

Vergaderjaar 1994–1995

23 714

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 december 1994

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel medevoogdij en gezamenlijke voogdij.

Enerzijds vinden deze leden het positief dat met het wetsvoorstel een eerste stap wordt gezet in de richting van erkenning van het sociale ouderschap. Anderzijds wordt nog steeds uitgegaan van het huidige *afstammingsrecht* dat als uitgangspunt heeft dat uitsluitend «*één man en één vrouw*» in juridische zin ouder kunnen worden. Dit leidt er ten onrechte toe dat nog steeds homoseksuele en hetroksuele paren ongelijk worden behandeld. Immers, de rechtsgevolgen van het juridische ouderschap kunnen niet intreden voor homoseksuele paren.

Het *afstammingsrecht* leidt er ook toe dat de positie van de sociale moeder nog steeds niet gelijk is aan die van de sociale vader.

Al lange tijd heeft de PvdA-fractie bij monde van verschillende woordvoerders kenbaar gemaakt dat zij het maken van een onderscheid tussen (sociale) ouderparen van verschillend en van hetzelfde geslacht, onjuist achten.

Deze leden zijn van mening dat de regering ook in dit wetsvoorstel ten onrechte vast blijft houden aan het fundamentele uitgangspunt van het familierecht dat een kind afstamt van «*een vader en een moeder*». Het biologische ouderschap of beter gezegd de fictie daarvan, bepaalt het juridische ouderschap. Reeds eerder heeft de PvdA-fractie voorgesteld om deze tekst te wijzigen en in plaats daarvan op te nemen dat een kind «*ten hoogste twee ouders heeft*». Zeker in de situatie waar sprake is van de

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD). Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Vreeman (PvdA), Vliegthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

biologische moeder en haar vrouwelijke partner, is deze gedwongen ongelijkheid schrijnend.

Ook vragen deze leden of hier sprake is van strijdigheid met artikel 8 tweede lid EVRM, te weten inbreuk van het recht op gezinsleven. Daarbij wordt gesteld dat deze inbreuk slechts is toegestaan in zeer dringende situaties. Het argument van de regering dat in onze samenleving groot belang wordt gehecht aan afstamming in de natuurlijke zin van het woord, overtuigt deze leden niet. Gelet op het feit dat dit wetsvoorstel door het vorige kabinet is ingediend, vragen de leden van de PvdA-fractie aan dit kabinet nadrukkelijk om aan te geven op welke onderzoeksgegevens zijn standpunt in dezen is gebaseerd. Deze leden zijn van mening dat in de, door de staatssecretaris van Justitie bij de behandeling van de begroting Justitie 1995, toegezegde nota over leefvormen begin 1995, het fundamentele uitgangspunt van het afstammingsrecht zeker tegen het licht moet worden gehouden. Derhalve verzoeken de leden van de PvdA-fractie om met het antwoord van de regering te wachten tot de genoemde nota over leefvormen is behandeld in de Kamer.

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van de voorgestelde regeling. Zij vinden het noodzakelijk dat de juridische bescherming van het gezinsverband van kinderen en volwassenen die niet tevens ouders van deze kinderen zijn, wordt verbeterd. Zij vinden het echter ook juist dat er een onderscheid blijft tussen gezag over kinderen door gehuwden en niet-gehuwden voor zover deze laatsten een afstammingsrelatie met het kind hebben. Voor een goed oordeel over de gerechtvaardigheid en de reikwijdte van dit onderscheid vinden zij het nodig meer inzicht te krijgen in de voornemens ten aanzien van het afstammingsrecht. Is al iets meer bekend van de uitgangspunten die daarbij gehanteerd zullen worden, bij voorbeeld of vastgehouden wordt aan het uitgangspunt van de rechtshandeling of niet? Door de gekozen regeling worden niet dezelfde rechten en plichten gegeven aan (mede) voogden als aan (stief)ouders. Zo blijven er onder andere verschillen op het gebied van het erfrecht, het naamrecht, het nationaliteitsrecht en de onderhoudsplicht. Zijn er nog meer verschillen aan te wijzen? Zijn er naast argumenten van afstammingsrechtelijke aard ook internationale argumenten aan te voeren voor deze verschillen?

Medevoogdij kent een andere regeling van beëindiging dan ouderlijk gezag. Waaruit bestaat dat verschil formeel en materieel?

De regeling gaat terecht uit van het belang van het kind. Dat roept de vraag op op welke wijze het kind bij deze beslissingen betrokken wordt. In welke situaties wordt het kind bij voorbeeld gehoord en op welke manier speelt de opvatting van het kind een rol?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Dit roept echter een groot aantal vragen op, waarvan de beantwoording essentieel is voor een oordeelsvorming.

Het wetsvoorstel brengt twee nieuwe figuren in het familierecht, die van de medevoogdij en die van de gezamenlijke voogdij. Het oogmerk van dit wetsvoorstel is het belang van het kind. De regering hanteert echter wisselende motieven die niet duidelijk maken wiens of wier belang met dit wetsvoorstel is gediend.

In verband met het gestelde in de memorie van toelichting, bladzijde 1 vragen de leden van de VVD-fractie of het ontbreken van een juridische status voor de volwassene die geen afstammingsrelatie heeft met het kind dat hij samen met de ander opvoedt, problemen kan geven. Welke en op welk moment?

De positie van mede-opvoeder kan onduidelijk zijn tegenover derden. Is het belang van het kind hiermee gediend of juist de positie van de mede-opvoeder?

Indien een einde komt aan de relatie van de moeder en haar partner, kan de partner niet in aanmerking komen voor toekenning van het gezag. Het belang van het kind kan onder omstandigheden vragen dat het zijn gezinsleven met de partner van zijn moeder voortzet. Welke omstandigheden heeft de regering hierbij voor ogen?

Het wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van de juridische bescherming van het hier bedoelde feitelijk bestaande gezinsleven door invoering van een vorm van medegezag. Grondslag vormt het belang van het kind. Kan de regering het uitgangspunt «belang van het kind» in relatie tot de juridische bescherming van het feitelijk bestaande gezinsleven nader invullen?

Aan welke bedreigingen met betrekking tot het kind moet hier gedacht worden? Handelt het hier slechts om de mogelijkheid om de volledige voogdij te verkrijgen ingeval van overlijden van de biologische/juridische ouder of ingeval van uit elkaar gaan van partners, waarbij het in het belang van het kind is dat de partner de voogdij krijgt of zijn er nog andere juridische consequenties?

Hoe verhoudt zich deze juridische bescherming waarbij aan de partner van de ouder die met het gezag is belast, slechts de medevoogdij wordt toegekend, terwijl de partners samen een effectief gezinsleven met het kind hebben, tot artikel 8 EVRM? Kan dit onderscheid beschouwd worden als een inbreuk op de eerbiediging van het gezinsleven van deze ouders?

Hoe worden in dit verband de belangen van het kind beoordeeld op het terrein van erfrecht, nationaliteit en omgangsrecht?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

Op vragen van het lid Dittrich van D66 heeft de staatssecretaris tijdens de behandeling van de Justitiebegroting op 20 oktober 1994 toegezegd dat zij de Tweede Kamer begin 1995 een duidelijke visie op de leefvormen bij nota zal presenteren. De staatssecretaris is zich aan het oriënteren op de opvattingen zoals die terzake in Nederland en internationaal leven. Daarbij gaf zij als voorbeeld de ontwikkelingen in het familierecht in de Scandinavische landen.

De leden van de D66-fractie zien hun inbreng met betrekking tot dit voorstel als een voorloper op de discussie die naar aanleiding van de toegezegde nota met de Kamer gevoerd gaat worden. Dit wetsvoorstel behandelt slechts een onderdeel van de totale materie van de leefvormen. Deze leden spreken dan ook de wens uit dat de regering de verdere behandeling van dit wetsvoorstel geïntegreerd met de discussie over bovenbedoelde nota zal behandelen ter voorkoming van verbrokkeld beleid.

Zij onderschrijven het standpunt van de regering dat de juridische bescherming van het feitelijke gezinsleven met kinderen van niet-gehuwd samenlevenden voor verbetering vatbaar is. In het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens op artikel 8 «family life» vragen deze leden de regering het uitgangspunt dat gezamenlijk gezag over kinderen slechts mogelijk is voor diegenen die een afstammingsrelatie met het kind hebben, nog eens tegen het licht te houden.

Het belang van het kind noopt niet tot de constructie van medevoogdij en gezamenlijke voogdij. Deze leden kunnen zich heel wel situaties voorstellen waar een kind wordt verzorgd en opgevoed door volwassenen die geen afstammingsrelatie met het kind hebben en waarbij een volwaardige gezagsrelatie geïndiceerd is.

Gelet op het feit dat de regering in 1995 met de aangekondigde nota over de samenlevingsvormen zal komen, zien deze leden zich genoodzaakt een algemeen voorbehoud te maken bij de bespreking van dit wetsvoorstel. Zij willen de mogelijkheid openhouden hun standpunt nader toe te spitsen na kennisgenomen te hebben van de bedoelde nota.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben teleurgesteld kennis genomen van dit wetsvoorstel. Teveel nog gaat het wetsvoorstel uit van het biologische ouderschap als voorwaarde voor het juridische ouderschap. Hoewel de regering de maatschappelijke ontwikkeling erkent dat behalve door het biologische ouderpaar, kinderen worden verzorgd en opgevoed door sociale ouders, wordt daaraan naar de mening van deze leden niet de meest logische consequentie verbonden. In het bijzonder waar het mensen van gelijke kunne betreft, voldoet het wetsvoorstel niet aan de behoefte om voor hen het juridische ouderschap mogelijk te maken. De ongelijke behandeling van heteroparen en homoparen wordt met dit wetsvoorstel opnieuw bevestigd. Alleen het juridische ouderschap schept bepaalde rechtsgevolgen ten aanzien van naamrecht, erfrecht, nationaliteit en omgangsrecht tussen ouder en kind. Het verschijnsel medevoogdij lijkt niet veel meer te betekenen dan een doekje voor het bloeden. De leden van de GroenLinks-fractie achten dit een gemiste kans gezien het feit dat de regering volgens de memorie van toelichting eveneens van opvatting is dat de juridische bescherming van het gezinsverband van kinderen en volwassenen die niet tevens de ouders van deze kinderen zijn, voor verbetering vatbaar is. De regering beklemtoont tot teleurstelling van de aan het woord zijnde leden dat een gezamenlijke gezagsuitoefening over een kind uitsluitend is voorbehouden aan gehuwden en aan niet-gehuwden voor zover deze laatsten een afstammingsrelatie met het kind hebben. Dit laatste lijkt hun niet in overeenstemming met de werkelijkheid, waar immers adoptief-ouders zonder een afstammingsrelatie wel gezamenlijk het gezag over de kinderen kunnen uitoefenen. Kennelijk beoogt de regering een uitzonderingspositie te handhaven voor homo- en lesbische ouders. Dit roept de vraag op of het wetsvoorstel niet strijdig is met artikel 8 tweede lid van het EVRM dat een inbreuk op het recht op gezinsleven slechts toestaat als die in het nationale recht is voorzien, deze een legitiem doel dient, de inbreuk nodig is in een democratische samenleving, de inbreuk evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, of nodig is ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Moet niet het belangrijkste criterium voor het verkrijgen van het juridische ouderschap het feitelijke verzorgen zijn?

Ook deze leden vinden dat het aanbeveling verdient de behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden tot deze regering haar standpunt ten aanzien van de commissie-Kortmann inzake leefvormen heeft geformuleerd. De leden van de GroenLinks-fractie hopen en verwachten dat de regering bij haar nadere standpunt meer rekening houdt met de maatschappelijke werkelijkheid dan in het voorliggende wetsvoorstel. Tenslotte beklemtonen deze leden dat de regering in dit wetsvoorstel de uitgebrachte adviezen van zowel de Raad voor het Jeugdbeleid, de Emancipatieraad als de Nederlandse Gezinsraad feitelijk naast zich neer heeft gelegd. Ook deze instanties zijn unaniem van mening dat sociaal ouderschap moet kunnen worden omgezet in juridisch ouderschap.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

Zij geven te kennen enigszins ambivalent tegenover de strekking van het voorstel. Enerzijds zien zij in dat er situaties bestaan waarin het gewenst kan worden geacht de feitelijke gezinssituatie te beschermen, door een vorm van ouderlijk gezag toe te kennen aan iemand die geen ouder is. Anderzijds kan deze nieuwe juridische constructie inbreuk maken op de belangen van de ouder die niet met gezag is belast. Tot dat laatste zou bepaald niet lichtvaardig moeten worden overgegaan.

Het komt er dus op aan te bepalen in hoeverre er een noodzaak is om deze nieuwe figuur te introduceren. Deze leden vragen de regering hierover meer informatie. Zijn er gevallen bekend waarin werkelijk knelpunten zijn opgetreden rondom de verzorging van en het gezag over

kinderen, die niet met de huidige juridische instrumenten op bevredigende wijze konden worden opgelost?

De leden van de RPF-fractie zien overigens als een voordeel van de onderhavige constructie dat verdergaande zaken als de (stief)ouderadoptie minder noodzakelijk wordt.

De leden van de GPV-fractie hebben moeite om aan de hand van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een helder beeld te krijgen van strekking en reikwijdte van het voorstel. Zo wordt de ene keer gesproken over gezag en gezamenlijk gezag en de andere keer over vormen van voogdij. Hoe verhouden deze begrippen zich tot elkaar?

Deze leden hebben begrepen dat het wetsvoorstel onder omstandigheden gevolgen kan hebben voor de positie van zowel gehuwden als ongehuwd samenlevenden ten opzichte van een of meer kinderen. Welke veranderingen zullen zich volgens het wetsvoorstel kunnen voordoen, afzonderlijk voor gehuwden en voor ongehuwd samenlevenden?

Het is deze leden opgevallen dat de noodzaak van het wetsvoorstel niet wordt beargumenteerd met verwijzing naar ter zake geldende internationale verdragen. Mag hieruit worden afgeleid dat met name het EVRM niet noopt tot een wetswijziging zoals is voorgesteld, laat staan tot verdergaande wijzigingsvoorstellen?

Het wetsvoorstel vormt mede een uitwerking van eerder gedane voorstellen met betrekking tot de registratie van leefvormen. Feitelijk is het voorstel daarvan echter losgekoppeld nu de regering zich nog beraadt over het standpunt terzake. Is dit echter wel gewenst? Immers, er ontbreekt nu enig formeel criterium mede aan de hand waarvan kan worden bepaald of een vorm van voogdij mogelijk is. Is de medewerking van de ouder in geval van medevoogdij wel voldoende om verkeerd gebruik ten nadele van het kind te voorkomen? Is het niet denkbaar dat een ouder overgehaald wordt een gezamenlijk verzoek in te dienen terwijl van een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind geen sprake is?

De leden van de GPV-fractie stemmen in met het uitgangspunt dat de regels van het afstammingsrecht onverlet worden gelaten. Het maken van onderscheid tussen juridisch en feitelijk ouderschap – wat van dat laatste ook de betekenis zou mogen zijn – zou daarmee in strijd zijn en de unieke relatie tussen ouder en kind geweld aan doen. Deze leden vragen echter of het wetsvoorstel toch niet afbreuk doet aan het uitgangspunt door de mogelijkheid te openen dat mensen die per definitie niet in een familie-rechtelijke betrekking tot een kind kunnen staan, zoals het geval is bij twee personen van hetzelfde geslacht, wel gezamenlijk de voogdij over een kind uitoefenen.

De leden van de GPV-fractie menen met de regering dat het belang van het kind een belangrijke begrenzing vormt voor een herzien familierecht. Maar behoeft ook dit belang niet een zekere normering? Wordt anders niet de weg vrijgemaakt voor oeverloze discussies over het belang van het kind? Moet in nauwe samenhang met het belang van het kind de aanwezigheid van een afstammingsrelatie niet als uitgangspunt blijven gelden?

Medevoogdij

Bij het vervallen van de onderhoudsplicht na beëindiging van de medevoogdij zetten de leden van de PvdA-fractie vooralsnog een vraagteken. Het maakt de positie van het kind én die van de verzorgende ouder onzeker.

De reactie van de regering op een dergelijke opmerking van de Raad van State maakt niet duidelijk om welke reden toch is vastgehouden aan het vervallen van de onderhoudsplicht. Zij vragen op dit punt een duidelijke argumentatie van de regering.

Verder vragen deze leden hoe déze onderhoudsplicht zich verhoudt tot

de onderhoudsplicht van de biologische, niet-verzorgende ouder. Deze leden nemen aan dat voor de niet-verzorgende ouder gedurende functioneren van de medevoogdij de onderhoudsplicht vervalt en na wegvallen daarvan, weer ontstaat. Graag vernemen zij of deze zienswijze juist is.

Ten aanzien van de testamentaire voogd kunnen deze leden instemmen met de versterking van de positie van de partner die de medevoogdij heeft, ten opzichte van de afstammingsvader in geval van overlijden van de partner.

Zij achten het juist dat een rechterlijke uitspraak nodig is om te beoordelen of het belang van het kind ernstig geschaad wordt.

In de artikelen 253t en 253bb is het criterium van «verwaarlozing van het belang van het kind» opgenomen. Tijdens de kamerbehandeling van het Wetsvoorstel omgang en gezag over minderjarigen (TK 23 012) is deze zinsnede uitgelegd als «ernstig geschaad». De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ook in dit wetsvoorstel dit criterium zo moet worden verstaan. Zou het dan niet juist zijn om deze formulering in dit en in de andere wetsvoorstellen op te nemen, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat medevoogdij kan worden verkregen op gezamenlijk verzoek van in ieder geval de ouder die alleen het gezag heeft. Deze ouder moet tenminste drie jaar alleen met het gezag belast zijn geweest. Uit de toelichting wordt duidelijk dat de andere ouder die in familierechtelijke betrekking tot het kind staat, wordt gehoord maar niet duidelijk wordt op welke gronden een verzoek kan worden toe- dan wel afgewezen. Is het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, voor de ouder die in familierechtelijke betrekking staat, mogelijk gronden aan te voeren die verlenging van het medegezag kunnen tegenhouden?

Een andere situatie zou kunnen zijn dat de ouder die in familierechtelijke betrekking staat, reeds voor de afloop van de drie-jaar-termijn te kennen kan geven geen bezwaar te hebben tegen het medegezag. De vraag is dan of in zo'n geval van de termijn van drie jaar kan worden afgeweken?

Het verzoek tot medevoogdij wordt alleen ingewilligd indien sprake is van een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind. De leden van de CDA-fractie vinden het juist dat niet ieder verzoek van iedere willekeurige partner kan worden ingewilligd. Vraag die rest is, op welke wijze aan het begrip «nauwe persoonlijke betrekking» invulling wordt gegeven. Wordt daarvoor bij voorbeeld samenwoning met het kind vereist?

De regeling dat bij ontstentenis of overlijden de medevoogd van rechtswege de voogdij over de kinderen gaat uitoefenen, is enerzijds begrijpelijk gelet op de vereisten voor toewijzing van het verzoek, maar grijpt anderzijds wel heel diep in in de ouderschaps- dan wel afstammingsrelatie met de andere (afstammings)ouder. In het verleden hebben zich bij testamentaire voogdij situaties voorgedaan waarbij moest worden geconstateerd dat de afstammingsouder wel erg op afstand was komen te staan. Bij het wetsvoorstel nadere regeling van omgang en gezag is die regeling toen ten gunste van de afstammingsouder wat verzacht. Dreigt, zo vragen de leden van de CDA-fractie, hier op termijn niet een zelfde probleem?

Het uitgangspunt dat de medevoogd jegens het kind onderhoudsplichtig is, onderschrijven de leden van de CDA-fractie. Zij houden nog een vraag bij de regeling dat die onderhoudsplicht bij beëindiging van de medevoogdij onmiddellijk stopt. Het feit dat de onderhoudsplicht samenhangt met en voortvloeit uit het gegeven dat uit het gezag beslissingen voortvloeien met financiële consequenties staat er niet aan in de weg dat die financiële consequenties ook nog kunnen doorgaan als de medevoogdij is geëindigd. Deze leden denken daarbij aan een bepaalde schoolkeuze, een medische behandeling of een kostbare hobby. Is het dan niet redelijk de ex-medevoogd nog enige tijd daarvoor verantwoordelijk te houden?

Medevoogdij wordt slechts toegewezen, indien de ouder die het verzoek doet, op de dag van het verzoek tenminste drie jaar alleen met het gezag belast is geweest, aldus de leden van de VVD-fractie. Spooft die termijn met de termijnen die worden gehanteerd als criteria voor bestendigheid van relaties in geval van naamswijziging en stiefouderlijke adoptie?

Kan de regering nadere uitleg geven over de redenering op bladzijde 3 van de memorie van toelichting bovenaan?

Kan medevoogdij alleen worden toegekend, indien een van de juridische/biologische ouders reeds drie jaar is overleden of uit de ouderlijke macht is ontzet? Is medevoogdij ook mogelijk, indien de biologische/juridische ouders uit elkaar zijn gegaan en gezamenlijk (op verzoek) zijn belast met de uitoefening van het gezag, doch een van de ouders daar in de praktijk geen uitwerking aan heeft gegeven? Zo ja, wat zijn daarvoor dan de criteria?

Is het mogelijk dat hetzij de ouder, hetzij de medevoogd afzonderlijk zonder instemming of medeweten van de ander ontheffing van medevoogdij verzoekt aan de rechter, ook als geen sprake is van een verbroken relatie? Hoe wordt het belang van het kind in dezen afgewogen?

Welke zijn de belangen van het kind bij medevoogdij daar waar nog sprake is van beide biologische/juridische ouders, in relatie tot de mogelijkheid van (her)nieuw(d) gezag door beide ouders en een blijvend recht op omgang en informatie? Leidt dit niet tot een verwarrende situatie voor het kind en rechtsonzekerheid voor de partner, die enerzijds een beperkte juridische status krijgt toegekend (met rechten en plichten) doch in een aantal omstandigheden, daar waar de juridische/biologische ouder niet is overleden, die positie weer gemakkelijk kan verliezen? Hoe ziet de regering het evenwicht tussen de rechten van de biologische/juridische ouders wat betreft omgang, informatie en raadpleging in verhouding tot de rechten van de voogd en medevoogd met betrekking tot datzelfde kind?

Volgens artikel 253bb kan de rechtbank, indien gegronde vrees bestaat voor verwaarlozing van de belangen van het kind, op een daartoe strekkend verzoek van de medevoogd bepalen dat deze tot voogd wordt benoemd. Dat is een ernstige potentiële conflicthaard, waarbij de natuurlijke ouder zelf het gezag kan verliezen. Wat wordt bedoeld met vrees voor verwaarlozing van de belangen van het kind?

Kan de regering een nadere toelichting geven op de artikelen 253 y en h? De medevoogd wordt in ieder geval een jaar lang voogd, maar na dat jaar kan de juridische ouder alsnog een verzoek tot wijziging van het gezag indienen. Wat is de ratio van dit voorstel, welke criteria zal de rechter hanteren om over te gaan tot toekenning of weigering van het verzoek en gaat het hier nu om het belang van het kind, van de juridische ouder of van de medevoogd?

Acht de regering het wenselijk om vanuit het belang van het kind die gevallen waarbij na echtscheiding het gezag over de kinderen aan een der ouders is toegekend, de mogelijkheid tot gezamenlijk gezag met een medevoogd niet uit te sluiten? Is het uitgangspunt niet veeleer dat een juridische status moet worden gegeven aan diegene met wie samen met de kinderen een gezinsrelatie is ontstaan, dan een juridisch belang van de kinderen? Het zal de partner te allen tijde vrijstaan in het onderhoud bij te dragen (Beëindiging van medevoogdijschap leidt tegelijkertijd tot het beëindigen van de onderhoudsplicht – de medevoogd komt zo wel erg makkelijk af van zijn verplichting tot het verschaffen van levensonderhoud, hetgeen volgens deze leden aangeeft dat de relatie met betrekking tot de kinderen en hun belangen niet het zwaarst wegen).

Tevens is het deze leden opgevallen dat artikel 253bb geen toetsingscriteria geeft aan de hand waarvan de rechtbank de voogdij of medevoogdij kan beëindigen. Is hun vrees gerechtvaardigd dat het bovenstaande aanleiding kan geven tot een vrijblijvende interpretatie van

de rechten en plichten uit de medevoogdij dan wel de gezamenlijke voogdij?

Daarnaast is het ook nu reeds mogelijk een derde testamentair als voogd te benoemen, waarbij de rechter, in geval van een verzoek van de juridische ouder, een afweging moet maken in het belang van het kind. In geval van medevoogdij is slechts in een uitstel van een jaar voorzien, hetgeen niet aangemerkt kan worden als een sterke rechtspositie.

Is de positie van de medevoogd niet te vrijblijvend daar waar zowel de met gezag belaste ouder, de eventuele andere ouder en de medevoogd elk afzonderlijk tot ontheffing kunnen verzoeken en waarbij daarnaast ouders te allen tijde het gezag over hun kinderen kunnen herkrijgen of verkrijgen waarbij ook de onderhoudsplicht van de medevoogd vervalt? Kan dat in de praktijk niet leiden tot al te lichtvaardige verzoeken tot medevoogdij, daar waar er bij beëindiging geen enkele financiële consequentie is? Kan het belang van het kind geschaad worden door het (plotseling) ophouden van de onderhoudsplicht van de partner van een van zijn juridische ouders?

In welke mogelijke gezinssituaties kunnen stiefouderlijke adoptie, medevoogdij dan wel gezamenlijke voogdij worden aangevraagd?

De leden van de D66-fractie ondersteunen de gedachte dat degene die de medevoogdij over het kind wil krijgen in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat. Wat betreft de formulering vragen deze leden waarom de regering niet gekozen heeft voor de woorden «een nauwe persoonlijke band». Ten aanzien van de inhoudelijke criteria vragen deze leden de regering of het niet juister is in de tekst van artikel 253 t op te nemen dat de te benoemen medevoogd in gezinsverband met het kind moet samenleven. Daarbij tekenen deze leden aan dat feitelijk samenleven niet noodzakelijkerwijs inhoudt dat men in één huis woont.

De bescherming van «family life» ziet toch bij uitstek op een feitelijke samenleving. Bovendien geeft de regering zelf in de toelichting op bladzijde 4 over de positie van de medevoogd bij overlijden van de ouder met het gezag in artikel 253 y aan dat het bij medevoogdij moet gaan om gezamenlijke verzorging en opvoeding van het kind. Ook die uitleg pleit voor opnemng van het feitelijk samenleven in de wettekst.

Uit de redactie van artikel 253 t volgt echter dat een ieder die tot het kind in een nauwe persoonlijke betrekking staat, medevoogd kan worden. Wordt zo niet de medevoogdij te zeer opgerekt?

Uit de tekst van de leden 1 en 2 lijkt te volgen dat er slechts één medevoogd benoemd kan worden. In de tegenwoordige maatschappij zijn er echter ook samenlevingsvormen waarbij een kind feitelijk samenleeft in gezinsverband met meer dan twee volwassenen die het kind verzorgen en opvoeden. De leden van de D66-fractie achten het in het belang van het kind de mogelijkheid te openen naast de ouder die het gezag heeft over het kind, meer medevoogden te benoemen mits elk van hen aan de gestelde criteria voldoet. Is de regering bereid artikel 253 t aldus aan te passen?

Het derde lid van artikel 253 t maakt melding van de positie van de andere ouder die in familierechtelijke betrekking staat «met» (beter: «tot»), zoals ook in het eerste lid) het kind. De leden van de D66-fractie achten het in beginsel juist dat de wet hier een wachttijd van drie jaar introduceert. Zij kunnen zich echter voorstellen dat deze andere ouder gemotiveerd akkoord kan gaan met de benoeming van de medevoogd die samenwoont met de ouder die alleen het gezag heeft over het kind. Waarom zou in zo'n situatie ook de wachttijd van drie jaar moeten gelden? Te denken valt aan de situatie waarin de ouders van het kind al enkele jaren gescheiden leefden voordat het tot een officiële echtscheiding is gekomen, waarbij de ouder die na echtscheiding het gezag alleen heeft gekregen, alweer geruime tijd met de te benoemen medevoogd samenwoont. In zulke situaties kan een wachttijd van drie jaar onbillijk zijn en bovendien niet in

het belang van het kind. Kan de andere ouder afstand doen van zijn «recht» op de drie-jaarstermijn?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is differentiatie in het artikel aan te brengen.

Het vierde lid geeft als afwijzingsgrond de gegronde vrees dat bij inwilliging van het verzoek de belangen van het kind zouden worden verwaarloosd. De staatssecretaris van Justitie heeft bij de plenaire behandeling van het wetvoorstel over het gezag van minderjarigen op uitdrukkelijk verzoek van het lid Dittrich van D66 te kennen gegeven dat bij de keuze tussen de testamentaire voogd en de overlevende ouder het woord «verwaarlozen» geïnterpreteerd moet worden als «ernstig in zijn belangen geschaad worden». Een dergelijke interpretatie geeft de rechter iets meer ruimte een verzoek af te wijzen. Er zijn immers situaties denkbaar waarbij het niet in het belang is van het kind een verzoek toe te wijzen, terwijl toch ook niet gesproken kan worden van «verwaarlozen» bij toewijzing. Is het niet raadzaam het woord «verwaarlozen» ook hier aldus te interpreteren? De leden van de D66-fractie verzoeken de regering zich hier expliciet over uit te laten.

De leden van de RPF-fractie stellen vast dat het verzoek om te worden benoemd tot medevoogd wordt afgewezen, indien gegronde vrees bestaat dat bij inwilliging de belangen van het kind zouden worden verwaarloosd. Ofschoon zij beseffen dat een soortgelijke terminologie al is opgenomen in het onlangs behandelde wetsvoorstel 23 012 vragen deze leden om een nadere toelichting op het gebruik van het woord «verwaarloosd». Wordt hiermee precies omschreven wat wordt beoogd? Licht het niet meer voor de hand te spreken van bij voorbeeld «geschaad», juist om het belang van het kind meer centraal te stellen?

Deze leden vragen voorts waarom de bij de stiefouderadoptie gebruikte constructie niet is toegepast, dat de niet met gezag belaste ouder in ieder geval éénmaal een veto kan uitspreken bij een verzoek om tot medevoogd te worden benoemd.

Gezamenlijke voogdij

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk in welke (juridische) relatie de derden («natuurlijke personen niet de ouders») tot een kind moeten staan om voor gezamenlijke voogdij in aanmerking te komen.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de gedachte dat twee samenwonende partners een gezagsrelatie met het kind dat met hen in gezinsverband samenleeft, moeten kunnen uitoefenen. De regering heeft gekozen voor de juridische constructie van gezamenlijke voogdij. De leden van de D66-fractie roepen hier het door hen gemaakte voorbehoud in herinnering. Kan de regering voor alle duidelijkheid uiteenzetten wat de meest in het oog springende verschillen zijn tussen enerzijds gezamenlijke voogdij en anderzijds gezag uitgeoefend door twee gehuwde ouders over hun kind?

Werklast rechterlijke macht

De regering is wel erg summier met betrekking tot de werklastverzwaring in het kader van de invoering van medevoogdij en gezamenlijke voogdij, zo vinden de leden van de VVD-fractie. De praktijk is dat een derde van de huwelijken in echtscheiding eindigt. Ook andere relaties zullen een daaraan gerelateerd percentage van discontinuïteit kennen, waaruit toch een raming van het aantal verzoeken tot aanvraag tot of beëindiging van medevoogdij valt te maken. In het belang van het kind is het noodzakelijk aan deze aanvragen voldoende tijd en zorg te besteden, waarbij vergroting van de werklast en daarmee samenhangende kosten

onvermijdelijk zijn. Dat een en ander wel in de begroting kan worden opgevangen, lijkt deze leden op voorhand een wat lichtvaardige conclusie.

De regering zegt dat invoering van de medevoogdij en de gezamenlijke voogdij tot werklastverzwaring kan leiden bij de rechterlijke macht, aldus de leden van de D66-fractie. Is de regering bereid om noodmaatregelen te treffen, mocht blijken dat er bij voorbeeld onredelijk lange wachttijden voor het behandelen van de verzoeken ingevolge dit wetsvoorstel ontstaan als gevolg van de overbelasting van de rechters?

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 245

Volgens de nieuwe regeling is medevoogdij, uitgeoefend door de andere, bij voorbeeld gescheiden ouder niet mogelijk, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Dat is gelet op de keuze voor nieuwe terminologie wel begrijpelijk, maar het moet wel duidelijk zijn dat het niet de bedoeling is dat de gescheiden ouder in strijd met zijn of haar wensen geheel buitenspel kan worden gezet ten gunste van een derde. Deze leden willen graag een bevestiging van het feit dat dat niet de bedoeling is van de regeling en ook niet mogelijk is in deze opzet.

Het is deze leden niet geheel duidelijk wat de betekenis is van de toelichting dat «dit niet betekent dat gezamenlijk gezag met de medevoogd voor de toekomst is uitgesloten».

Onderdeel F

Artikel 253 t

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer sprake is van een situatie waarin «er geen andere ouder is»? Een kind heeft toch als regel twee ouders?

De leden van de D66-fractie vinden de passage dat kort na de echtscheiding al een verzoek tot benoeming van een medevoogd kan worden gedaan, onduidelijk gelet op het vereiste van drie jaar dat de ouder met gezag dat gezag alléén moet hebben gehad. Zou de regering dit aspect nader willen toelichten?

De leden van de GPV-fractie vragen of uit de formulering van het eerste lid moet worden afgeleid dat er nooit meer dan één persoon medebevoogd kan zijn.

Artikel 253 u

De leden van de D66-fractie vragen wat wordt verstaan onder «daags» en wat de relatie met de Algemene Termijnenwet is?

Artikel 253 x

De leden van de D66-fractie vragen wat de relatie is tussen de medevoogd die een onderhoudsplicht heeft ten aanzien van het kind en de ouder die het gezag niet heeft, maar die door de rechter een alimentatieverplichting opgelegd heeft gekregen? Zal het alimentatiebedrag dat

deze ouder moet betalen, verhoogd worden, als de medevoogdij en derhalve de daaraan gekoppelde onderhoudsplicht wordt beëindigd?

Deze leden vragen de regering – mede gelet op de kanttekeningen die de Raad van State bij dit artikel heeft geplaatst – of de medevoogd niet al te gemakkelijk onder zijn onderhoudsplicht uit kan komen door beëindiging van de medevoogdij te verzoeken? Is het in het belang van het kind als een medevoogd om financiële redenen de medevoogdij laat beëindigen?

Artikel 253 y

De positie van de andere ouder is (bij overlijden) aldus gewaarborgd dat deze te allen tijde de rechtbank kan vragen alsnog met het gezag te worden belast. Op welke gronden beslist de rechtbank dat het gezag overgaat naar de «andere ouder», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Waarom wordt in het eerste lid gesproken over «de kinderen», terwijl elders in het wetsvoorstel steeds van «het kind» in het enkelvoud wordt uitgegaan, vragen de leden van de D66-fractie. Heeft dit een speciale betekenis?

Dient in het tweede lid niet het criterium te worden opgenomen dat het verzoek wordt toegewezen, tenzij bij inwilliging de belangen van het kind zouden worden verwaarloosd?

Is het wel zo redelijk om een dergelijk verzoek «te allen tijde» te laten doen? Naarmate het kind langer na het overlijden bij de medevoogd heeft gewoond, zou diens positie versterking behoeven ten opzichte van de andere ouder. Deze leden vragen de regering of zij het zinvol acht een termijn van een aantal jaren waarbinnen het verzoek moet worden gedaan, in de wettekst op te nemen.

Artikel 253 bb

In de toelichting op artikel 253 cc stelt de regering dat de andere ouder beëindiging van de medevoogdij kan verzoeken, aldus de leden van de D66-fractie. In de tekst van artikel 253 bb is dit niet terug te vinden. Wat zijn de criteria, wil een dergelijk verzoek van de andere, niet met het gezag belaste ouder, kans van slagen hebben?

In het vierde lid van dit artikel staat dat de andere ouder de benoeming van de medevoogd tot voogd kan tegenhouden door zelf te verzoeken met het gezag te worden belast. Indien dat wordt toegewezen, eindigt dan de medevoogdij ingevolge artikel 253 dd eerste lid onder a, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Naar aanleiding van het gestelde in dit artikel 253 bb vragen de leden van de RPF-fractie of het juist is dat daaruit moet worden afgeleid dat de ouder die niet met gezag is belast, slechts via de ontzettingprocedure de mogelijkheid heeft de rechtbank te verzoeken de medevoogd uit het gezag te ontzetten. Om welke reden is niet overwogen om deze ouder ook op basis van genoemd artikel de mogelijkheid te verschaffen de rechtbank te verzoeken de medevoogdij te beëindigen?

Onderdeel J

Artikel 293

Wat bedoelt de regering met «samenloop» in de toelichting, vragen de leden van de D66-fractie.

Kan de voogd voor zijn overlijden bij testament een ander aanwijzen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat, waarbij deze tot voogd benoemd wordt en zo ja, wat is dan de positie van degene die

krachtens artikel 282 de voogdij samen met de overleden voogd heeft
uitgeoefend?

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier