

15417

## **Verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de meerderjarigheid wordt bereikt tot achttien jaren en wijziging in verband daarmee van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene Bijstandswet**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 april 1987

Met voldoening stellen wij vast dat de leden van de fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal die hebben gereageerd op het voorstel van wet tot verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd, met de verlaging van de meerderjarigheidsgrens zelf kunnen instemmen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. betreurden het evenwel dat niet tegelijk met de verlaging van de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar de financiële aspecten die dat voor de betrokkene hunner inziens zou mogen hebben, navenant zijn geregeld. De meerderjarige wordt nu op 18-jarige leeftijd handelingsbekwaam, maar blijft tot de 21-jarige leeftijd in financieel opzicht van de ouder(s) of stiefouder afhankelijk. Ook de leden van de fractie van de V.V.D. betreurden het – zij het met begrip voor de daaraan ten grondslag liggende budgettaire redenen – dat in dit wetsvoorstel de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd niet met alle daaraan logischerwijze te verbinden consequenties kon worden doorgevoerd, nu immers tot de 21-jarige leeftijd de onderhoudsplicht van ouders is gehandhaafd.

Wij merken hierover op dat vanaf het moment van indiening van het wetsvoorstel het altijd de bedoeling is geweest om de jeugdige meerderjarige door de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd zoveel mogelijk een eigen zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid te geven, echter zonder tegelijkertijd de financiële verantwoordelijkheid aan de ouders te ontnemen en deze verantwoordelijkheid in financieel opzicht over te hevelen naar de gemeenschap, indien de jonge meerderjarige vanwege scholing of studie niet in eigen onderhoud kan voorzien of indien de inkomsten uit arbeid nog onvoldoende zijn om geheel in eigen onderhoud te voorzien. Naar onze mening is het een met het ander niet onverenigbaar. Er behoeft immers geen rechtstreekse relatie te zijn tussen de handelingsbekwaamheid (een van de belangrijke gevolgen van de meerderjarigheid) en financiële zelfstandigheid. Daarenboven was het reeds ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal noodzakelijk de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd zo in te kleden dat deze geen nadelige financiële gevolgen voor de overheid zou hebben. Het behoud van de financiële verantwoordelijkheid van de ouders voor hun jonge meerderjarige kinderen is in de huidige financiële situatie volstrekt vereist. Tijdens de uitgebreide commissievergadering van 15 september 1986, waarin dit wetsvoorstel is behandeld, zijn

opnieuw cijfers overgelegd met betrekking tot de kosten die voor de overheid zouden ontstaan in het geval dat de financiële verantwoordelijkheid van de ouders vanaf het 18e levensjaar van hun kind zou ophouden te bestaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, U.C.V. 69, 15 september 1986, blz. 23). Eens te meer blijkt daaruit dat de financiële gevolgen die de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd voor de overheid met zich zou meebrengen, indien de financiële verantwoordelijkheid van de ouders bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaren zou ophouden, onoverkomelijk zijn.

De leden van de fractie van het C.D.A. zouden het op prijs stellen te vernemen op welke wijze in de Europese landen waar de meerderjarigheidsleeftijd bij 18 jaar ligt, in grote trekken de financiële verantwoordelijkheid van ouders voor hun meerderjarige kinderen is geregeld.

De ons omringende landen waar de meerderjarigheidsleeftijd 18 jaar is, zijn de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Engeland en Wales. In de Bondsrepubliek Duitsland omvat het onderhoud de kosten «einer angemessenen Vorbildung zu einem Beruf» (par. 1610, lid 2 BGB). De onderhoudsaanspraak is losgekoppeld van de «Erziehungsbedürftigkeit», zodat vaststaat dat ouders de kosten van opleiding ook voor hun meerderjarige (dus niet meer van rechtswege «erziehungsbedürftige» kinderen) moeten dragen. De onderhoudsaanspraak blijft voortduren totdat de «angemessene Vorbildung» is voltooid. In de Bondsrepubliek Duitsland is dus geen leeftijdsgrens van 21 jaar opgenomen voor de beëindiging van de financiële verantwoordelijkheid. Dit hebben de leden van de fractie van het C.D.A. terecht opgemaakt uit hetgeen door de eerste ondergetekende tijdens de hierboven al genoemde U.C.V. is opgemerkt. In Frankrijk bestaat geen wettelijke regeling ter voorziening in een onderhoudsplicht van de ouders jegens hun meerderjarige kinderen. De Franse rechtspraak neemt echter aan dat, hoewel de onderhoudsplicht van de ouders in beginsel een einde neemt bij het meerderjarig worden van het kind, de ouders toch gehouden blijven om, nadat hun kind meerderjarig is geworden, aan het kind naar draagkracht de middelen te verschaffen ten behoeve van de studie. In Engeland en Wales zijn de ouders in beginsel tot het 18e jaar verplicht het kind te onderhouden. Deze plicht duurt evenwel voort in bijzondere omstandigheden en wanneer het kind een opleiding volgt of zal gaan volgen. Er is in de genoemde gevallen geen grens aan de onderhoudsbijdrage gesteld die is gerelateerd aan de leeftijd van het kind.

De leden van de fractie van het C.D.A. zouden graag vernemen waarom in artikel 395a de leeftijdsgrens van 21 jaar is opgenomen. Zou een leeftijdsgrens van bij voorbeeld 23 jaar niet meer voor de hand hebben gelegen gegeven het feit dat op die leeftijd het volwassenen-minimumloon wordt betaald enerzijds en anderzijds de gemiddelde studie dan zal zijn afgerond?

Zoals hierboven is aangegeven, is het uitgangspunt bij dit voorstel van wet altijd geweest dat de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd geen financiële gevolgen voor de overheid mag hebben. Vandaar dat de thans bestaande onderhoudsplicht van ouders en stiefouders voor 18- tot 21-jarigen is gecontinueerd. Het is evenwel nimmer de bedoeling geweest om de onderhoudsplicht van de ouders jegens hun kinderen ter gelegenheid van de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd uit te breiden noch in de zin dat de leeftijdsgrens van 21 jaar zou opschuiven naar 23 of zelfs hoger noch in de zin dat ouders, ongeacht de leeftijd van het kind, verplicht zouden zijn naar draagkracht bij te dragen in de kosten van opleiding en vorming van het kind. De grens van 21 jaar is slechts uit een oogpunt van aansluiting bij de bestaande situatie gehandhaafd. De leeftijdsgrens die bij de minimum(jeugd)lonen wordt gebruikt, staat, ook nu al, los van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de meerderjarigheid wordt bereikt.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen welke betekenis artikel 392, tweede lid, Boek 1 B.W. nog heeft c.q. kan hebben in relatie met de artikelen 395a en 395b. Tevens vroegen zij of behoefteigheid een begrip is dat nader kan worden gedefinieerd.

Uit artikel 392, tweede lid, Boek 1 B.W. vloeit voort dat ouders verplicht zijn hun meerderjarig kind dat de leeftijd van een en twintig jaren heeft bereikt en behoefteig is, te onderhouden. Artikel 392, tweede lid, Boek 1 B.W. houdt zijn toepassing wat betreft de gevallen waarvoor het nu ook al geldt. Het begrip «behoefteigheid» is relatief. Naar de omschrijving van HR 30 juni 1939, NJ 1939, 818 heeft behoefteigheid de betekenis dat men geen eigen middelen tot zijn levensonderhoud heeft en deze ook niet door arbeid kan verkrijgen. In artikel 157, eerste lid, Boek 1 B.W. worden overeenkomstige bewoordingen gebruikt: geen voldoende inkomsten tot levensonderhoud hebben noch zich in redelijkheid kunnen verwerven. Zie ook Asser-De Ruiter II, twaalfde druk, 1986, blz. 354.

De leden van de fractie van het C.D.A. hadden met enige verbazing kennis genomen van het overgangsrecht in artikel VI betreffende adoptie van 18-21-jarigen gedurende twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet. De positie van de ouder of ouders die met het kind in familierechtelijke betrekking staan, is in het geheel niet geregeld. Deze leden merkten voorts op dat het theoretisch denkbaar lijkt dat het kind wordt geadopteerd zonder dat de eigen ouder is gehoord. Een regeling waarbij de ouders die met het kind in familierechtelijke betrekking staan, de adoptie kunnen tegenhouden, ontbreekt geheel. Het was deze leden niet duidelijk waarom in een zo vergaande beslissing als adoptie bij dit voorstel is afgeweken van de regeling zoals nu is opgenomen in artikel 228, eerste lid, onder d, Boek 1 B.W. Ook de argumenten die destijds zijn gegeven voor het doen vervallen van de eis van de feitelijke verzorging en opvoeding door de adoptanten gedurende ten minste één jaar vonden de aan het woord zijnde leden weinig overtuigend. Juist omdat in het overgangsrecht een vrij absolute betekenis aan de mening van het kind wordt toegekend, zou naar het oordeel van deze leden een zekere wettelijke *minimumperiode* van feitelijke verzorging voor de hand hebben gelegen. Deze leden zouden gaarne een nadere uiteenzetting ontvangen.

In de overgangsregeling van artikel VI is op een paar punten afgeweken van de voorwaarden die voor adoptie gelden en die zijn omschreven in de artikelen 227 en 228 Boek 1 B.W. Deze regeling is getroffen voor die gevallen dat adoptie is gewenst van een kind dat 18 jaren of ouder is, maar nog geen 21 jaren. Zonder overgangsregeling zou bij het in werking treden van deze wet een dergelijke adoptie niet meer mogelijk zijn daar het kind meerderjarig is. Thans is bepaald dat gedurende twee jaren na het in werking treden van deze wet een adoptie nog wel kan worden verzocht, als ten tijde van de indiening van het verzoek het kind op grond van de dan verlaagde meerderjarigheidsleeftijd meerderjarig is, maar nog geen 21 jaar is («de oude grens») en niet gehuwd is of gehuwd geweest is. Van het grootste belang is dat de algemene voorwaarde die altijd bij adopties geldt, namelijk dat de adoptie zowel uit een oogpunt van verbreking van de banden met de ouders als uit dat van bevestiging van de banden met de adoptanten in het kennelijk belang van het kind is, wel degelijk van toepassing is. Bij stiefouderadopties geldt dat de adoptie zowel uit het oogpunt van verbreking van de banden met de ouder die het kind niet adopteert, als uit dat van bevestiging van de banden met de stiefouder in het kennelijk belang van het kind is. Daar altijd vastgesteld moet worden of aan deze voorwaarde is voldaan, zullen in het kader van de adoptieprocedure de natuurlijke ouder of ouders worden opgeroepen om te worden gehoord. Zie hiervoor artikel 971, vierde lid, Rv. Zo'n oproeping om te worden gehoord kan evenwel achterwege blijven als het kind in den vreemde al is geadopteerd door de adoptanten of de ouders ingestemd hebben met het vertrek van het kind en deze ouders geen

Nederlander zijn noch woonplaats of werkelijk verblijf in Nederland hebben. Voor zover nodig en mogelijk zal de rechter op grond van bovengenoemde regeling ook in het geval van adopties van meerderjarigen die onder de voorgestelde overgangsregeling zullen kunnen plaatsvinden, de natuurlijk ouders of ouder van het kind horen om hun gevoelens over het verzoek te nemen. Het is evenwel niet zo dat de natuurlijke ouders of ouder (die vanzelfsprekend ook de wettige ouders kunnen zijn) de adoptie van het meerderjarige kind zullen kunnen tegenhouden. Het is in deze tijdelijke voorziening, die is opgesteld om onnodige hardheid van de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd bij adoptie te vermijden, de wil van het meerderjarige kind zelf, die beslissend is. Dit is zo gedaan juist vanwege het feit dat het gaat om een meerderjarige. In het huidige recht zien wij dit ook bij de herroeping van de adoptie: de wil van de jonge meerderjarige tot verbreking van de banden met de adoptief-ouders en de herleving van de banden met de natuurlijke ouders of ouder is hier doorslaggevend, mits vanzelfsprekend de rechter de herroeping van de adoptie ook in het kennelijk belang van de geadopteerde oordeelt en hij in gemoede overtuiging is van de redelijkheid der herroeping (vgl. artikel 231 Boek 1 B.W.). Daar komt nog bij dat bij eerdere tijdelijke regelingen tot adoptie van jonge meerderjarigen telkens in plaats van de stem van de eigen ouders die van de jonge meerderjarige zelf beslissend is geacht. Dit was al zo bij de Wet houdende tijdelijke openstelling van de mogelijkheid van adoptie in afwijking van sommige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek (Wet van 12 juli 1962, Stb. 250). Dit is op dezelfde wijze ook gebeurd bij de invoering van de zogenaamde stiefouderadoptie (Wet van 7 juni 1978, Stb. 303).

De eis van feitelijke verzorging en opvoeding gedurende ten minste één jaar die in artikel 228, eerste lid, onder f, Boek 1 B.W. wordt genoemd, is in de onderhavige regeling minder stringent. Deze minder stringente eis is gesteld om onnodig onbillijkheden te voorkomen. Het gaat dan vooral om die gevallen dat een op het tijdstip van het in werking treden van deze wet jonge meerderjarige alleen dan nog juist geadopteerd zou kunnen worden als niet ook aan de eis van verzorging en opvoeding gedurende ten minste één jaar de hand wordt gehouden, terwijl, indien de leeftijd van meerderjarigheid niet zou zijn verlaagd, aan die eis wel had kunnen worden voldaan (de jonge meerderjarige is gedurende de minderjarigheid bij voorbeeld een half jaar verzorgd en opgevoed in het pleeggezin). Ook nu blijft primair van belang dat de adoptie zowel uit het oogpunt van verbreking van de banden met de ouder(s) als uit dat van bevestiging van de banden met de adoptanten of met de stiefouder in het kennelijk belang van het kind is. Dit algemene richtsnoer beheerst iedere adoptie. De adoptie heeft een ingrijpend karakter, zoals de leden van de fractie van het C.D.A. ook terecht opmerken. Uit het hiervoor genoemde algemene richtsnoer dat altijd en voor alle adopties geldt, blijkt voldoende duidelijk dat, gelet op de omstandigheden van het geval, altijd de afweging zoals daar omschreven moet worden gemaakt. Te zamen met de concrete voorwaarden voor adoptie die in de overgangsregeling worden gesteld, zijn wij van mening dat in voldoende mate recht wordt gedaan aan het bijzondere karakter van de adoptie.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat de scheiding tussen de verplichting van de ouders tot verzorging en opvoeding van minderjarigen enerzijds en de kosten van levensonderhoud en studie anderzijds niet altijd even scherp getrokken is. Daarom zouden deze leden een toelichting willen hebben wat onder kosten van verzorging en opvoeding wordt verstaan, alsmede wat kosten van levensonderhoud en studie zijn. Deze leden vroegen dit mede tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel 395b. Als er inderdaad verschil is tussen de kosten van verzorging en opvoeding enerzijds en de kosten van levensonderhoud en studie anderzijds, dan ontging het deze leden



dat de bepaling van het bedrag door de rechter voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar geldt als een bepaling van het bedrag na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.

Wij merken hierover op dat met artikel 395a is beoogd de bestaande onderhoudsplicht van de ouders te continueren. Echter, noodzakelijkerwijs worden voor de omschrijving van die onderhoudsplicht andere bewoordingen gebruikt, aangezien ten aanzien van meerderjarigen in de wettelijke systematiek geen sprake kan zijn van een verplichting tot opvoeding. Vandaar dat de voortgezette onderhoudsplicht van de ouders wordt omschreven als een verplichting tot betaling van de kosten van levensonderhoud en studie. Daar het gaat om een voortzetting van de bestaande onderhoudsplicht van de ouders, moet de wijziging in terminologie niet worden opgevat als een materiële wijziging van de financiële verplichting van de ouders. Deze verplichting heeft in beginsel dezelfde omvang als zij thans heeft.

Uitgangspunt van dit voorstel is de continuering van de onderhoudsplicht totdat de jonge meerderjarige de leeftijd van 21 jaren heeft bereikt. De omzetting, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. dit noemen, van de door de rechter in een bedrag geconcretiseerde verplichting van de ouder tot het bijdragen in de kosten van verzorging en opvoeding van het minderjarige kind in een verplichting tot betaling van hetzelfde bedrag ter zake van de kosten van levensonderhoud en studie van het meerderjarige kind, is nodig, omdat de verplichting tot betaling van de kosten van verzorging en opvoeding van rechtswege eindigt, zodra het kind meerderjarig wordt. Ook de rechterlijke beslissing verliest bij gebreke van een bijzondere regeling als voorgesteld in artikel 395b, eerste lid, Boek 1 B.W. haar rechtskracht. Zonder de in artikel 395b, eerste lid, Boek 1 B.W. voorgestelde regel zou het nodig zijn om de rechter te verzoeken opnieuw een bedrag te bepalen ter zake van de kosten van levensonderhoud en studie. Dit zou zowel voor de betrokkenen als voor de rechter veel werk met zich brengen, en kan aldus op eenvoudige wijze worden vermeden.

In verband met het bepaalde in het derde en vierde lid van artikel 395b vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. of niet artikel 239, eerste lid, Boek 1 B.W. had moeten worden aangepast.

In het derde lid van artikel 395 is bepaald dat de raad voor de kindbescherming ervoor zorg draagt dat de gelden die de raad ten behoeve van de jonge meerderjarige worden uitgekeerd, aan de jonge meerderjarige worden uitbetaald. Deze bepaling is ontleend aan artikel 240, tweede lid, Boek 1 B.W. Daar de raad voor de kindbescherming als betaaladres voor de onderhoudsbijdrage optreedt en als enige tot executeren bevoegd is, ligt het in de lijn dat ook de raad bevoegd is om wijziging van het onderhoudsbedrag te verzoeken. Voor de vraag welke raad deze bevoegdheid heeft, is in het vierde lid van artikel 395b aangesloten bij de bevoegdheid die een bepaalde raad laatstelijk voor de meerderjarigheid op basis van artikel 239, Boek 1 B.W. had (dit artikel regelt de relatieve bevoegdheid van de raad). Voor de relatieve bevoegdheid van de raad biedt artikel 395b, vierde lid dus een eigen regeling. Het was dan ook niet nodig artikel 239, eerste lid, Boek 1 B.W. daarvoor in enigerlei opzicht te wijzigen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of het kind ex artikel 395b een beroep kan doen op de bemiddeling van de raad voor de kindbescherming, gesteld dat de ouder-niet-voogd het bedrag voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd van zijn kind rechtstreeks aan de ouder-voogd betaalde, maar daarna aan zijn meerderjarige kind in de leeftijd van 18-21 jaar weigert te betalen.

Op basis van het huidige artikel 408 Boek 1 B.W. moet een periodieke uitkering of som ineens, tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen, waarvan het bedrag door de rechter is bepaald, aan de raad voor de kindbescherming worden betaald. De raad is voor de bedoelde bijdragen dus betaaladres. In

gevallen die zich gunstig laten aanzien, pleegt de raad echter goed te vinden dat de alimentatieplichtige het geld rechtstreeks aan de wettelijke vertegenwoordiger doet toekomen. Indien vervolgens de alimentatieplichtige ouder weigert te betalen aan het meerderjarig geworden kind van 18 jaar, kan op basis van het bepaalde aan het slot van het eerste lid van artikel 395b het kind de raad voor de kinderbescherming verzoeken de inning over te nemen. Aan het slot van het eerste lid van artikel 395b is immers imperatief voorgeschreven dat de bijdrage voor de jonge meerderjarige aan de raad voor de kinderbescherming dient te worden betaald. De raad gaat dus weer fungeren als betaaladres. Uitzondering daarop vormt het bepaalde in het vijfde lid van artikel 395b.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden voorts gaarne geïnformeerd worden over de in artikel 395a, tweede lid, voorkomende zinsnede «tot zijn gezin behorende». Deze leden waren van mening dat een buitenshuis wonend meerderjarig kind van een stiefouder niet kan vallen onder het bepaalde van artikel 395a, tweede lid. Naar de mening van deze leden heeft dat ook gevolgen voor de wijzigingen van de Algemene Bijstandswet als bedoeld in artikel IV van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de V.V.D. constateerden dat het opnemen van de zinsnede «tot zijn gezin behorende» in het bestaande artikel 395 Boek 1 B.W. en het daaraan parallel lopende artikel 395a, tweede lid, slechts betekenis heeft, indien het begrip «gezin» wordt opgevat in de beperkte betekenis die dat in het spraakgebruik heeft. Het opnemen van de stiefouder in de diverse bepalingen van het voorgestelde artikel 395b is echter alleen begrijpelijk indien aan het begrip «gezin» een veel ruimere betekenis wordt toegekend; immers het gaat dan om niet bij de stiefouder inwonende kinderen. Gaarne zouden deze leden ons inzicht terzake vernemen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en V.V.D. merken wij het volgende op. De zinsnede «tot zijn gezin behorende» in het tweede lid van artikel 395a, is ontleend aan het bepaalde in het huidige artikel 395 Boek 1 B.W. Dit verband is door de leden van de fractie van de V.V.D. terecht geconstateerd. Artikel 395 Boek 1 B.W., zoals het thans luidt, is bij de invoering van Boek 1 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek tot stand gekomen. Tijdens de beraadslagingen ter gelegenheid van de vaststelling en invoering van het nieuwe Boek 1 zijn ook vragen over de genoemde zinsnede gesteld. Uit de destijds gegeven antwoorden (Parlementaire Geschiedenis van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, Boek 1, Personen- en Familierecht, blz. 769 en Boek 1, Invoeringswet, blz. 1430–1431) blijkt dat de zinsnede «tot zijn gezin behorende» ruim dient te worden opgevat. Uit de Toelichting van Meijers citeren wij het volgende: «Of stiefkinderen tot het gezin behoren, hangt niet uitsluitend af van de plaats waar zij worden opgevoed; ook als zij zich in een kostschool bevinden, kunnen zij geacht worden tot het gezin te behoren indien zij hun vakanties regelmatig in de woning van hun stiefvader of stiefmoeder doorbrengen.» Bij de behandeling van de Invoeringswet werd de vraag gesteld of een kind dat in een andere stad studeert nog tot het gezin behoort. Deze vraag werd zonder meer bevestigend beantwoord.

Er is naar onze mening geen reden om over de interpretatie van «tot zijn gezin behorend» thans anders te denken. Anders dan de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. zijn wij van mening dat het begrip «tot zijn gezin behorend», in ieder geval ruim dient te worden opgevat. Er bestaat daarom naar onze mening ook geen incongruentie tussen de voorgestelde artikelen 395a en 395b. Artikel 395b sluit daarenboven aan bij het bepaalde in artikel 406, eerste lid, Boek 1 B.W. en artikel 927, tweede lid Rv., waarin ook de stiefouder wordt genoemd. Indien dus bij voorbeeld het kind dat tot het gezin van een stiefouder behoort, in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis wordt geplaatst, kan de rechter een bijdrage in de kosten van de uithuisplaatsing opleggen aan de ouder en stiefouder die aan de raad voor de kinderbescherming moet

worden betaald. Ingevolge het bepaalde in wetsvoorstel 15 974 kan na de meerderjarigheid de hulpverlening aan de jonge meerderjarige op zijn verzoek – dus op basis van vrijwilligheid – doorlopen. Het tweede lid van artikel 395b voorziet er dan in dat ook het bedrag dat door de rechter met toepassing van artikel 927 Rv. is bepaald, geldt als het bedrag ter bestrijding van de kosten van de vrijwillig voortgezette hulpverlening aan de jonge meerderjarige en dat dit bedrag door de ouder en stiefouder aan de raad voor de kindbescherming moet worden betaald.

Wat betreft de opmerking van de leden van de fractie van de P.v.d.A. met betrekking tot de verhouding tot de Algemene Bijstandswet en de in artikel IV voorgestelde wijzigingen het volgende. In artikel 5, tweede lid, ABW is bepaald dat met minderjarige kinderen van de echtelieden worden gelijkgesteld die van één van hen. Ook de stiefkinderen worden dus op grond van het bepaalde in het tweede lid van artikel 5 ABW tot de kinderen van de echtelieden gerekend, aan wie gezinsbijsand wordt toegekend. Het op grond van het onderhavige wetsvoorstel toe te voegen derde lid aan artikel 5 ABW verwijst naar het tweede en eerste lid van genoemd artikel. Voor het begrip «minderjarige kinderen» moet daarom mede worden terug gevallen op het tweede lid van artikel 5 ABW. Het voorgestelde derde lid omvat dan ook de meerderjarige stiefkinderen.

Wat betreft het verhaal op grond van de ABW (zie onderdeel D van artikel IV) zij opgemerkt dat op basis van het gestelde ter gelegenheid van de Invoeringswet Nieuw Burgerlijk Wetboek moet worden aangenomen dat verhaal op stiefouders niet mogelijk is zonder dat daartoe aan aantal wijzigingen in de Algemene Bijstandswet is aangebracht (zie Parlementaire Geschiedenis Boek 1 Invoeringswet, blz. 1424). In verband hiermee heeft de Hoge Raad op 19 mei 1978, N.J. 1978, 598 beslist dat verhaal op stiefouders niet is toegelaten. Dit geldt nog steeds. In voorbereiding is echter een nieuwe regeling van het verhaalsrecht in de Algemene Bijstandswet waarbij ook het verhaal op stiefouders mogelijk wordt gemaakt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de vraag voor welke branches in het midden- en kleinbedrijf het van belang kan zijn, een noodzaak dan wel een uitkomst is dat handlichting kan worden gegeven aan minderjarigen vanaf de leeftijd van 16 jaar. Zijn er eerdere signalen geweest dat de leeftijd van 18 jaar te hoog was voor handlichting? Is het veelal niet zo dat aan bepaalde opleidings- of vestigingseisen moet worden voldaan, voordat men een eigen bedrijf(je) kan c.q. mag starten? Deze leden vonden de leeftijd van 16 jaar wel erg laag om handlichting te verlenen en daarom de bepaling minder gewenst. De kantonrechter naar hun oordeel wordt voor een veel moeilijker beslissing geplaatst dan nu nog het geval is.

Handlichting is een verschijnsel dat in de huidige praktijk regelmatig voorkomt blijkens het aantal publikaties in de Nederlandse Staatscourant van verleende (en ingetrokken) handlichtingen. Iedere beschikking tot verlening of intrekking van de handlichting moet onder andere in de Staatscourant worden gepubliceerd (artikel 237, eerste lid, Boek 1 B.W.). In 1985 bedroeg het aantal publikaties 647. Daarbij zij opgemerkt dat het aantal verleningen van handlichting het aantal intrekkingen ver overtreft. De handlichtingen worden voor zeer uiteenlopende werkzaamheden verleend. Dit varieert van het exploiteren van een landbouw-, veeteelt- en tuinbouwbedrijf (al dan niet door deelneming in een maatschap) tot de exploitatie van een varkensmesterij, een rijdende viswinkel, melkhandel of het bedrijfsmatig mixen van disco- en andere muziek. Thans kan handlichting worden verleend aan 18- tot 21-jarigen. Deze handlichting is vanzelfsprekend niet meer nodig in geval van verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd tot 18 jaar.

In een aantal gevallen zal om een bedrijf te kunnen beginnen aan bepaalde vestigingseisen moeten zijn voldaan. Deze vestigingseisen zijn vaak exameneisen. De persoon die het bedrijf gaat uitoefenen, moet

bepaalde diploma's bezitten. Echter er zijn ook vele branches waarvoor geen vestigingseisen gelden, zoals in de landbouw, schoonmaakbedrijven en schoorsteenvegers. In die gevallen behoeven de vestigingseisen geen belemmering te vormen om als 16- of 17-jarige met handlichting een bedrijfje te beginnen. Of er veel behoefte is aan handlichting voor 16- en 17-jarigen zal in de praktijk moeten blijken. Wij kunnen ons voorstellen dat in bepaalde gevallen daaraan inderdaad behoefte bestaat. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan de verlening van handlichting om in een landbouwmaatschap tezamen met een familielid te kunnen functioneren. In de omstandigheid dat het de (kanton)rechter is die handlichting verleent, is naar onze mening voldoende waarborg gelegen dat alleen in de gevallen dat handlichting verantwoord kan worden geacht, deze ook wordt verleend.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen met betrekking tot artikel VII, tweede lid, van het wetsvoorstel of het aldaar bepaalde alleen geldt voor die gevallen waarin in de uiterste wilsbeschikking de voorwaarde of de termijn is opgenomen waarop iemand hetzij de leeftijd van 21 jaar zal hebben bereikt hetzij eerder meerderjarig is geworden. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat er in een uiterste wilsbeschikking meer voorwaarden voorkomen waarbij de ene keer expliciet de leeftijd van 21 jaar wordt vermeld en de andere keer de zinsnede als hiervoor aangehaald. Welk lid van artikel VII is dan van toepassing?

Artikel VII beoogt problemen op te lossen in verband met de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd als in overeenkomsten of uiterste wilsbeschikkingen bij wijze van voorwaarde of termijn is verwezen naar het moment van het bereiken van de meerderjarigheid. Zolang het onderhavige wetsvoorstel nog geen wet is geworden en in werking is getreden, bestaat hierover geen onduidelijkheid: het tijdstip waarop iemand meerderjarig wordt, is dat waarop deze persoon 21 jaar wordt dan wel, bij eerder huwelijk, in het huwelijk is getreden. Als een overeenkomst is aangegaan of een uiterste wilsbeschikking is gemaakt vóór het in werking treden van deze wet en daarin wordt voor de uitoefening van een recht of de nakoming van een verplichting verwezen naar het tijdstip waarop iemand meerderjarig wordt, dan wordt blijkens het eerste lid aangenomen dat, indien deze wet intussen in werking is getreden, bedoeld is het 21ste jaar of eerder huwelijk en niet de nieuwe leeftijd van 18 jaar. Dit achten wij het meest waarschijnlijk. Is het tijdstip omschreven als 21 jaar dan blijft dat tijdstip gelden. Het tweede lid van artikel VII is toegevoegd om duidelijkheid te verschaffen in het geval dat de uitoefening van enig recht of de nakoming van enige verplichting in een overeenkomst of uiterste wilsbeschikking afhankelijk is gesteld van twee tijdstippen, waarbij het ene tijdstip eerder ligt dan het andere en op het tijdstip dat het eerst wordt bereikt het recht of de verplichting gaat werken. De bedoelde tijdstippen zijn 21 jaar dan wel eerdere meerderjarigheid. Dan wordt aangenomen dat onder meerderjarigheid na het in werking treden van deze wet wordt verstaan het bereiken van de 18-jarige leeftijd. Anders had immers niet uitdrukkelijk zowel het tijdstip van 21 jaar als het tijdstip van eerdere meerderjarigheid genoemd behoeven te worden. Men had dan kunnen volstaan met hetzij het tijdstip van meerderjarigheid te noemen hetzij de tijdstippen van 21 jaar of eerder huwelijk te noemen.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten op dat de handhaving van de onderhoudsplicht tot de 21-jarige leeftijd enerzijds inbreuk maakt op de onafhankelijkheid van het meerderjarig geworden kind, anderzijds inbreuk maakt op het beginsel dat men niemand een verantwoordelijkheid mag opdragen wanneer niet de overeenkomstige beslissingsbevoegdheid is verbonden. Is het nu immers niet zo dat de facto de meerderjarige 18-, 19- of 20-jarige, eventueel via een aanspraak op bijstand met bijbehorende verhaalsbevoegdheid, zijn ouders kan dwingen om op te komen voor de financiële gevolgen van beslissingen waarmee deze niet instemmen?



Het antwoord op deze vraag willen wij aan de hand van een voorbeeld geven. Het zou kunnen voorkomen dat de jonge meerderjarige en zijn ouders geen overeenstemming bereiken over de studie die de jonge meerderjarige, nog geen 21 zijnde, wenst te volgen. Daarbij gaan wij ervan uit dat in het algemeen de studiekeuze een kwestie van overleg tussen de ouders en hun kind zal zijn. Gelet op het feit dat het kind meerderjarig is en de ouders dus geen gezag meer over hem uitoefenen, kan de jonge meerderjarige zelf de studie die hij wenst te volgen, bepalen. In dit verband zou in een uiterst geval het bepaalde in artikel 399 Boek 1 B.W. tot toepassing kunnen komen. Ingevolge het bepaalde in genoemd artikel kan de rechter de verplichting van de ouders tot levensonderhoud matigen op grond van zodanige gedragingen van de tot onderhoud gerechtigde dat verstrekking van levensonderhoud naar redelijkheid niet of niet ten volle kan worden gevegd van de ouders. Het is denkbaar dat de rechter de verplichting van de ouders tot het bijdragen in de kosten van studie matigt, als van hen in redelijkheid niet kan worden gevegd dat zij een studie bekostigen waarmee zij het op redelijke gronden pertinent oneens zijn. Naar onze mening zal deze bepaling slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden toegepast. Overigens zij opgemerkt dat de jonge meerderjarige van 18-20 jaar geen zelfstandig recht op bijstand heeft volgens dit voorstel, maar blijkens de aanvulling van artikel 5, derde lid, ABW onder de aan de ouders toe te kennen gezinsbijstand valt.

De opmerkingen van de leden van de fractie van de V.V.D. over een incongruentie tussen het bepaalde in de artikelen 395a en 395b hebben wij hierboven beantwoord te zamen met het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. over artikel 395a.

De leden van de fractie van de S.G.P. stelden vier vragen. De eerste vraag betrof een kort overzicht van de onderhoudsplichten van de ouders ten opzichte van hun kinderen, daarbij onderscheidend naar de huidige situatie en de situatie na aanvaarding van de drie wetsvoorstellen die de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd en de daarmee verband houdende consequenties regelen. Tevens ware daarbij onderscheid te maken tussen kinderen die studeren en geen eigen inkomen genieten en kinderen die in eigen onderhoud voorzien, onderverdeeld naar gehuwde en ongehuwde kinderen en – wat de toekomst betreft – beneden 18-jarigen, 18-21-jarigen en boven 21-jarigen. Gaarne zouden deze leden ook de wettelijke regeling, voor zover ter zake van belang, alsmede de interpretatie van de wettelijke regels door de rechtspraak vermeld zien.

In het onderstaande overzicht wordt onder «toekomstig recht» verstaan de situatie dat de wetsvoorstellen tot verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd en tot regeling van de consequenties die daarmee verband houden tot wet zullen zijn verheven en in werking zijn getreden.

A. kinderen tot 21 jaar, ongehuwd – huidig recht en kinderen tot 18 jaar, ongehuwd – toekomstig recht.

Ten aanzien van bedoelde kinderen hebben de ouders een verplichting tot betaling van de kosten van verzorging en opvoeding (artikel 404 Boek 1 B.W.). Een gelijke verplichting rust op de stiefouder ten aanzien van de bedoelde kinderen die tot zijn gezin behoren (zie voor de betekenis van het begrip «tot zijn gezin behoren» in artikel 395 Boek 1 B.W. hierboven bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. hierover). Deze verplichting staat los van de vraag of de kinderen al dan niet behoeftig zijn (artikel 392, tweede lid, Boek 1 B.W.). Tegen de verwekker van een onwettig, niet erkend kind kan op basis van artikel 394 Boek 1 B.W. een vordering tot het verstrekken van levensonderhoud gedurende de minderjarigheid worden toegewezen. Gelet op het bepaalde in de artikelen 405 j° 404 Boek 1 B.W. heeft «levensonderhoud» hier de betekenis van kosten van verzorging en opvoeding. Tussen de verwekker en het kind bestaan geen familierechtelijke betrekkingen.

Indien de bedoelde kinderen een eigen inkomen genieten, doet dit niet af aan de verplichting van de ouders of de stiefouders tot betaling van de kosten van verzorging en opvoeding. De ouders hebben op grond van artikel 251 Boek 1 B.W. het vruchtgenot van het vermogen van het kind hetgeen naar huidig recht het inkomen uit arbeid van het kind omvat.

B. kinderen jonger dan 21 die gehuwd zijn – huidig recht, kinderen van 21 jaar of ouder – huidig recht en kinderen van 21 jaar of ouder – toekomstig recht.

Bovengenoemde groepen van kinderen zijn meerderjarig. Een verplichting van de ouders of stiefouder tot betaling van de kosten van levensonderhoud bestaat alleen in geval van behoefte (artikel 392, tweede lid, Boek 1 B.W.). De verwekker van een kind jegens wie een vordering op grond van artikel 394 Boek 1 B.W. is toegewezen, heeft alleen jegens het minderjarige kind een verplichting tot betaling van de kosten van levensonderhoud. Deze verplichting wordt na de meerderjarigheid alleen gecontinueerd, indien het kind door geestelijke of lichamelijke gebreken niet in staat is zichzelf te onderhouden.

C. kinderen van 18 tot 21 jaar, ongehuwd – toekomstig recht (meerderjarigen) en kinderen van 18 tot 21 jaar, gehuwd of gehuwd geweest – toekomstig recht.

Ten aanzien van de onder C genoemde groepen meerderjarigen geldt de in artikel 395a voorgestelde voortgezette onderhoudsplicht, de plicht tot betaling van de kosten van levensonderhoud en studie. Deze plicht rust zowel op de ouders als op de stiefouder, indien het kind tot zijn gezin behoort, alsook op de verwekker jegens wie een vordering tot betaling van de kosten van levensonderhoud op grond van artikel 394 Boek 1 B.W. is toegewezen.

De genoemde verplichtingen gelden evenzeer indien de jonge meerderjarige gehuwd is of gehuwd geweest is. Echter ingevolge artikel 392, derde lid, gaat vóór de verplichting van de echtgenoot of de ex-echtgenoot tot voorziening in het onderhoud, welke verplichting voortvloeit uit het bepaalde in de zesde, negende of tiende titel.

Onder de verplichting tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding c.q. tot voorziening in de kosten van levensonderhoud en studie worden de studiekosten begrepen. Overigens geldt wat betreft de studiekosten de publiekrechtelijke regeling van de studiefinanciering (Wet op de studiefinanciering, Stb. 1986, 252).

De tweede vraag van de leden van de fractie van de S.G.P. betrof de eventuele herziening van elders in de wetgeving gebezigde specifieke leeftijdsgrenzen. Gevend de rapporten van de Raad voor het Jeugdbeleid daartoe aanleiding?

Voor zover er in verband met de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd aanleiding was specifieke leeftijdsgrenzen bij andere wetgeving dan het Burgerlijk Wetboek te herzien, is dit gebeurd bij wetsvoorstel 15 974 (wijziging van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming en andere wetten in verband met de verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de meerderjarigheid wordt bereikt tot achttien jaar). Zo is bij voorbeeld ten aanzien van beschikkingen na dode ter bezorging van een lijk voorgesteld dat deze beschikkingen, die nu door minderjarigen vanaf de leeftijd van 18 jaar kunnen worden gemaakt (artikel 1d, eerste lid, Wet op de Lijkbezorging), in de toekomst door minderjarigen vanaf de leeftijd van 16 jaar kunnen worden gemaakt (zie artikel III onder punt 4 van wetsvoorstel 15 974).

De wijzigingen van specifieke leeftijdsgrenzen in het Burgerlijk Wetboek (afgezien van Boek 1 B.W.), waartoe de verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd aanleiding gaf, zijn voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. Zo is voorgesteld dat in de toekomst minderjarigen vanaf 16 jaar uiterste wilsbeschikkingen kunnen maken (artikel II, onder H).

De derde vraag van de leden van de fractie van de S.G.P. betrof de globale inhoud van de spoedig uit te brengen Nota over de rechtspositie

van minderjarigen. Deze nota ligt zo goed als gereed op het departement van de eerste ondergetekende. Er is evenwel over de concept-nota nog interdepartementaal overleg nodig. Dit is de reden dat over de inhoud van de nota nog geen mededelingen kunnen worden gedaan. Wanneer precies de nota zal worden uitgebracht, hangt onder andere af van de omstandigheid of het noodzakelijke overleg vlot zal verlopen.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de S.G.P. of het mogelijk is inzicht te verschaffen omtrent het mogelijke beroep op de rechter (werklast) als gevolg van de introductie van het voorgestelde artikel 395a en de introductie van de vrijwillige voortgezette hulpverlening aan jonge meerderjarigen.

Wat betreft de werklast voor de rechterlijke macht als gevolg van de continuering van de onderhoudsplicht van ouders en stiefouders voor hun meerderjarige kinderen van 18 tot 21 jaar merken wij het volgende op. Het principiële verschil met de huidige situatie waarin er ook sprake is van een onderhoudsplicht voor 18- tot 21-jarigen ligt in het feit dat het kind niet meer onder gezag van de ouders staat. Tegen de wens van de ouders in zal het kind bij voorbeeld een studie kunnen gaan volgen of een studiereis kunnen gaan maken, waarvan de kosten gerekend moeten worden tot de kosten van levensonderhoud en studie en die de ouders dan moeten betalen. Wij gaan er van uit, evenals nu het geval is, dergelijke beslissingen in het algemeen in overleg tussen het kind en de ouders tot stand zullen komen en dat slechts in zeer bijzondere gevallen een beroep op de rechter nodig zal zijn, hetzij door de jonge meerderjarige die van zijn ouders de betaling van bepaalde kosten verlangt hetzij door de ouders die matiging van de onderhoudsplicht jegens de jonge meerderjarige verlangen (artikel 399 Boek 1 B.W.).

Wat betreft de werklast voor de AROB-rechter als gevolg van de in wetsvoorstel 15 974 voorgestelde voortgezette hulpverlening aan jonge meerderjarigen merken wij op dat, zo al ter zake van het al dan niet verlenen of al dan niet subsidiëren van voortgezette hulpverlening moeilijkheden zouden ontstaan, deze misschien eerder te verwachten zijn, als het gaat om continuering van de hulpverlening, indien jongeren op basis van een maatregel van kindbescherming uit huis zijn geplaatst dan wanneer het hulp betreft in de vorm van adviezen, begeleiding, enz., dus zonder feitelijke verzorging in de vorm van huisvesting, voeding, kleding of opleiding. Indien de jonge meerderjarige verzoekt om continuering van de hulpverlening in de vorm van advisering en begeleiding zullen daarover in het algemeen geen problemen behoeven te ontstaan, tenzij de gezinsvoogdij- of voogdij-instelling deze hulpverlening niet of niet meer zinvol achten, maar de jonge meerderjarige daarover anders denkt.

Wanneer een verzoek wordt gedaan tot continuering van de hulpverlening in het hierboven eerstgenoemde geval (tijdens de minderjarigheid was het kind op grond van een maatregel van kindbescherming uit huis geplaatst) beslist de minister over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van continuering van de hulpverlening. De plaatsende instantie (kinderrechter, voogdijinstelling, raad voor de kindbescherming) adviseert over het verzoek van de jonge meerderjarige zelf. In een uitzonderlijk geval kan een verschil van mening rijzen dat zodanige vormen aanneemt dat inschakeling van de rechter vereist zal zijn. Het lijkt ons dat dit slechts zelden zal gebeuren.

Gelet op het vorenstaande waaruit blijkt dat de gevolgen voor de werklast van de rechter alleen maar geschat kunnen worden, kunnen wij geen kwantitatieve gegevens hierover verschaffen. Wel zijn wij van mening dat de gevolgen voor de werklast van de rechter gering zullen zijn.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf