

Vergaderjaar 1994-1995

23 808

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 24 november 1994

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	Blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Vervaltermijn	2
3. Ondertoezichtstelling	3
4. Echtscheiding	4
5. Hoger beroep	4
6. Voorlopige voogdij en voogdij-instelling	5
7. Overgangsrecht	5
8. Werkdruk justitieel apparaat	6
II. ARTIKELEN	6

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde regeling, welke uitvoering beoogt te geven aan de aanbevelingen die in de Kamer zijn geformuleerd, mede op basis van het rapport «Rechtzetten», ter verduidelijking en versterking van de rechtspositie van ouders rond de voorlopige maatregelen van kindbescherming.

De leden van de VVD-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat in samenhang met het onlangs behandelde wetsvoorstel tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (Kamerstuk 23 003) de rechtswaARBorgen voor ouders en

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 Stoep (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), Vliegenthart (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 (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

minderjarigen met betrekking tot de voorlopige kindbeschermingsmaatregelen wil verbeteren. Daarnaast wordt gestreefd naar een vereenvoudiging van de regelgeving.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Evenals de regering zien zij het voorstel als een verdere uitwerking van het rapport «Rechtzetten». Zij juichen de doelstelling van het scheppen van meer rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen rond de voorlopige maatregelen van kindbescherming toe.

Zij constateren allereerst dat de term «voorlopige toevertrouwing» zal vervallen en wordt vervangen door de veel duidelijker term «voorlopige voogdij». Zij stellen deze wijziging op prijs, aangezien daarmee het onderscheid tussen «toevertrouwen» in de betekenis van «feitelijk zorgen voor» en «voorlopige voogdij» voor betrokkenen duidelijker wordt. Echter in de memorie van toelichting wordt deze wijziging niet altijd even volledig toegepast (zie bijvoorbeeld blz. 13, 11e regel van onderen). Voorts achten zij de wijziging van de terminologie logisch in navolging van het wetsvoorstel 23 012 inzake nadere regeling van het gezag over en van de omgang met minderjarige kinderen.

Tevens achten deze leden het juist dat bij een zo ingrijpende maatregel als de voorlopige voogdij (met veelal uithuisplaatsing) de kinderrechter beschikt (op verzoek van de raad of op vordering van de officier) en dat de officier niet meer tot voorlopige toevertrouwing kan beslissen, met rechterlijke bekrachtiging achteraf.

Tenslotte vragen de leden van de D66-fractie aan de regering in welk soort gevallen de maatregel van voorlopige voogdij het meest voor de hand ligt. In de memorie van toelichting wordt het geval van een noodzakelijke bloedtransfusie genoemd. In deze situatie heeft de maatregel van voorlopige voogdij zin. Daarnaast kan deze maatregel als opmaat naar ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht worden gehanteerd.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen tot hun genoegen vast dat met dit voorstel een nieuwe stap wordt gezet op de weg naar een betere rechtsbescherming met betrekking tot kindbeschermingsmaatregelen. Tevens constateren zij, eveneens tot hun genoegen, dat het wetsvoorstel grotendeels overeenkomt met de aanbevelingen terzake van de commissie-Vliegenthart in haar rapport «Rechtzetten» (Kamerstuk 21 818). Dit zo zijnde, geeft het voorstel deze leden in dit stadium slechts aanleiding tot het maken van een enkele opmerking, die hieronder aan de orde komt.

2. Vervaltermijn

De leden van de CDA-fractie merken op dat de voorlopige toevertrouwing vervalt na afloop van zes weken, tenzij voor het einde van de termijn een verzoek is gedaan omtrent de voorziening in het gezag over de minderjarige. De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van de beoogde duidelijkheid. De vraag is waar de minderjarige aan toe is, indien een voorlopige toevertrouwing – 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. Bovendien rijst de vraag of de zaak niet dikwijls langdurig kan of moet worden aangehouden nadat deze wel binnen de gestelde vervaltermijn aanhangig is gemaakt, waardoor de gewraakte onduidelijkheid lang kan voortduren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor een termijn van zes weken. In verband met het bepaalde in artikel 241, vijfde

lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW) vragen zij bovendien wie om de daar bedoelde voorziening in het gezag over de minderjarige kan verzoeken. Daar waar het gaat om minderjarigen zoals genoemd in artikel 241, derde lid, BW vragen de leden van de VVD-fractie om welke gevallen het hier in de praktijk gaat.

De leden van de D66-fractie kunnen zich goed vinden in het stellen van de vervaltermijn. Echter, het kan voorkomen dat een onderzoek één jaar duurt, waardoor ook de voorlopige maatregel één jaar duurt? Is dit niet onwenselijk? Zou het onderzoek niet evenzeer aan een termijn (bijvoorbeeld drie maanden) gebonden moeten worden, desnoods met een zwaar te beargumenteren verlenging van nog eens drie maanden? De zwaarte van de maatregel en de onzekerheid voor ouders en kind zijn dan toch evenzeer aan de orde?

De genoemde leden vragen nog eens duidelijk uiteen te zetten waarom in sommige leden van artikel 241 BW sprake is van de kinderrechter en in andere van de rechter of de rechter die haar heeft bevolen?

Hoe kan de regering stellen dat er ingevolge het wetsvoorstel geen sprake meer kan zijn van twee instanties die tot een voorlopige toevertrouwing kunnen beslissen als zowel de kinderrechter als de rechtbank (in geval van een verzoek tot ontheffing of ontzetting bij de rechtbank aanhangig is) bevoegd zullen zijn een maatregel van voorlopige voogdij uit te spreken?

Zij vinden de reactie van de regering op suggestie van de Vereniging van secretarissen van de raden voor de kindbescherming (VVS) om de kinderrechter bevoegd te maken tot behandeling van verzoeken tot ontheffing of ontzetting wat mager. Immers, één van de bedoelingen van het rapport «Rechtzetten» is toch om de inzichtelijkheid voor de burger in zaken van kindbescherming te vergroten? Sterker nog, de regering zelf heeft de reikwijdte van het wetsvoorstel kunnen vergroten. Waarom is dat niet gebeurd?

De leden van de RPF-fractie vragen, nu de termijn van 6 weken ook is opgenomen – terecht overigens – in artikel 332 BW via het gewijzigde artikel 272 BW, of deze termijn niet ook dient te worden opgenomen in artikel 825c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), omdat het ook hier gaat om een schorsing van de ouderlijke macht die mogelijk uitloopt op een voorlopige toevertrouwing dan wel voorlopige voogdij.

3. Ondertoezichtstelling

De leden van de CDA-fractie gaan in principe accoord met de regel dat de rechter kan afwijken van verzoek tot voorlopige voogdij en een minder vergaande maatregel kan opleggen. Niet duidelijk is waarom de bevoegdheid daartoe is gelegd bij de rechtbank en niet bij de kinderrechter, nu eerder het argument van overeenstemming met de regeling van ondertoezichtstelling wordt aangevoerd voor de keuze voor de kinderrechter op een andere plaats.

De uitbreiding van de bevoegdheid van de rechter met de mogelijkheid om ambtshalve gedurende een ontheffings- of ontzettingsprocedure in plaats van een voorlopige voogdij een ondertoezichtstelling uit te spreken, heeft de instemming van de leden van de VVD-fractie. Daar waar minder vergaande maatregelen voldoende bescherming bieden, moet de rechter de mogelijkheid hebben deze ook te kunnen opleggen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering duidelijk uiteen te zetten, waarom zowel in geval van voorlopige voogdij als in geval dat de rechtbank een ontheffing of ontzetting ingevolge artikel 272a BW niet nodig acht, toch ambtshalve een ondertoezichtstelling kan worden

uitgesproken? Hoe spoort dat met de algemene regel dat de ondertoezichtstelling uitsluitend kan worden uitgesproken op verzoek van één van de ouders of de raad voor de kindbescherming? Welke mogelijkheden staan ouders of kinderen ter beschikking om zich te verzetten tegen een ambtshalve ondertoezichtstelling? Zou een voorlopige ondertoezichtstelling niet meer voor de hand liggen?

4. Echtscheiding

Hoewel de leden van de CDA-fractie inzien dat de gronden voor een ondertoezichtstelling niet rechtstreeks te herleiden zijn tot het echtscheidingsconflict, is het gevaar van oneigenlijk gebruik, de toename van de echtscheidingsstrijd en de verlenging van procedures niet denkbeeldig. Zij vragen de regering of overwogen is de grond voor de ondertoezichtstelling in het kader van een echtscheidingsprocedure nader te omschrijven.

De leden van de VVD-fractie zien gaarne een wat uitgebreidere toelichting op de wijziging van artikel 823 Rv. Welke criteria hanteert de rechter voor een ondertoezichtstelling op verzoek van een echtgenoot? In hoeveel gevallen in de laatste jaren is sprake geweest van schorsing of voorlopige toevertrouwing? Welke of wiens belangen moeten dan ook in de overweging worden betrokken? Daarnaast vragen zij naar de rechtspositie van de andere ouder.

De leden van de D66-fractie zeggen verheugd te zijn met het standpunt van de regering dat echtscheiding als zodanig geen reden is voor het treffen van een maatregel van kindbescherming. Zij hebben in het verleden voor dat standpunt veelvuldig gepleit. Met genoegen constateren zij dan ook dat dit uitgangspunt geleid heeft tot het beperken van de bevoegdheden van de echtscheidingsrechter om kindbeschermingsmaatregelen te nemen.

Voorlopige voogdij – voorheen «voorlopige toevertrouwing» – in geval van echtscheiding zal, tot genoegen van deze leden, ingevolge dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zijn.

De aan het woord zijnde leden vinden het terecht dat de duur van de ondertoezichtstelling die tijdens een echtscheidingsprocedure wordt uitgesproken los staat van de duur van de echtscheidingsprocedure. Immers, de noodzaak van deze maatregel kan blijken tijdens de echtscheidingsprocedure, doch is daar niet onlosmakelijk mee verbonden.

Tevens vragen de aan het woord zijnde leden de regering duidelijk te maken hoe de raad in dit geval tot een onderzoek komt. Zij gaan er vanuit dat de raad slechts in die gevallen een onderzoek start en zonedig requesteert, waar dat noodzakelijk is en niet standaard optreedt bij onenigheid over de toewijzing van kinderen aan een der beide ouders. In dit laatste geval zou ook de echtscheidingsrechter zelf tot een beslissing kunnen komen, al dan niet op grond van door de ouders zelf aangedragen argumenten, getuigen of onderzoeksrapporten.

5. Hoger beroep

De leden van de VVD-fractie vragen in verband met het voorgestelde artikel 271, vierde lid, BW of ouders nog enige rechtsgang openstaat tegen een rechterlijke beslissing tot de daar genoemde toekenning van bevoegdheden. Zo ja, welke?

De leden van de D66-fractie tonen zich tevreden met de regeling van het hoger beroep tegen de beslissing tot voorlopige voogdij, zeker indien de maatregel langer dan een jaar kan duren. Aangegeven is dat de minder-

jarige als belanghebbende alleen via een bijzondere curator kan procederen. Wil de regering aangeven hoe die procedure precies loopt?

6. Voorlopige voogdij en voogdij-instelling

De regering reageert in de ogen van de CDA-fractie onvoldoende op de opmerkingen van de werkgroep van de Studiekring Familie en Jeugdrechtspreek dat het voor de voogdij-instellingen niet gemakkelijk zal zijn de uitvoering van de maatregel van voorlopige toevertrouwing van de raden van kinderbescherming over te nemen. Het gaat volgens deze leden naast een wettelijke grondslag ook vooral om deskundigheid en training. Daaraan geeft het voorstel echter geen invulling.

Voor wat betreft de uitvoering van de maatregelen tot geheel of gedeeltelijk gezag over de minderjarigen en de opmerkingen van de werkgroep van de Studiekring Familie- en Jeugdrechtspreek met betrekking tot de ervaring van de raden voor de kinderbescherming met gezinnen in lastige en voor betrokkenen bedreigende situaties, vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe het staat met de herziening van artikel 813 Rv in het wetsvoorstel tot herziening van het familieprocesrecht (Kamerstuk 22 487). Leidt de mogelijkheid tot het invoegen van het Openbaar Ministerie tot het gewenste effect?

In het verlengde van het wetsvoorstel tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (23 003) achten de leden van de D66-fractie het voor de hand liggend om de voorlopige voogdij door de voogdij-instelling te doen uitvoeren in plaats van de raad voor de kinderbescherming.

De vervaltermijn van voorlopige voogdij heeft zowel betrekking op situaties waar het kind niet onder het vereiste wettelijke gezag staat of dit gezag niet over hem wordt uitgeoefend als op situaties die zouden moeten leiden tot ontzetting of ontheffing van de ouders en van de voogd.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er in artikel 241 BW is aangesloten bij de terminologie van de ondertoezichtstelling, aangezien de definitieve maatregel na de voorlopige voogdij in het algemeen zwaarder zal zijn. Of zien zij dit verkeerd?

Zij kunnen de redenering van de regering goed volgen waar het betreft een maatregel van voorlopige voogdij op grond van de artikelen 272 en 332 BW als opmaat tot de meest vergaande maatregel van kinderbescherming, te weten ontheffing of ontzetting. In zulke ernstige situaties zal de raad voor de kinderbescherming toch tot een besluit moeten kunnen komen of een verzoek tot die maatregelen of tot de lichtere maatregel van ondertoezichtstelling dan wel helemaal geen maatregel (i.c. «families first» of vrijwillige jeugdhulpverlening) het meest zinvol is. De leden van de D66-fractie gaan er dan wel vanuit dat in geval van twijfel niet meteen naar het zwaarste wapen wordt gegrepen, maar dat voldaan blijft worden aan de uitgangspunten van de Wet op de Jeugdhulpverlening. Is de regering het daarmee eens?

De genoemde leden vragen nog eens duidelijk uiteen te zetten waarom in sommige leden van artikel 272 BW sprake is van de kinderrechter en in andere van de rechter en in sommige leden van beiden?

7. Overgangsrecht

De leden van de D66-fractie kunnen begrip opbrengen voor het uitgangspunt dat de bestaande situatie bij reeds lopende toevertrouwingen wordt gerespecteerd. Zij juichen het toe dat deze eerbiedigende werking uitzondering lijdt ten aanzien van de vervaltermijnen. Immers, daarmee treden de verbeterde rechtswaarborgen onmiddellijk in werking. In dit verband stellen zij de vraag of na afloop van de vervaltermijn bij een

oude voorlopige toevertrouwing er terstond sprake is van beëindiging van het overgangsrecht.

8. Werkdruk justitieel apparaat

De leden erkennen de beperkte werklastverzwaring bij de voogdij-instellingen wat betreft het aantal voorlopige toevertrouwingen. Kijkend naar de huidige situatie lijkt het niet verantwoord de constatering van de werklastverzwaring helemaal zonder consequenties te laten blijven.

De leden van de VVD-fractie zijn nog niet geheel overtuigd door de opmerkingen van de regering in de memorie van toelichting over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de capaciteit van de verschillende bij de uitvoering daarvan betrokken organen. Meer in het bijzonder geldt dat de verschuiving van werkdruk van raden voor de kindbescherming naar voogdij-instellingen en van officieren van Justitie naar rechters. Die kan gemakkelijk begrotingstechnisch en dus op papier worden opgevangen. Maar het zal toch duidelijk zijn dat een en ander op personeelsgebied gevolgen heeft? En dan niet alleen getalsmatig, maar ook in de persoonlijke sfeer van betrokkenen. Deze leden vragen de regering daar nader op in te gaan.

II. ARTIKELN

Artikel 241 BW

De leden van de D66-fractie vragen waarom het derde lid ongewijzigd is gehandhaafd.

Artikel 306a BW

De leden van de D66-fractie vragen waarom de voorlopige voogdij als een instituut sui generis geldt.

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

De griffier voor dit verslag,
Nava