwisselende gebruik van de begrippen «kinderrechter», «rechter» en «rechter die haar heeft bevolen» in artikel 241 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. In artikel 241 is als uitgangspunt gekozen dat de kinderrechter beslist op verzoeken en vorderingen inzake de voorlopige voogdij.

De kinderrechter is ook belast en vertrouwd met het nemen van spoedbeslissingen in het kader van de ondertoezichtstelling. Bij de voorlopige voogdij gaat het eveneens om een beslissing die met spoed genomen moet worden.

Nadat het kind onder voorlopige voogdij is geplaatst, moet in het gezag – ouderlijk gezag of voogdij – worden voorzien. Verzoeken met betrekking tot benoeming van een voogd moeten worden ingediend bij de kantonrechter. Het is dus noodzakelijk om in de tweede zin van het tweede lid van artikel 241 melding te maken van rechter en niet van kinderrechter.

Het vierde lid regelt welke bevoegdheden de voogdij-instelling krijgt met betrekking tot de persoon en het vermogen van het kind dat onder voorlopige voogdij is gesteld. De kinderrechter, die voorziet in de voorlopige voogdij, oordeelt vanzelfsprekend ook hier over.

In het vijfde lid wordt wederom gerefereerd aan de rechter die oordeelt over de gezagsvoorziening. Dit hoeft, zoals hierboven is aangegeven, niet de kinderrechter te zijn.

In het zesde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregel van voorlopige voogdij kan worden ingetrokken of gewijzigd, maar uitsluitend door de kinderrechter die de maatregel heeft bevolen. Dit is alleen anders, indien reeds een procedure aanhangig is gemaakt die betrekking heeft op de definitieve gezagsvoorziening. De rechter die in deze zaak beslist, beslist ook over een wijziging of intrekking van de voorlopige voogdij. Deze rechter zal immers een goed inzicht hebben in de stand van zaken en dus kunnen oordelen welke beslissing op zijn plaats is. Aangezien het wenselijk is de tekst van artikel 241 lid 6 en 272 lid 4 op elkaar af te stemmen, zal in de nota van wijziging de tekst van artikel 241 lid 6 worden aangepast.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het kan dat er ingevolge het wetsvoorstel geen sprake meer kan zijn van twee instanties die tot de voorlopige toevertrouwing kunnen beslissen als zowel de kinderrechter als de rechtbank (in geval een verzoek tot ontheffing of ontzetting bij de rechtbank aanhangig is) bevoegd zullen zijn een maatregel van voorlopige voogdij uit te spreken. De opmerking in de memorie van toelichting (blz. 4) heeft betrekking op de voorlopige toevertrouwing door de officier van justitie die bekrachtiging hiervan aan de rechtbank dient te vragen. Dit is in het voorgestelde systeem vervallen. Niet de officier van justitie, maar de kinderrechter wordt bevoegd om in de voorlopige voogdij te voorzien wanneer feiten worden geconstateerd die tot ontzetting of ontheffing van het ouderlijk gezag kunnen leiden. Evenals hierboven bij artikel 241 is uiteengezet geldt ook hier dat op het moment dat bij de rechtbank een procedure aanhangig is gemaakt over ontzetting of ontheffing het voor de hand ligt dat de rechtbank en niet langer de kinderrechter, over de verdere gang van zaken met betrekking tot de voorlopige voogdij beslist.

De leden van de D66-fractie vinden de reden waarom de kinderrechter niet bevoegd zou worden gemaakt in zaken betreffende ontheffing en ontzetting niet overtuigend. Ontheffing en ontzetting grijpen zo diep in in

het leven van het kind en de ouder(s) dat het beginsel van meervoudige behandeling voorop dient te staan. Ontheffing en ontzetting zijn immers kinderbeschermingsmaatregelen die verder strekken dan een ondertoezichtstelling of een voorlopige voogdij. Bij een ondertoezichtstelling wordt het gezag niet ontnomen, maar beperkt. Bij een voorlopige voogdij kan er slechts tijdelijk geen gezag worden uitgeoefend.

Het is juist, zoals de VVS opmerkt, dat de kinderrechter kan verwijzen naar een meervoudige kamer. Dit neemt niet weg dat het naar mijn mening meer in overeenstemming met het ingrijpende karakter van de ontzetting en ontheffing is om als uitgangspunt te kiezen dat de rechtbank de bevoegde rechter is. Overigens is de regeling niet daardoor ingewikkeld. De kinderrechter beslist over de voorlopige voogdij, tenzij een verzoek tot voorziening in het gezag bij een andere rechter is ingediend. Op deze wijze wordt juist geprobeerd de inzichtelijkheid voor de burger te vergroten.

Met het bovenstaande is tevens gereageerd op de opmerking van de Nederlandse Gezinsraad in zijn commentaar dat het niet wenselijk is dat verschillende rechters bevoegd kunnen zijn in (voorlopige) voogdizaken.

De leden van de RPF-fractie vragen waarom de zes weken termijn ook niet is opgenomen in artikel 825c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit artikel is bij Wet van 1 juli 1992 tot herziening van het scheidingsprocesrecht (Stb. 373) vernummerd tot artikel 823. Aangezien wordt voorgesteld dat de voorlopige voogdij gedurende een scheidingsprocedure niet kan worden uitgesproken is een termijnstelling niet langer meer aan de orde.

3. Ondertoezichtstelling

De leden van de CDA-fractie achten niet duidelijk waarom de rechtbank en niet de kinderrechter bevoegd is tot het ambtshalve uitspreken van de ondertoezichtstelling nu het argument van overeenstemming met de regeling van ondertoezichtstelling wordt aangevoerd voor de keuze voor de kinderrechter op een andere plaats. Voor de reden kan worden aangesloten bij hetgeen hierboven in paragraaf 2 is vermeld. Uit een oogpunt van efficiëntie is het wenselijk dat de rechtbank tijdens een ontheffings- of ontzettingsprocedure niet alleen mag beslissen over de voorlopige voogdij, maar ook kan beslissen tot het opleggen van de minder vergaande maatregel van ondertoezichtstelling. Indien tijdens de bij haar aanhangige ontheffings- of ontzettingsprocedure de rechtbank constateert dat een ondertoezichtstelling beter dan een voorlopige voogdij aansluit bij de feitelijke situatie, ligt het voor de hand dat deze rechter een ondertoezichtstelling kan uitspreken. Op deze manier wordt voorkomen dat over dezelfde feitelijke gegevens verschillende rechters moeten oordelen.

De leden van de D66-fractie vragen duidelijk uiteen te zetten waarom zowel in geval van voorlopige voogdij als in geval dat de rechtbank een verzoek tot ontheffing of ontzetting ingevolge artikel 272a BW afwijst, toch ambtshalve een ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken. Deze leden vragen zich ook af hoe dit spoort met de regel dat de ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken op verzoek van een van de ouders of de raad voor de kindbescherming.

De mogelijkheid van een ambtshalve kunnen uitspreken van een ondertoezichtstelling komt tegemoet aan het belang van het kind. Mocht de rechtbank van oordeel zijn dat een ontheffing of ontzetting een te zwaar middel is, terwijl sprake is van een bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind, dan is het wenselijk dat de rechtbank onmiddellijk kan ingrijpen en een minder zware

maatregel, namelijk de ondertoezichtstelling, kan uitspreken. Op deze manier wordt een maatregel uitgesproken die recht doet aan de feitelijke situatie. Daar komt bij dat de kinderrechter op grond van artikel 808 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering deel zal uitmaken van de meervoudige kamer zodat zijn expertise kan worden ingebracht. Voorts moet bedacht worden dat de rechtbank hier bevoegd is een minder zware kinderbeschermingsmaatregel uit te spreken dan de maatregel waarom is verzocht. Het komt op meer plaatsen in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek voor dat een rechter een minder verstrekkende maatregel kan uitspreken dan waarom is verzocht. Zo kan de rechter bij wie een verzoek of vordering tot ondercuratelestelling aanhangig is, bij afwijzing daarvan ambtshalve overgaan tot instelling van bewind of mentorschap (artikel 432 lid 2 en 451 lid 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

Op de vraag van deze leden welke mogelijkheden de ouders en kinderen ter beschikking staan om zich te verzetten tegen een ambtshalve ondertoezichtstelling kan geantwoord worden dat zij op grond van artikel 806 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in hoger beroep kunnen gaan.

Dezelfde leden vragen zich af of een voorlopige ondertoezichtstelling in voornoemde situaties niet meer voor de hand ligt. De rechtbank kan volgens artikel 272a in plaats van de gevraagde ontheffing of ontzetting, het kind onder toezicht stellen. Zij zal dit alleen dan doen, indien de feiten uitwijzen dat een ontheffing of ontzetting niet noodzakelijk is, maar dat volstaan kan worden met de minder verstrekkende maatregel van ondertoezichtstelling. Aldus wordt uitdrukkelijk aan het beginsel van proportionaliteit binnen het maatregelrecht gestalte gegeven. Aangezien het onderzoek reeds voltooid is, ligt een voorlopige ondertoezichtstelling niet voor de hand. Indien de rechter slechts een ondertoezichtstelling van tijdelijke duur wenselijk acht, kan dit worden bereikt door te bepalen dat deze maatregel korter zal duren dan een jaar. Ook in het geval de rechtbank hangende het onderzoek naar een ontzetting of ontheffing in plaats van schorsing van een ouder in de uitoefening van het gezag en voorziening in de voorlopige voogdij, een ondertoezichtstelling wil uitspreken komt een voorlopige ondertoezichtstelling niet aan de orde. Het doel van een voorlopige ondertoezichtstelling is te bezien of een definitieve ondertoezichtstelling op zijn plaats is. Deze vraag doet zich in het onderhavige kader niet voor. Het gaat om gevallen waarin duidelijk is dat een ontzetting of ontheffing vooralsnog een te zware maatregel is, terwijl voor een ondertoezichtstelling wel grond is.

Spreekt de rechter een ondertoezichtstelling uit dan wordt de situatie beheerst door de artikelen 254 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De ondertoezichtstelling heeft dus geen voorlopig karakter. De rechter kan wel een ondertoezichtstelling uitspreken en het verzoek tot ontzetting of ontheffing aanhouden.

In zijn commentaar bepleit de Nederlandse Gezinsraad een hoger beroepsmogelijkheid in geval van een voorlopige ondertoezichtstelling. Het zou hier gaan om een net zo ingrijpende maatregel als de voorlopige voogdij.

In beginsel is hoger beroep van beslissingen inzake voorlopige maatregelen niet mogelijk. Dit staat immers aan het voorlopige karakter van de maatregel in de weg. Dat bij de voorlopige voogdij een uitzondering op dit beginsel wordt gemaakt houdt verband met het ingrijpende karakter van de maatregel. Deze maatregel raakt het gezinsleven meer dan een voorlopige ondertoezichtstelling. In tegenstelling tot de voorlopige ondertoezichtstelling oefenen de ouders gedurende de voorlopige voogdij immers het ouderlijke gezag in het geheel niet uit. Om te bereiken dat het kind niet langer meer door zijn naaste omgeving wordt bedreigd, wordt het kind in veel gevallen door de voogdij-instelling die de voorlopige voogdij uitoefent, uit het ouderlijk huis geplaatst. Deze situatie vertoont

meer gelijkenis met de uithuisplaatsing in het kader van de voorlopige ondertoezichtstelling. Tegen de beslissing tot het verlenen van een machtiging tot uithuisplaatsing is wel hoger beroep toegelaten. Op dit punt zijn beide maatregelen dus van gelijke aard.

Op deze plaats wil ik ook ingaan op het voorstel van de Nederlandse Gezinsraad om analoog aan artikel 264 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek een regeling op te nemen met betrekking tot het ondergaan van een medische behandeling tijdens de voorlopige voogdij. De Nederlandse Gezinsraad bepleit een expliciete toestemming van de rechter voor een dergelijke behandeling. Naar mijn mening is een dergelijke regeling bij de voorlopige voogdij minder op zijn plaats dan bij de ondertoezichtstelling. Indien de voorlopige voogdij wordt uitgesproken wordt aan de ouders het gezag ontnomen. Bij een ondertoezichtstelling behouden de ouders het gezag over het kind. De ouders blijven dus gerechtigd om toestemming tot het ondergaan van een medische behandeling te geven. Oefent de voogdij-instelling het gezag over het kind uit nadat het kind onder voorlopige voogdij is geplaatst, dan is de instelling degene die in beginsel deze toestemming geeft. Zoals de Nederlandse Gezinsraad zelf aangeeft, zal de rechter, indien de voorlopige voogdij met het oog op een medische behandeling wordt verzocht, bij zijn oordeel met deze doelstelling rekening houden. Het lijkt mij niet waarschijnlijk dat een voogdij-instelling niet overgaat tot het geven van toestemming voor de medische behandeling, indien juist met het oog op deze behandeling om de voorlopige voogdij is verzocht. Ik deel deze vrees van de Nederlandse Gezinsraad dus niet.

4. Echtscheiding

De leden van de CDA-fractie vragen of overwogen is de grond voor de ondertoezichtstelling in het kader van de echtscheidingsprocedure nader te omschrijven. Ik begrijp dat deze vraag met name is ingegeven door de vrees dat echtgenoten oneigenlijk gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om een verzoek tot ondertoezichtstelling in te dienen tijdens de echtscheidingsprocedure. Er is geen andere grond voor de ondertoezichtstelling overwogen.

Zoals in de memorie van toelichting (p. 8) is vermeld, kan een ondertoezichtstelling uitsluitend worden uitgesproken, indien de zedelijke of geestelijke belangen van de betrokken minderjarige of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd. Bovendien is als eis gesteld dat andere middelen hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Vanwege deze strenge eisen die aan de ondertoezichtstelling worden gesteld is het niet waarschijnlijk dat oneigenlijk gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot indiening van een verzoek tot ondertoezichtstelling tijdens een echtscheidingsprocedure.

Met het bovenstaande is tevens de vraag van de leden van de VVD-fractie beantwoord die betrekking heeft op de toetsingscriteria van de ondertoezichtstelling en op de belangen waarmee bij de beoordeling van een verzoek tot een ondertoezichtstelling rekening moet worden gehouden. Deze criteria staan in artikel 254 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De ondertoezichtstelling die wordt uitgesproken op grond van artikel 823 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering verschilt niet van die van artikel 254 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het enige verschil is dat de rechter bij wie de echtscheidingsprocedure aanhangig is en niet de kinderrechter, bevoegd is.

Dezelfde leden vragen tevens naar de rechtspositie van de andere ouder in het geval een ondertoezichtstelling wordt verzocht door een ouder tijdens de echtscheidingsprocedure. Deze andere ouder is belanghebbende in de zin van artikel 798 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en zal worden opgeroepen voor de behandeling ter terechtzitting

om te worden gehoord. Voorts is deze ouder gerechtigd om een verweerschrift in te dienen en heeft hij het recht om in hoger beroep te gaan (artikelen 429h en 806 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Deze leden zijn geïnteresseerd in de aantallen voorlopige toevertrouwingen in de afgelopen jaren. Het gaat hier om geringe aantallen. Cijfers die uitsluitend betrekking hebben op voorlopige toevertrouwingen in het kader van echtscheiding zijn niet bekend. In 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 en 1994 waren in totaal respectievelijk 137, 151, 128, 136, 149 en 128 kinderen voorlopig aan de raad voor de kindbescherming toevertrouwd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de raad voor de kindbescherming in een echtscheidingsprocedure tot een onderzoek komt met het oog op een mogelijk verzoek tot ondertoezichtstelling. Vaak wordt de raad ingeschakeld in verband met de beoordeling van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de toevertrouwing van het kind aan een van de ouders of de omgang met het kind. Uit dit onderzoek kan blijken dat een ondertoezichtstelling op zijn plaats is. Ook kan de rechter aan de raad een rapport vragen, indien de feiten hem daartoe aanleiding geven. Ik ga er vanuit dat de raad niet «standaard» optreedt. De praktijk bij artikel 823 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering laat dit ook niet zien.

5. Hoger beroep

De leden van de VVD-fractie vragen of ouders nog enige rechtsingang hebben wanneer de rechter in het kader van de schorsing van de uitoefening van het ouderlijk gezag hangende een ontheffings- of ontzettingsprocedure bevoegdheden aan de voogdij-instelling heeft toegekend ten aanzien van de persoon en het vermogen van het kind. De ouder die het niet eens is met de beslissing van de rechter kan hoger beroep instellen. Voorgesteld wordt immers om het hoger beroep niet langer meer in artikel 807 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering uit te sluiten, doch te beperken tot de beslissing van artikel 278 lid 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de D66-fractie stellen het op prijs om geïnformeerd te worden over de procedure die wordt gevolgd bij de benoeming van een bijzondere curator. Een minderjarige die in hoger beroep wil gaan van een beslissing van de rechter inzake de voorlopige voogdij kan zich zelfstandig wenden tot de kantonrechter met het verzoek om een bijzondere curator te benoemen. Aan dit verzoek zijn geen vormvoorschriften verbonden. De kantonrechter benoemt de bijzondere curator, indien hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht. Hierbij betreft de rechter in het bijzonder de aard van de belangenstrijd (zie artikel 250 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek). Nadat de bijzondere curator is benoemd, vertegenwoordigt hij de minderjarige in en buiten rechte.

6. Voorlopige voogdij en voogdij-instelling

De leden van de CDA-fractie wijzen de regering er op niet te makkelijk voorbij te gaan aan de vraag of de voogdij-instellingen in voldoende mate in staat zijn de uitvoering van de maatregel van voorlopige toevertrouwing van de raden voor de kindbescherming over te nemen. Deze leden geven aan dat het hier met name gaat om deskundigheid en training. Ik ben het met deze leden eens dat het van belang is dat de voogdij-instellingen goed zullen zijn voorbereid op deze nieuwe taak. Op grond van artikel 2 van het Besluit Kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen is de voogdij-instelling verplicht een werkplan vast te stellen, waarin onder andere de werkwijze met betrekking tot de uitvoering van de voorlopige voogdij moet worden opgenomen.

Aangegeven zal onder andere moeten worden wat de uitgangspunten van het beleid zijn, wat de personeelsformatie is en hoe klachten zullen worden behandeld. Voorts wordt in artikel 4 aangegeven dat de voogdij-instelling gekwalificeerd personeel dient in te zetten ook voor de uitvoering van de aan de instelling opgedragen taken.

Afgezien van deze wettelijke verplichtingen die noodzaken tot een gedegen aanpak van deze nieuwe taak, ben ik er ook van overtuigd dat dit zal gebeuren. Dit baseer ik op de gedegen voorbereiding van de gezinsvoogdij-instellingen, die meestal ook voogdij-instellingen zijn, op hun taak inzake de ondertoezichtstelling. Vedio heeft in dit kader een opleidingsplan, protocollen en trainingen ontwikkeld waardoor de gezinsvoogd-nieuwe stijl voldoende geëquipeerd is om zijn taak naar behoren uit te voeren. Ik ga er van uit dat de voogdij-instellingen de uitvoering van de voorlopige voogdij op een gelijkwaardige manier ter hand zullen nemen.

De leden van de VVD-fractie willen weten of artikel 813 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een voldoende oplossing biedt om het de voogdij-instelling mogelijk te maken zich entree te verwerven bij lastige gezinnen. De beschikking waarin de voorlopige voogdij is uitgesproken is een beschikking betreffende de gezagsvoorziening als bedoeld in artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Uit datzelfde artikel vloeit voort dat de sterke arm zijn medewerking moet verlenen aan de tenuitvoerlegging van de beschikking inzake de voorlopige voogdij. De medewerking van het Openbaar Ministerie bestaat uit het inschakelen van de sterke arm. De politie mag op grond van artikel 813 lid 2 elke plaats betreden, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van deze taak. Het is dus niet mogelijk om de tenuitvoerlegging van de beschikking inzake de voorlopige voogdij te blokkeren door de voogdij-instelling de toegang tot de woning waarin de betreffende minderjarige zich bevindt te ontzeggen.

De leden van de D66-fractie willen vernemen waarom in artikel 241 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is aangesloten bij de terminologie van de ondertoezichtstelling, aangezien de definitieve maatregel na de voorlopige voogdij in het algemeen zwaarder zal zijn.

In artikel 241 lid 2 zijn twee situaties geregeld. Enerzijds betreft dit minderjarigen die niet onder gezag staan. Anderzijds gaat het om minderjarigen over wie het gezag feitelijk niet langer meer wordt uitgeoefend. Over elke minderjarige moet echter gezag worden uitgeoefend. Om dit te bereiken is de raad bevoegd om de rechter te verzoeken een gezagsvoorziening te treffen. Doet zich daarbij een zodanige feitelijke situatie voor dat het dringend en onverwijld noodzakelijk is dat voorkomen wordt dat de belangen of de gezondheid van het kind ernstig gevaar lopen, dan kan de raad ook verzoeken om te voorzien in de voorlopige voogdij. Een ondertoezichtstelling is in deze gevallen niet mogelijk, omdat er geen gezag is.

Ten overvloede wijs ik er op dat wanneer er feiten worden geconstateerd die tot een ontzetting of ontheffing kunnen leiden, de voorlopige voogdij op artikel 272 zal zijn gebaseerd.

Dezelfde leden zijn van mening dat in geval van twijfel niet gelijk naar het zwaarste wapen mag worden gegrepen, opdat aan de uitgangspunten van de Wet op de jeugdhulpverlening blijft worden voldaan. Vrees hiervoor behoeft naar mijn mening niet te bestaan. Wanneer de raad wenst over te gaan tot het indienen van een verzoek tot de voorlopige voogdij, zal hij dit verzoek werkelijk nodig achten. De raad zal hebben afgewogen of met een minder verstrekkende maatregel kan worden volstaan. Voorts moet bedacht worden dat het de rechter is die uiteindelijk beoordeelt of een verzoek om te voorzien in de voorlopige voogdij noodzakelijk is.

Dezelfde leden vragen nog eens duidelijk uiteen te zetten waarom in sommige leden van artikel 272 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek sprake is van de kinderrechter en in andere van de rechter en in sommige leden van beiden. Hierbij kan worden verwezen naar hetgeen hiervoor in paragraaf 2 over het gebruik van die begrippen in artikel 241 is vermeld. De voorlopige voogdij wordt uitgesproken door de kinderrechter. Indien er reeds een verzoek tot ontzetting of ontheffing bij de rechtbank is ingediend, is het praktisch en voor de belanghebbenden vooral duidelijk, dat deze rechter over de voorlopige voogdij beslist. Daarom wordt in het derde en vierde lid melding gemaakt van rechter en niet van kinder-rechter.

7. Overgangsrecht

De leden van de D66-fractie willen weten of na afloop van de vervaltermijn bij een voorlopige toevertrouwing er terstond sprake is van beëindiging van het overgangsrecht. Dit is het geval. Nadat zes weken zijn verstreken vervalt de voorlopige toevertrouwing, tenzij om een definitieve voorziening is gevraagd. In dat geval blijft het huidige recht van kracht (zie met name artikel IX).

8. Werkdruk justitieel apparaat

De werklastverzwaring bij de voogdij-instellingen ten gevolge van de uitvoering van de voorlopige voogdij blijft niet zonder financiële consequenties. Bij de vaststelling van de betreffende budgetten zal te zijner tijd rekening worden gehouden met deze nieuwe taak. Wel moet bedacht worden dat de financiële consequenties beperkt van omvang zullen zijn, nu het hier om een gering aantal zaken gaat. Tevens wordt er op gewezen dat de raad voor de kinderbescherming het onderzoek naar de noodzaak van de maatregel blijft doen. De middelen die de voogdij-instelling ontvangt ter uitvoering van de voorlopige voogdij kunnen worden aangewend voor het aantrekken van personeel.

Met het bovenstaande is tevens ingegaan op een vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de gevolgen op personeelsgebied. Hieraan kan worden toegevoegd dat ten gevolge van de te verwachten verschuiving van werkzaamheden van de officieren van justitie naar de rechter de daarbij behorende middelen eveneens kunnen worden verschoven.

II. ARTIKELN

Artikel 241

De leden van de D66-fractie vragen waarom artikel 241 lid 3 ongewijzigd is gehandhaafd. Zoals hiervoor in paragraaf 2 is aangegeven beoogt de regeling te voorkomen dat baby's in een pleeggezin worden geplaatst zonder dat de desbetreffende procedure is doorlopen en mogelijk tegen betaling van een hoge som geld. Aangezien dergelijke situaties nog steeds voorkomen, is artikel 241 lid 3 gehandhaafd.

Artikel 306a

Op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom de voorlopige voogdij een instituut sui generis is, kan geantwoord worden dat de voorlopige voogdij in sommige opzichten van andere aard is dan de voogdij. De voogdij-instelling oefent weliswaar gezag uit over het betreffende kind, maar de voorlopige voogdij is naar haar aard van korte duur. De voorlopige voogdij overbrugt de periode naar een definitieve

gezagsvoorziening. Voorts kan de rechter per geval beoordelen welke bevoegdheden de voogdij-instelling toekomt ten aanzien van de persoon en het vermogen van de minderjarige (zie artikel 241 lid 4 en 272 lid 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

In die zin is de voorlopige voogdij sui generis.

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