

34 518 Voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Nr. -- Nota naar aanleiding van het verslag

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met grote belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft uitgebracht. Ik ben de fracties erkentelijk voor de uit hun bijdragen blijkende steun voor het wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. In mijn reactie is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar het de duidelijkheid ten goede komt, heb ik vragen samengevoegd en samen beantwoord.

2. Achtergrond wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen welke definitie van het begrip partnerdoding in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. Zij willen graag weten of het gaat over elke situatie waarin een ouder de andere ouder doodt. En zij vragen hoe wordt gekeken naar de omstandigheden dat het een noodlottig ongeluk betreft of de ene ouder ter zelfverdediging de andere ouder doodt.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de afbakening van het wetsvoorstel van groot belang is. Het wetsvoorstel ziet inderdaad op iedere situatie waarin de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of waarin de ene ouder is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder. Telkens als deze situatie zich voordoet zal de raad voor de kindbescherming onderzoek moeten doen naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de verdachte ouder. Als het openbaar ministerie een ouder niet als verdachte aanmerkt, dan zal de raad geen verzoek hoeven indienen bij de rechter. Is er een verdachte of veroordeelde ouder, dan vormt de verplichte rechterlijke toets vervolgens een waarborg voor maatwerk. De rechter zal rekening kunnen houden met alle omstandigheden van het geval voor zover die reeds bekend zijn op het moment dat het verzoek wordt gedaan. Indien achteraf duidelijk wordt dat de ouder niet langer verdacht is, of niet wordt veroordeeld voor het doden van de andere ouder, dan is dat een wijziging van omstandigheden op basis waarvan op grond van artikel 1:377e, lid 1, BW een herziening van de vastgestelde omgangsregeling kan worden verzocht.

De leden van de PvdA-fractie, de SGP-fractie en de D66-fractie vragen naar de noodzaak van het wetsvoorstel. Zij vragen waarom het, in aanvulling op het bestaande Handelingsprotocol gezag, contact

of omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken,¹ noodzakelijk is dat de bestaande praktijk wordt verankerd en de raad voor de kindbescherming in alle zaken verplicht wordt een verzoek tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang bij de rechter in te dienen om te voorkomen dat kinderen tegen hun wil hun ouder in de gevangenis moeten zien.

Het wetsvoorstel betreft een aanvulling op het Handelingsprotocol. Het advies dat de raad voor de kindbescherming op basis van het protocol aan de rechter geeft over gezag en omgang doet de raad in de regel ongevraagd en zonder wettelijke grondslag. Met de voorgestelde wetswijziging ontstaat een verplichting voor de raad om altijd een verzoek tot vaststelling van een contact- of omgangsregeling te doen, en een grondslag voor de kinderrechter om zich over contact of omgang uit te spreken. Daarmee is gewaarborgd dat de kinderrechter zich in elke zaak ook altijd uitspreekt over de vraag of contact of omgang in het belang van het kind is. Het wetsvoorstel beoogt hiermee rust te creëren rond een kind in een situatie waarin er sprake is van grote onrust. Het kind heeft een ouder verloren en zijn andere ouder zal in het algemeen gedetineerd zijn waardoor hij ook die in de praktijk moet missen. Vaak zal er ook sprake zijn van een verandering van leefomstandigheden. De rust die dan nodig is, kan worden bewerkstelligd door het creëren van duidelijkheid over het recht op omgang en – zo dat recht wordt onthouden - over de termijn waarbinnen de ouder niet opnieuw aan de rechter kan verzoeken om een omgangsregeling vast te stellen. De rechter is in de beste positie om deze duidelijkheid te scheppen.

De leden van de D66-fractie en van de PvdA-fractie vragen voorts waarom de regering verwacht dat een kind de benodigde rust beter gegund kan worden door de beslissing bij de kinderrechter neer te leggen.

Uit WODC-onderzoek blijkt dat jonge nabestaanden en hun verzorgers vaker negatief oordelen over instanties die beslissingen nemen (bijvoorbeeld de gecertificeerde instelling) over omgang met de dader-ouder, dan over instanties die de hulpverlening uitvoeren. Door de rechter het besluit te laten nemen wordt een mogelijke bron van conflict weggehaald ten aanzien van de hulpverlenende organisatie, die daardoor beter in staat zal zijn om de hulp voor het kind te organiseren. Het gezag van de rechter kan bijdragen aan de acceptatie van de genomen beslissing, wat eveneens ten goede komt aan de rust rond het kind. En als het recht op contact of omgang vervolgens voor langere tijd door de rechter aan de overgebleven ouder wordt ontzegd, zal ook dit extra rust geven.

De leden van de D66-fractie en van de PvdA-fractie vragen of het voorstel in zaken waarin er geen noodzaak is tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang door de rechter juist averechts kan werken. Zij vragen voorts in hoeverre de regering verwacht dat een kind na een beslissing van een rechter minder speelbal tussen alle betrokkenen zal zijn.

¹ Handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, 15 november 2013. Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 33 552, nr. 9.

Het wetsvoorstel verplicht de raad voor de kindbescherming om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen, of de omgang te ontzeggen. De rol van het kind is in deze procedure in beginsel beperkt; vanaf zijn twaalfde zal het kind worden gehoord door de rechter. Het horen door de rechter kan belastend zijn voor het kind. Het verzoek inzake de contact- en omgangsregeling zal daarom, waar mogelijk, door de raad voor de kindbescherming gekoppeld worden met het verzoek om een definitieve gezagsvoorziening. Dit is naar het oordeel van de raad in de meeste gevallen mogelijk. Ik verwacht dat ook wanneer de raad de procedures niet zal kunnen koppelen, de rust die kan worden gecreëerd door de duidelijkheid die de rechter kan bieden, zwaarder weegt dan de mogelijke belasting van een extra rechtsgang. Of de beoogde rust ook daadwerkelijk ontstaat, is overigens mede afhankelijk van de opstelling van alle betrokkenen onder, zo wil ik benadrukken, zeer verdrietige en moeilijke omstandigheden.

3. Clausuleren van contact of omgang

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het feit dat het wetsvoorstel ook geldt voor een verdachte dader-ouder vanwege partnerdoding zich verhoudt tot de onschuldpresumptie. Zij vragen of er jurisprudentie bestaat waaruit blijkt dat het voorgestelde reeds mogelijk wordt geacht.

Ik dank de leden van de VVD-fractie voor de aandacht die zij vragen voor dit belangrijke aspect van het wetsvoorstel. Bij zowel het onderzoek door de raad als bij de mogelijke langere omgangsontzegging door de rechter zou de onschuldpresumptie een rol kunnen spelen. Hiervoor is bepalend of deze maatregelen moeten worden aangemerkt als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM. Daarvoor gelden de volgende criteria: (1) de classificatie onder nationaal recht, (2) de aard van de overtreden norm, (3) de ernst van de opgelegde maatregel en (4) het punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel. De nu voorgestelde maatregelen zijn opgenomen in Boek 1 BW, binnen het stelsel van kindbeschermingsmaatregelen. Het doel van de maatregelen is (uiteraard) niet om de verdachte ouder te straffen, dat is aan de strafrechter. Het doel van de maatregelen is enkel om het kind in kwestie te beschermen. De rechter ontzegt de omgang slechts indien deze in strijd is met de zwaarwegende belangen van het kind, aan de hand van het kader van artikel 1:377a BW. Hiermee staat vast dat zowel het verplichte onderzoek als de opgelegde ontzegging van de omgang in een redelijke verhouding staan tot het doel van de maatregelen. Daarmee is naar mijn oordeel geen sprake van een 'criminal charge'. De onschuldpresumptie komt daardoor niet in het gedrang.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe de omschrijving 'verdacht' zodanig afgebakend wordt dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de verdachte dader-ouder ook daadwerkelijk door de rechter wordt veroordeeld.

Met de leden van de VVD-fractie heb ik aandacht voor personen die in eerste instantie verdacht worden van partnerdoding, maar waarbij die verdenking later komt te vervallen. Een waarborg ligt besloten in het gegeven dat het enige tijd zal duren voordat de raad een verzoek doet om een definitieve

gezagsbeëindigende maatregel, waarbij ook zal worden verzocht om een omgangsregeling. De verdachte zal op dat moment veelal in voorlopige hechtenis zijn genomen. Voorwaarde voor de voorlopige hechtenis is dat sprake is van “ernstige bezwaren”. Daarmee is bedoeld op een – uit feiten en omstandigheden blijkende – stevige verdenking dat de verdachte ook daadwerkelijk de dader is. Op het moment waarop de kinderrechter over de omgang oordeelt, is het strafrechtelijk onderzoek in die gevallen dan ook zover voortgeschreden dat het stadium van een enkele verdenking is gepasseerd. Daarbij benadruk ik dat de kinderrechter die oordeelt over de omgang, niet de strafrechter is die oordeelt over de eventuele strafbaarheid van de verdachte ouder.

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de CDA-fractie stellen vragen over de afbakening van het voorstel tot gevallen van (verdenking) van partnerdoding. Zij vragen of het bereik van het voorstel zou moeten worden uitgebreid tot gevallen van seksueel misbruik en zware fysieke mishandeling.

Ontzegging van omgang of contact met een eigen kind is een zeer ingrijpende maatregel die zich uitsluitend leent voor de meest ernstige gevallen. Daarbij is het voorts wenselijk dat deze gevallen goed kunnen worden afgebakend tot een bepaalde categorie. Het begrip partnerdoding is meer afgebakend dan de begrippen seksueel misbruik en zware fysieke mishandeling of ernstig huiselijk geweld en zedenmisbruik. Van bijvoorbeeld ontucht met misbruik van gezag of vertrouwen (artikel 249 wetboek van Strafrecht) kan zowel sprake zijn in geval van een doen als in geval van een nalaten, met lichamelijke aanraking of zonder lichamelijke aanraking, eenmalig of over een periode van meerdere jaren. Dat laatst geeft aan dat er vele vormen en gradaties zijn van seksueel misbruik en zware fysieke mishandeling. Het is vervolgens niet wenselijk om de raad te verplichten in iedere zaak waarin sprake is van een verdenking of veroordeling ter zake van voornoemde feiten, de rechter te verzoeken om een beslissing over het contact of de omgang met de dader-ouder.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kind in gevallen van seksueel misbruik en zware fysieke mishandeling niet ook in een krachtenveld verzeild kan geraken, waarbinnen het in een loyaliteitsconflict terecht komt.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ook in andere gevallen dan bij partnerdoding sprake kan zijn van loyaliteitsconflicten van het kind tussen ouders en verzorgers, overigens ook buiten gevallen van seksueel misbruik en mishandeling. Het is in de eerste plaats de taak van de gezagsouder die zich daaraan niet schuldig heeft gemaakt, om het kind hierin te begeleiden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de regeling van het gezag en de omvang van het aantal situaties van seksueel misbruik en zware fysieke mishandeling van kinderen door ouders. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre er onderzoek is gedaan naar de wens tot omgang van het kind in die situaties.

Uit onderzoek van het WODC blijkt dat na partnerdoding de voogdij in driekwart van de gevallen is neergelegd bij een instantie, familielid of de biologische ouder die niet bij de doding betrokken was. Slechts in een kwart van de gevallen behield de dader-ouder nog voor kortere of langere tijd het gezag. Ik beschik niet over een cijfermatig overzicht van het aantal veroordelingen van ouders specifiek voor zware mishandeling of seksueel misbruik gepleegd tegen een eigen kind, noch van het aantal betrokken kinderen. In de situatie waarin sprake is van een verdenking of veroordeling van een dergelijk feit is er doorgaans nog een tweede ouder, naast de ouder die verdacht wordt of veroordeeld is. Die ouder zal zorg kunnen dragen voor de veiligheid en rust van het kind. In het bijzondere geval dat er wel een gezagsvacuüm ontstaat, staan de raad voldoende middelen ter beschikking om het kind de veiligheid en rust te bieden die het nodig heeft. Er is mij geen specifiek onderzoek bekend naar de wens tot omgang van kinderen in die situaties.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gecertificeerde instelling of voogd en nabestaanden ook door de kinderrechter zullen moeten worden gehoord.

De rechter kan de gecertificeerde instelling of voogd die de voorlopige voogdij over het kind voert, als belanghebbende oproepen. De raad voor de kindbescherming zal de mening en gevoelens van de pleegouders en nabestaanden van het slachtoffer ook betrekken in zijn rapportage en advies. Of de rechter hen ook zal horen, hangt af van de vraag of zij ook als belanghebbenden moeten worden aangemerkt. Deze vraag zal telkens moeten worden beantwoord door de rechter aan de hand van de omstandigheden van het geval.

De leden van de CDA fractie vragen voorts om een nadere duiding van het begrip 'ouder' in het voorstel. Zij vragen of het wenselijk zou zijn het wetsvoorstel ook van toepassing te laten zijn op eventuele stief- of pleegouders of (ex-)partners, voor zover die vanuit het perspectief van het kind kunnen worden aangemerkt als ouders in psychologische zin.

De afbakening van het begrip 'ouder' is van groot belang voor het toepassingsbereik van het voorstel. Ik licht het bereik van dit begrip hier dan ook graag toe. 'Ouder' is een algemeen gebruikt begrip in Boek 1 BW, waarmee steeds de juridische ouders van het kind worden bedoeld. Waar de partnerdoding stiefouder of (ex-)partners betreft, verschilt deze situatie wezenlijk van de situatie na partnerdoding. Na partnerdoding is er immers nog maar één ouder over, die bovendien vaak gedetineerd zal zijn. Bij partnerdoding van of door stiefouders of (ex-)partners zal er in de regel één niet gedetineerde ouder over zijn die het gezag heeft en die opkomt voor het belang van het kind. Het is mijn indruk dat de problematiek rond personen die na partnerdoding contact of omgang blijven zoeken met een kind, zich concentreert bij ouders. Er zijn mij geen gevallen bekend van stiefouders, (ex-)partners of pleegouders die na een dergelijke gebeurtenis persisteren in contact met het kind.

Overigens merk ik op dat het Handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding

waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, ziet op alle situaties waarbij een ouder van minderjarige kinderen door een (ex-)partner met een opvoedingstaak om het leven wordt gebracht.

De leden van de D66-fractie stellen het met de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) eens te zijn dat met de vastgestelde ontvankelijkheidstermijn onder andere artikel 6 EVRM wordt ingeperkt en dat inperking hiervan met grootste zorgvuldigheid dient te worden toegepast, nadat de noodzaak hiertoe in het individuele geval is afgewogen. Daarbij vragen de leden om in te gaan op de in de periode na de partnerdoding mogelijk veranderende behoefte van kinderen aan contact en het feit dat het kind na deze wetwijziging de gang naar de rechter zou moeten maken en dit een drempel voor het kind kan zijn om de omgangsregeling te wijzigen.

In aansluiting op het standpunt van de leden van de D66-fractie merk ik op dat het wetsvoorstel ten aanzien van de ontvankelijkheid is aangescherpt naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Afdeling advisering van de Raad van State. De ontvankelijkheid van de ouder na een ontzegging van de omgang is gekoppeld aan de duur van de door de rechter vastgestelde regeling. Enkel indien de rechter de omgang heeft ontzegd voor een duur van twee jaar of meer, is de ouder ook voor de duur van twee jaar niet-ontvankelijk. De rechter zal dat gevolg mee moeten nemen bij zijn afweging omtrent de duur van de door hem te treffen regeling, waarbij alle ruimte bestaat voor een afweging in het individuele geval. Voordat een ontzegging van de omgang kan worden vastgesteld voor de duur van twee jaar of meer, of voor onbepaalde tijd, zal gelet op de jurisprudentie van het EHRM objectief vast moeten staan dat deze maatregel noodzakelijk is in het belang van het welbevinden van het kind. De mening van het kind, een beoordeling van de raad voor de kindbescherming en van onafhankelijke gedragswetenschappers zullen daarbij een belangrijke rol spelen. Staat de noodzaak niet vast, dan zal de rechter niet tot een omgangsregeling van een dergelijke duur beslissen. De zorgvuldigheid waarmee deze rechterlijk beslissing is omgeven, rechtvaardigt dat het kind beroep zal moeten doen op de rechter wanneer het de omgangsregeling vervolgens op enig moment wil wijzigen. Het kind kan dan gebruik maken van een informele rechtsingang.

4. Consultatie

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de overweging voor de uitbreiding van de niet-ontvankelijk van ouders van één jaar naar twee jaar. Zij vragen of er situaties denkbaar zijn waarin kinderen gebaat zijn bij een langere periode van niet-ontvankelijkheid van de dader-ouder en of het wetsvoorstel de ruimte biedt om dit mogelijk te maken. De leden van de CDA-fractie vragen of het EHRM ruimte biedt om een langere ontzegging, tot drie jaar, mogelijk te maken. Zij vragen of dat geen aanknopingspunten biedt om deze ontzegging verder uit te breiden, in het belang van de rust, herstel en rouwverwerking van het kind.

Inderdaad acht ik het denkbaar dat er situaties zijn waarin kinderen gebaat zijn bij een langere periode van niet-ontvankelijkheid van de dader dan twee jaar. De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat in de zaak Heidemann tegen Duitsland een uitsluiting van drie jaar in het individuele geval

gerechtvaardigd werd gevonden. De vraag of en hoe lang een ontzegging zou moeten duren, zal echter vooraf moeilijk vast te stellen zijn. Hoe langer de periode van de ontzegging van omgang en daarmee de niet-ontvankelijkheid, hoe minder zekerheid er logischerwijs vooraf zal kunnen bestaan over de vraag of de ontzegging ook voor het geheel van die periode in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. Ik hecht er dan ook sterk aan dat telkens na een redelijke termijn de wenselijkheid van omgang opnieuw kan worden beoordeeld. Deze verplichting vloeit ook voort uit artikel 8 EVRM (zie EHRM 19 juni 2003 (ontv. beslissing), 46165/99, p. 11 (Nekvedavicius/Duitsland)). In de loop van tijd kunnen omstandigheden en attitudes immers wijzigen, zeker bij kinderen naarmate zij ouder worden. Indien de voor partnerdoding veroordeelde ouder na ommekomst van de twee jaar om een herziening van de omgangsontzegging verzoekt, is het voorgestelde artikel 1:377e, lid 3, BW nog steeds van toepassing. De rechter heeft dan wederom de mogelijkheid om te beoordelen of de niet-ontvankelijkheid van de ouder voor de duur van twee jaar in het belang van het kind noodzakelijk is.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of een stelsel is overwogen waarbij aan de hand van een glijdende schaal de stem van kinderen meer gewicht krijgt naarmate zij ouder zijn, waarbij onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen kinderen jonger dan twaalf jaar, kinderen tussen de twaalf en zestien en kinderen van zestien jaar of ouder.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de inbreng van het kind in de procedure een belangrijk onderwerp is, waarbij het gewicht dat aan die inbreng moet worden gehecht toeneemt met de groeiende rijpheid van het kind. Ik wijs in dat verband graag op de regeling voor het horen van minderjarigen in artikel 809 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Op grond van die regeling, die ook geldt voor het vaststellen van een omgangsregeling, beslist de rechter niet dan na de minderjarige van twaalf jaren of ouder in de gelegenheid te hebben gesteld hem zijn mening kenbaar te maken. Artikel 1:377a BW voegt daar in zijn huidige vorm al aan toe dat de rechter de omgang ontzegt indien het kind dat twaalf jaar of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder heeft doen blijken. Bij de beoordeling van de bezwaren zal de rijpheid van de minderjarige ook een rol spelen. Het huidige wettelijke kader voldoet daarmee reeds in essentie aan het voorstel van deze leden. Daarbij hecht ik eraan dat het wetsvoorstel ook op dit punt aansluit bij de algemene regeling in Boek 1 BW.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere motivering van de verlenging van de niet-ontvankelijkheidstermijn na een ontzegging van de omgang. Zij vragen of er onderzoeken zijn waaruit blijkt dat kinderen na één jaar nog in dermate hoge mate bezig zijn met rouwverwerking dat een nieuw omgangsverzoek van de overgebleven ouder hun welzijn in gevaar zou brengen.

Ik beschik niet over gegevens over de duur van de rouwverwerking van kinderen specifiek na partnerdoding. Het aantal partnerdodingen per jaar is – gelukkig – beperkt, waardoor hierover ook weinig statistische gegevens te verwachten zijn. Tegelijkertijd blijkt uit praktijkvoorbeelden die aan de orde zijn

geweest in uw commissie en uit de jurisprudentie van het EHRM dat er situaties denkbaar zijn waarbij de mogelijkheid van het verzoeken om omgang niet in het belang van het kind is. Dit wordt ook bevestigd door de reactie van Slachtofferhulp Nederland op het wetsvoorstel. Dit zal telkens in het individuele gevallen, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten worden vastgesteld.

De leden van de SP-fractie vragen tevens of de rechter zal moeten motiveren dat de termijn van niet-ontvankelijkheid van twee jaar gerechtvaardigd is.

Onder andere naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heb ik het wetsvoorstel zo aangepast dat een verlengde termijn van niet-ontvankelijkheid telkens in het individuele geval zal worden afgewogen. Enkel indien de rechter de omgang heeft ontzegd voor een duur van twee jaar of meer, is de ouder ook voor de duur van twee jaar niet-ontvankelijk. De rechter zal dat gevolg mee moeten wegen in zijn afweging omtrent de duur van door hem te treffen regeling. De rechter zal de duur van de ontzegging ingevolge artikel 30 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ook moeten motiveren in zijn beslissing.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag een reactie op de vraag van Slachtofferhulp Nederland of het voorstel ertoe zou kunnen leiden dat de rechter in sommige gevallen terughoudender wordt met het ontzeggen van omgang, juist omdat hij voor een periode van twee jaar zal beslissen?

Graag gebruik ik deze gelegenheid om mogelijke onduidelijkheid op dit punt op te helderen. Deze vraag van Slachtofferhulp Nederland was gebaseerd op de toenmalige opzet van het wetsvoorstel, waarbij de duur van ontzegging van de omgang vast stond op twee jaar. Naar aanleiding van onder meer deze reactie, en de reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State, heb ik dit onderdeel van het wetsvoorstel aangepast. Het staat de rechter in het bij uw Kamer ingediende voorstel vrij om de omgang tussen het kind en de verdachte/dader-ouder voor een kortere duur dan twee jaar te ontzeggen indien hij dit in het belang van het kind acht.

De leden van de CDA-fractie vragen of in de huidige praktijk de informele rechtsingang van het kind voor een verzoek om contact of omgang, voldoende is geborgd middels artikel 1:377g BW.

Een kind kan op basis van artikel 1:377g BW de rechter verzoeken om een (wijziging van de) contact- of omgangsregeling. Dit betreft de zogenoemde 'informele rechtsingang' van de minderjarige. Hiervoor is het kind niet afhankelijk van de medewerking van de voogd; een briefje of e-mail aan de rechter is voldoende. De informele rechtsingang is daarmee zo laagdrempelig mogelijk gehouden. Op rijksoverheid.nl is informatie te vinden over de informele rechtsingang, specifiek gericht op minderjarigen.

De leden van de CDA-fractie merken tevens op dat de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (VFas) de situatie van partnerdoding in combinatie met zelfverdediging noemt. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat het juist in het kader van deze uitzonderingssituaties van

belang is dat via dit voorstel maatwerk wordt geleverd door de kinderrechter en de raad voor de kindbescherming.

Graag verwijs ik hier naar de antwoorden die ik eerder heb gegeven op vragen van leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie in deze richting onder '3. Clausuleren van contact of omgang'. Inderdaad vormt de verplichte rechterlijke toets, en het daarvoor door de raad uitgevoerde onderzoek, een waarborg voor maatwerk. De rechter zal rekening kunnen houden met alle bekende omstandigheden van het geval.

De leden van de CDA-fractie vragen of de raad voor de kindbescherming de ruimte heeft om desgewenst onderzoek uit te voeren indien de ouder niet meer als verdachte wordt aangemerkt en geen sprake meer is van een omgangsregeling zoals bedoeld in het wetsvoorstel. Zij vragen tevens of de raad voldoende middelen heeft om zo nodig specialistisch gedragskundig onderzoek te laten uitvoeren.

De raad voor de kindbescherming kan te allen tijde een beschermingsonderzoek uitvoeren, als er sprake is van een bedreigde ontwikkeling van het kind. De raad heeft daarbij tevens de mogelijkheid om (gedragsdeskundig) diagnostisch onderzoek te laten uitvoeren. Onderzoek is ook mogelijk indien de ouder niet langer als verdachte wordt aangemerkt, maar er voor de raad aanwijzingen zijn dat een kindbeschermingsmaatregel overwogen dient te worden (artikel 3.1 Jeugdwet).

De leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie vragen nader in te gaan op de suggestie om een bijzondere curator op te nemen in het Handelingsprotocol. De leden van de D66-fractie vragen verder hoe zorgvuldige en kindvriendelijke begeleiding gewaarborgd wordt.

Een bijzondere curator is een persoon die een minderjarige in en buiten rechte kan vertegenwoordigen in conflicten met zijn of haar ouders of voogd. Het doel van het handelingsprotocol is om een werkwijze af te spreken waarmee na partnerdoding binnen 24 uur in een voorlopige voogdij wordt voorzien, zodat kinderen zo snel mogelijk de gewenste professionele inzet en ondersteuning krijgen in afstemming met de overige zorg die voor de nabestaanden uit de hele familie wordt ingezet. De raad voor de kindbescherming en de gecertificeerde instelling zijn er juist voor om na partnerdoding vanuit de eigen discipline en professionaliteit het belang van het kind te behartigen.

Mocht in een individueel geval sprake zijn van een belangenconflict tussen kind en voogd of, indien de ouder het gezag behoudt tussen kind en ouder, dan kan de rechter reeds nu een bijzondere curator benoemen. Daarvoor is een aanpassing van het Handelingsprotocol niet vereist.

II ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1:242a)

De leden van de SP-fractie vragen wat het protocol wordt voor het tegelijkertijd beslissen over de voogdij en de omgangsregeling door de rechter. Zij vragen in welke gevallen een rechter niet tegelijk zal beslissen en hoe er in die gevallen voor wordt gezorgd dat een kind zo min mogelijk last zal ondervinden van de tweede rechtszaak. Verder vragen zij hoe er zal worden omgegaan met de zaken waarin alle betrokkenen het eens zijn over omgang en contact en de rechtszaak dus mogelijk 'overbodig' zou zijn.

De raad voor de kindbescherming stelt in de huidige situatie een onderzoek in naar de wenselijkheid van een contact-omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld. Dit is doorgaans op de dag zelf, of de dag na de gebeurtenis. Hierop zal de raad bij de rechtbank een verzoek indienen om een voorlopige voogdij-voorziening. Vervolgens stelt de raad een onderzoek in naar de definitieve gezagsvoorziening. Op grond van dit wetsvoorstel zal de raad dan tegelijkertijd een verzoek indienen inzake het al dan niet treffen van een omgangsregeling voor het kind en de verdachte ouder. In principe worden beide verzoeken in één rapport op één zitting afgehandeld. Het is echter mogelijk dat de raad de rechter adviseert om een voorlopige regeling vast te stellen. Dan zal in een later stadium mogelijk nog een zitting nodig zijn. De belasting die dit oplevert voor het kind, wordt door de raad én de rechter meegenomen in zijn verzoek respectievelijk beoordeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe vaak het voorkomt dat kinderen omgang hebben met de ouder in voorlopige hechtenis. Zij vragen daarbij tevens naar een oordeel van de wenselijkheid van omgang in deze fase direct aansluitend aan de traumatische gebeurtenis. Deze leden vragen tevens wat het handelingsprotocol hierover zegt en of het onderhavig wetsvoorstel iets aan omgang in deze specifieke fase wijzigt.

Het wetsvoorstel voorziet in een zorgvuldige beoordeling van het belang van het kind bij omgang met de ouder, ongeacht de fase waarin het strafrechtelijk onderzoek zich bevindt. Het handelingsprotocol gaat daar ook vanuit. Hoe vaak het voorkomt dat kinderen omgang hebben met een ouder in voorlopige hechtenis is mij niet bekend. Het onderzoek van het Psychotraumacentrum WKZ bevat hierover geen specifieke gegevens. Wel is duidelijk dat een belangrijk deel van de partnerdodende ouders die zijn betrokken in het onderzoek, veroordeeld werden (88 van de 137). Voorlopige hechtenis ligt in die gevallen voor de hand. Op grond van het wetsvoorstel zal de raad kort na de partnerdoding een onderzoek starten naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling. Het verzoek inzake de contact- of omgangsregeling zal indien mogelijk tegelijkertijd worden ingediend met het verzoek om een definitieve gezagsvoorziening. De kinderrechter kan deze verzoeken samen behandelen. Dit verzoek zal in veel gevallen worden behandeld terwijl de voorlopige hechtenis nog voortduurt. In die zin raakt het voorstel aan de omgang in deze specifieke fase.

Onderdeel B (artikel 1:377e)

Lid 2

De leden van de VVD-fractie vragen om een omschrijving van wat precies onder respectievelijk de term 'ouder' en wat onder "biologische ouder die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind" wordt verstaan. Ook vragen deze leden waarom deze volgorde in de opsomming van het type ouder wordt gekozen.

Het begrip 'ouder' is een algemeen begrip in Boek 1 BW, waarmee steeds de juridische ouders van het kind worden bedoeld. Met het begrip "biologische ouder die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind" wordt gedoeld op de genetisch verwante ouder of de al dan niet genetisch verwante geboortemoeder die in een nauwe persoonlijke betrekking staat. Gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad omtrent het voortduren van de band tussen deze persoon en het kind ligt het voor de hand om deze persoon een mogelijkheid tot herziening van de omgangsregeling toe te kennen op gelijke voet van de juridische ouders van het kind.² Dat geldt niet voor mogelijke andere personen die in een nauwe persoonlijke betrekking staan, nu de speciale band van deze personen eerder aan verandering onderhevig kan zijn. Een telkens op grond van het enkele tijdsverloop terugkerend recht op een herzieningsverzoek zou daarmee op gespannen voet staan. Voor deze personen zal daarom na een eerste rechterlijke beoordeling steeds sprake moeten zijn van een wijziging van omstandigheden voordat een hernieuwd verzoek kan worden gedaan.

De leden van de VVD-fractie, de leden van de SP-fractie en de leden van de D66-fractie vragen naar de positie van eventuele stief- of pleegouders of adoptieouders, en de vraag of de regeling ook van toepassing zou moeten zijn op deze 'ouders in de psychologische zin'.

Met de term 'ouder' worden in Boek 1 enkel de juridische ouders van het kind bedoeld. Voor de positie van eventuele stief- of pleegouders of (ex)partners verwijs ik graag naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de CDA-fractie onder '3. Clausuleren van contact of omgang'. Samengevat geldt dat zij niet onder deze regeling vallen. Of deze personen een recht op omgang hebben, is afhankelijk van de vraag of sprake is van een nauwe persoonlijke betrekking ('family life in de zin van artikel 8 EVRM). Die nauwe persoonlijke betrekking kan door tijdsverloop van karakter veranderen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval moet worden vastgesteld of er een rechtvaardiging bestaat voor een verzoek om herziening van de ontzegging van de omgang.

De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom is afgezien van het opnemen van een bepaling dat de rechter pas oordeelt over een contact en/of omgangsregeling nadat de officier van justitie die de strafzaak tegen de ene ouder behandeld is gehoord?

Informatie over de stand van de strafzaak wordt in de praktijk uitgewisseld tussen de raad, politie en het openbaar ministerie. In het kader van deze rechtszaak gaat het daarbij in de eerste plaats om de vraag of de ouder door het openbaar ministerie is aangemerkt als verdachte van de partnerdoding. Uit dat

² Hr 25 april 1997, NJ 1997/560.

gegeven volgt de verplichting van de raad tot het doen van een verzoek aan de rechter. De raad voor de kindbescherming kan deze informatie meenemen in zijn verzoek aan de rechter. Zo nodig kunnen de raad of de betrokken ouder bij het OM nadere gegevens opvragen op grond van artikel 42, tweede lid, Rv. Het wettelijk verplichten tot het horen van de officier van justitie door de rechter acht ik in dit licht onnodig.

Lid 3

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom voor een termijn van twee jaar is gekozen. Is gebleken dat indien omgang wordt ontzegd een heroverweging binnen een periode van twee jaar het welzijn van het kind in ernstige mate bedreigt? Is dat altijd het geval wanneer de rechter een (vermoedelijke) dader-ouder de omgang ontzegd voor een duur van twee jaar of meer?

Voorts vragen deze leden naar de verhouding van de voorgestelde regeling tot de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM in de zaak Heidemann, waaruit volgt dat objectief vast moet staan dat het niet ontzeggen van de ontvankelijkheid voor de duur van twee jaar het welbevinden van het kind serieus in gevaar zou brengen.

De vraag of en hoe lang een ontzegging zou moeten duren, is vooraf en in zijn algemeenheid moeilijk vast te stellen. Wel geldt de overweging dat hoe langer de periode van de ontzegging van omgang en daarmee de niet-ontvankelijkheid duurt, hoe minder zekerheid er logischerwijs vooraf zal kunnen bestaan over de vraag of de ontzegging ook voor het geheel van die periode in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. De rechter zal bij de duur van een eventuele ontzegging van de omgang telkens rekening moeten houden met de gevolgen die dat heeft voor de niet-ontvankelijkheid en met de jurisprudentie van het EHRM op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het kind wel een verzoek tot omgang kan richten tot de rechter gedurende de maximaal twee jaar waarbinnen de ouder niet ontvankelijk is in een verzoek tot omgang. Zij vragen of het voor een kind een goede en realistische optie is om een dergelijk verzoek te doen, en hoe een dergelijk verzoek voor het kind zou uitwerken.

Een kind kan op grond van de 'informele rechtsingang' de rechter verzoeken om een (wijziging van de) zorg- of omgangsregeling. Deze rechtsingang is zo laagdrempelig mogelijk en op rijksoverheid.nl is informatie te vinden over de informele rechtsingang, specifiek gericht op minderjarigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook of het mogelijk is dat er een belangenconflict komt te bestaan tussen de benoemde voogd en het kind, en hoe dit zou worden opgelost.

Uit onderzoek van het WODC blijkt dat partnerdoding kinderen in veel opzichten de controle over hun leven ontnemt. Het is daarom extra belangrijk om hen een stem in de besluitvorming te geven. Het risico dat het kind daardoor verstrikt raakt in een krachtenspel of belangenconflict wordt op twee manieren ondervangen. Als een kind gebruik maakt van de 'informele rechtsingang' zal de rechter een beslissing

nemen over het al dan niet ambtshalve herzien van de omgangsregeling of omgangsontzegging. De rechter kan toetsen of een procedure in het belang van het kind is. Daarnaast kan de rechter, in geval van een mogelijk belangenconflict tussen het kind en de ouder en/of voogd, een bijzondere curator aanstellen die het kind kan vertegenwoordigen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe getracht wordt de belasting voor het kind zo laag mogelijk te houden indien de ouder na twee jaar weer ontvankelijk is voor het indienen van een nieuw verzoek. Zij vragen of het kind hierop voorbereid wordt. Deze leden vragen verder of het wenselijk is wettelijk vast te leggen dat als de rechter geen tijdsduur verbindt aan de ontzegging, de ouder dan voor de duur van twee jaar niet ontvankelijk is in zijn of haar verzoek.

De begeleiding van het kind en de voorbereiding op een eventueel hernieuwd verzoek om een omgangsregeling is primair de verantwoordelijkheid van de voogd en eventuele pleegouders van het kind. Of het voor een kind beter is om vooraf voorbereid te worden, of pas op het moment dat er van een concreet verzoek sprake is, zal afhangen van het karakter en de rijpheid van het kind. Ik zie hier geen specifieke taak weggelegd voor de Rijksoverheid of de raad voor de kindbescherming.

Als de rechter geen tijdsduur verbindt aan de ontzegging van omgang volgt uit het systeem van de wet dat de ouder voor de duur van twee jaar niet ontvankelijk is in zijn verzoek. Het wetsvoorstel voorziet daarmee reeds in de door deze leden gewenste uitkomst.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of het klopt dat wetstechnisch niet is geregeld dat een niet binnen de termijn ingediend verzoek niet in behandeling wordt genomen. Is het wenselijk dat alsnog op te nemen?

Artikel 1:377e BW biedt op dit moment reeds een limitatieve regeling voor de gevallen waarin een verzoek tot wijziging van de omgangsregeling mogelijk is, waaronder het geval dat het verzoek buiten de gestelde termijn wordt gedaan. Hieruit volgt de niet-ontvankelijkheid van verzoeken buiten die gevallen. Dit is ook de systematiek die wordt gebruikt in de overige bepalingen van Boek 1 BW.

Artikel II

De leden van de CDA-fractie vragen of het wenselijk zou zijn om de raad niet alleen bij nieuwe gevallen maar ook bij huidige gevallen verplicht onderzoek te laten verrichten bij partnerdoding.

Een onderzoek naar 'oude gevallen' zou betekenen dat nu, na verloop van een korte of langere periode sinds de partnerdoding, een verplicht onderzoek zou moeten starten naar de omgang en de wenselijkheid van de huidige situatie. Dit heeft het risico dat er onnodige onrust wordt veroorzaakt in het leven van het kind. Een omgang die in de praktijk is beëindigd, zal daardoor weer ter discussie komen te staan. Maar

ook een omgang die reeds tijden naar alle tevredenheid loopt, zal daardoor opnieuw moeten worden bekeken. Ik acht dit onwenselijk voor alle betrokkenen, in het bijzonder voor het betrokken kind.

De Minister van Veiligheid en Justitie,