

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek om de drempel te verlagen voor grootouders om omgang met hun kleinkinderen te kunnen verzoeken (Wet drempelverlaging omgang grootouders)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

In het leven van kinderen spelen grootouders vaak een belangrijke rol. Het kan voor zowel kleinkinderen als grootouders verdrietig en schadelijk zijn als het contact buiten hun wil om wordt verbroken. Daarom is het belangrijk dat de wet de mogelijkheid biedt aan kleinkind en grootouder om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. In opdracht van het WODC heeft het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) onderzoek gedaan naar de omgang tussen grootouders en hun kleinkind(eren). Uit dit onderzoek blijkt dat de drempel voor grootouders om ontvankelijk te zijn in een verzoek tot het vaststellen van een omgangsregeling hoog is. Dit komt door het criterium dat grootouders voor hun ontvankelijkheid moeten aantonen dat er sprake is van meer dan gebruikelijk contact tussen grootouder en kleinkind, ofwel sprake van een 'nauwe persoonlijke betrekking'. Pas als de ontvankelijkheid vaststaat, volgt de beslissing of omgang wordt toegewezen op grond van een inhoudelijke afweging.

Hierdoor wordt volgens de onderzoekers geen recht gedaan aan de belangrijke positie die grootouders in het leven van kleinkinderen kunnen hebben.¹ Daarnaast is gebleken dat de toepassing van de ontvankelijkheid van grootouders per geval kan verschillen, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid.² Naar aanleiding van het WODC-onderzoek is door de Tweede Kamerleden Van Toorenburg, Van den Berghe, Van der Staaij, Kuiken, Van der Graaf en Kroel³ een motie ingediend, d.d. 11 februari 2021, waarin de regering is verzocht om de drempel voor grootouders om tot omgang te kunnen verzoeken, te verlagen. Het onderhavige wetsvoorstel verlaagt deze drempel. Het uitgangspunt wordt dat een grootouder een nauwe persoonlijke betrekking heeft met een kleinkind en dit niet meer hoeft aan te tonen vóórdat het verzoek ontvankelijk kan worden verklaard. De rechter komt hierdoor daadwerkelijk toe aan de vraag of een omgangsregeling in het belang van het kind is en wordt hierdoor in staat gesteld om een gedegen afweging te maken tussen de verschillende belangen.

Daartoe wordt in artikel 377a, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek een bewijsvermoeden van de aanwezigheid van een nauwe persoonlijke betrekking opgenomen. Hiermee wordt voor grootouders de feitelijke toegang tot de rechter om tot omgang te verzoeken beter gewaarborgd en de rechtszekerheid bevorderd. Dit wettelijk vermoeden kan, in voorkomend geval, door belanghebbenden worden weerlegd.

2. Verhouding tot hoger recht

Het kader voor de rechtspositie van grootouders ten opzichte van hun kleinkinderen wordt gegeven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Artikel 8, eerste lid, EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Dit recht is belangrijk voor het Nederlandse personen- en familierecht: verschillende uitspraken van het Europees Hof

¹ Omgang tussen grootouders en kleinkinderen. Een sociaalwetenschappelijke en rechtsvergelijkende studie. Verwey-Jonker Instituut i.s.m. Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF). M. Jonker e.a., publicatie 1 april 2020, hierna: De studie Omgang tussen grootouders en kleinkinderen.

² M. Jonker e.a., *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen, waarom niet?!*, FJR 2020/40 en S.F.M. Wortmann, GS Personen- en familierecht, art. 1:377a BW, aantekening 12A.

³ *Kamerstukken II 2020/21*, 31265, nr. 87.

voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 8 EVRM zijn aanleiding geweest voor wetwijzigingen of vernieuwingen in de Nederlandse rechtspraak.

In de jurisprudentie van het EHRM op het gebied van kinderrechten wordt ook vaak naar het IVRK verwezen, ook bij de uitleg van artikel 8 EVRM. Artikel 3, eerste lid, van het IVRK bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechtelijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen.

Op grond van dit artikel dient bij de vaststelling van een eventuele omgangsregeling tussen grootouders en kleinkind(eren) het belang van het kind het uitgangspunt te zijn. In het algemeen commentaar van het VN-Kinderrechtencomité bij de nadere duiding van wat onder het belang van het kind moet worden verstaan, zet het VN-Kinderrechtencomité uiteen welke mogelijkheden er zijn om te beoordelen en vast te stellen wat in het belang van het kind is en hoe die zorgvuldige afweging gemaakt kan worden.⁴ Zo dient volgens het VN-Kinderrechtencomité bij de beoordeling rekening te worden gehouden met de specifieke feiten en belangen in de zaak op het niveau van het individuele kind, en dat die in relatie tot elkaar moeten worden gezien en gewogen. Belangrijk daarbij is rekening te houden met de specifieke beschermingsprocedures en waarborgen, zoals bijvoorbeeld het recht van ieder kind om te worden gehoord en een eigen mening te geven. Hierdoor kan beter vastgesteld worden wat in het individuele geval in het belang van het kind is.

Dit betekent dat de afweging of de omgang met grootouders in het belang van het kind is, altijd maatwerk is, en door de onafhankelijke rechter moet worden gemaakt. Om ervoor te zorgen dat de rechter ook daadwerkelijk toekomt aan de vraag of een omgangsregeling in het belang van het kind is in het individuele geval, is het aldus van belang dat de wettelijke drempel van ontvankelijkheid voor een omgangsverzoek wordt verlaagd. Dit stelt de rechter in staat om een gedegen afweging te maken tussen de verschillende belangen. Dit vergt een zorgvuldige beoordeling die per situatie en specifiek kind kan verschillen. Zo kunnen grootouders bijvoorbeeld enerzijds een stabiele en veilige plek voor kinderen bieden in het geval de thuissituatie onrustig is, anderzijds kan door de grootouders juist het conflict tussen ouders versterkt worden en/of de kinderen worden meegetrokken in het conflict, met alle schadelijke gevolgen voor kinderen van dien.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 De huidige wettelijke regeling

De huidige wettelijke regeling stelt het recht van het kind op omgang met ouders en degenen tot wie het kind in een nauwe persoonlijke betrekking staat, voorop. Dat blijft zo. De rechter kan op grond van artikel 377a, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek een omgangsregeling vaststellen op verzoek van de ouders of van een van hen of van iemand die een nauwe persoonlijke betrekking met het kind heeft. Als een dergelijk verzoek wordt ingediend, moet eerst worden beoordeeld of de verzoeker een ouder is of een ander (zoals een grootouder) die een nauwe persoonlijke betrekking heeft met het kind waar het om gaat. Als dit het geval is, dan wordt de verzoeker ontvankelijk verklaard en wordt het verzoek inhoudelijk door de rechter beoordeeld. Indien hier geen sprake van is, dan wordt het verzoek niet in behandeling genomen door de rechter (met andere woorden: niet-ontvankelijk verklaard).

Ook het kind zelf kan bij de rechter aangeven dat het omgang wil. In dat geval kan de rechter daar ambtshalve op beslissen volgens de regels van artikel 377g in verbinding met artikel 377a Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Ook bij die beoordeling is het van belang of degene met wie

⁴ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14.

het kind omgang wil, een ouder is of iemand met het kind een nauwe en persoonlijke betrekking heeft.⁵

In de Nederlandse rechtspraak is in de loop van de tijd een specifieke uitleg van het begrip "nauwe persoonlijke betrekking" ontwikkeld met betrekking tot grootouders. Daarin lijkt het algemene uitgangspunt te zijn dat grootouders dienen te stellen dat zij 'meer dan het gebruikelijke contact' met hun kleinkinderen hebben gehad.⁶ Daarvoor moeten grootouders die tot omgang verzoeken voldoende concrete omstandigheden kunnen aantonen. Alleen als dat lukt, kan de rechter beoordelen of een omgangsregeling in het belang van het kind is en zo ja, of een omgangsregeling moet worden vastgesteld en hoe deze omgangsregeling eruit ziet.

3.2 Achtergrond en ontwikkelingen

In Nederland is de afgelopen jaren regelmatig aandacht geweest voor de positie van grootouders die het contact met hun kleinkind verliezen. Zo is op 3 maart 2015 de Initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Oskam en Keijzer "Opgroeien met opa en oma" gepubliceerd.⁷ In deze Initiatiefnota is op basis van een onderzoek uit 2008 ingeschat dat jaarlijks duizenden grootouders het contact met hun kleinkind verliezen.⁸ In de Initiatiefnota werd het voorstel gedaan om alle grootouders toegang te geven tot de rechter en bij hen de bewijslast te beleggen om aan te tonen dat omgang in het belang van het kind is. Hiervoor werd destijds niet gekozen, zoals ook is uiteengezet in de kabinetsreactie d.d. 22 januari 2016.⁹ Belangrijkste overweging daarbij was het mogelijke risico dat het vastleggen van een wettelijk omgangsrecht zou leiden tot juridisering van conflicten in familieverband en kinderen over het algemeen meer baat hebben bij dejuridisering van het conflict. Ook zou het voor grootouders die geen of weinig contact hebben gehad met hun kleinkinderen, net als bij het aantonen van een 'nauwe persoonlijke betrekking', niet eenvoudig zijn om aan te tonen dat omgang in het belang van het kind is.

Vervolgens heeft het Kabinet, mede naar aanleiding van de uitkomsten van het Rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap, het WODC de opdracht gegeven om een verkennend onderzoek te doen naar de "Procespositie van grootouders in relatie tot kleinkinderen". Dit onderzoek is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF). Uit het onderzoek bleek dat de drempel voor grootouders om tot omgang te verzoeken relatief hoog ligt in Nederland in vergelijking met omliggende landen, doordat bij de invulling van het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking' aangetoond moet worden dat er sprake is van meer dan gebruikelijk contact met het kleinkind. Door de onderzoekers werd geadviseerd om de drempel te verlagen door in de rechtspraak een andere invulling te geven aan het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking' en de wens van het kind leidend te laten zijn.¹⁰ In de eerste reactie op dit onderzoek werd door de regering aangegeven de drempel in zijn algemeenheid niet te kunnen verlagen, maar het onderzoeksrapport onder de aandacht te brengen van de Rechtspraak.¹¹ De gedachte hierachter was dat op die wijze de uitkomsten van het onderzoek mogelijk een rol zouden gaan spelen in de rechtspraak en zodoende het aannemen van een 'nauwe persoonlijke betrekking' ruimer zou worden ingevuld.

De Tweede Kamer gaf met voornoemde motie van 11 februari 2021 evenwel te kennen, gelet op het belang van het contact tussen kleinkinderen en grootouders, een wettelijke regeling te wensen

⁵ De studie *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*, p. 30: 'Uit de onderzochte jurisprudentie (en ook uit de interviews) blijkt echter dat uitsluitend grootouders een verzoek tot het vaststellen van een omgangsregeling indienen bij de rechtbank.'

⁶ Zie de studie *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*, voetnoot 69 en 70 en ook HR 15 mei 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC4158, HR 25 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1023 en HR 16 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ6222. Zie verder paragraaf 3.3.

⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34168, nr. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34168, nr. 2.

⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34168, nr. 4.

¹⁰ De studie *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*, p. 61.

¹¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 33836, nr. 59.

waarin de drempel voor grootouders om tot omgang te kunnen verzoeken, wordt verlaagd.¹² Met het voorliggende wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de in die motie opgenomen wens.

3.3 De rechtspraak

Zoals hierboven omschreven, is in de Nederlandse rechtspraak in de loop van de tijd met betrekking tot grootouders een specifieke uitleg van het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking' ontwikkeld. Aangetoond lijkt te moeten worden dat er *meer* dan het gebruikelijke contact met het kleinkind is in plaats van 'normaal' contact. Aanvankelijk werd met het opnemen van de woorden "nauwe persoonlijke betrekking" in de regeling van het omgangsrecht destijds beoogd aan te sluiten bij Europese jurisprudentie over het begrip "family life" in artikel 8 van het EVRM.¹³ Echter, die invulling lijkt nu te verschillen van de invulling van het begrip "family life" door het EHRM in de context van het familierecht. Op grond van jurisprudentie van het EHRM dient voor het vaststellen van familie- en gezinsleven tussen grootouders en kleinkind in de zin van artikel 8 EVRM sprake te zijn van een voldoende hechte familieband (*sufficiently close family ties*) tussen de grootouder en het kleinkind.¹⁴ Of sprake is van voldoende hechte familiebanden hangt af van de feitelijke situatie. Een omstandigheid die kan duiden op hechte familiebanden is bijvoorbeeld samenwoning, maar regelmatig bezoek kan ook volstaan.^{15 16}

De frequentie van het contact lijkt daarbij niet bepalend te zijn. Uit (internationaal) onderzoek blijkt dat de invulling van een grootouder-kleinkind relatie wat frequentie betreft, verschilt van enkele keren per jaar tot meermaals per week contact. En naarmate het kleinkind ouder wordt, daalt de frequentie van het contact vaak.¹⁷ Ongeacht verschillen in de regelmaat van het contact, al naar gelang de leeftijd van het kind, kan er dus sprake zijn van een normale grootouder-kleinkindrelatie. Het gaat er in de kern om dat de grootouder en het kleinkind door de rechter in staat gesteld moeten worden om hun normale grootouder-kleinkind relatie te onderhouden, waarbij het volgens het EHRM wel zo moet zijn dat er tussen hen een voldoende hechte familieband is.

Het EHRM analyseert de verzoeken per geval. Doordat zo'n groot belang wordt gehecht aan de specifieke feiten en omstandigheden van het geval, is de beoordeling van zaken waar artikel 8 EVRM of artikel 3 van het IVRK een rol speelt altijd maatwerk.

Dit heeft ook de specifieke uitleg in Nederland van het begrip nauwe persoonlijke betrekking in het licht van de jurisprudentie van het EHRM beïnvloed. Door de open norm 'nauwe persoonlijke betrekking' is onduidelijkheid ontstaan over de invulling van het begrip. Het biedt enerzijds de mogelijkheid om afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval tot een goed oordeel te komen. Anderzijds kan het ten koste gaan van de rechtszekerheid. Hierdoor komt het in de praktijk voor dat in sommige casussen de drempel lager uitvalt omdat rechtbanken en gerechtshoven met enige welwillendheid oordelen over de ontvankelijkheid van een verzoek van een grootouder. De omstandigheid dat de toepassing van de ontvankelijkheid van grootouders per geval lijkt te verschillen, gaat ten koste van de rechtszekerheid.¹⁸ Teneinde deze

¹² Kamerstukken II 2020/21, 31265, nr. 87.

¹³ Art. 1:377e van het Burgerlijk Wetboek (oud), Kamerstukken II 1992/93, 23 012, nr. 3, p. 28.

¹⁴ De studie *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*, p. 61; EHRM 25 november 2014, ECLI:NL:XX:2014:803 (*Kruškić t. Kroatië*); EHRM 5 maart 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0305JUD003820116 (*Bogonosovy t. Rusland*) en Groene Serie Personen- en Familierecht bij art. 1:377a van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁵ De studie *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*, p. 5.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 25 november 2014, ECLI:NL:XX:2014:803 (*Kruškić t. Kroatië*).

¹⁷ T. Geurts, 'Het belang van grootouders in hedendaagse gezinnen en het recht op omgang met kleinkinderen', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 42, nr. 4, 2016, p. 62/63, 65; A. Gauthier, 'The role of Grandparents', *Current Sociology*, March 2002, Vol. 50 No. 2; A. Buchanan, 'Twenty-first century grandparents: global perspectives on changing roles and consequences', *Journal of the Academy of Social Science*, Volume 13, 2018, p. 131-144.

¹⁸ M. Jonker e.a., *Omgang tussen grootouders en kleinkinderen, waarom niet?!*, FJR 2020/40 en S.F.M. Wortmann, GS Personen- en familierecht, art. 1:377a BW, aantekening 12A.

rechtsonzekerheid weg te nemen, wordt de drempelverlaging voor verzoeken tot omgang met kleinkinderen, in lijn met de motie Van Toorenburg c.s., wettelijk vastgelegd.

3.4 Het wetsvoorstel: wettelijk vermoeden van nauwe persoonlijke betrekking

Het voorgaande leidt tot het voorstel om aan artikel 377a, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek een bewijsvermoeden toe te voegen, in die zin dat het wettelijke uitgangspunt wordt dat een grootouder een nauwe persoonlijke betrekking heeft met zijn kleinkind. Het gaat daarbij om verzoeken van de juridische grootouders. Dat zijn juridische ouders van de juridische ouder van een kind (bloedverwantschap in de tweede graad). Dat kunnen ook adoptiegrootouders zijn. Ook andere personen die belangrijk zijn in het leven van een kind kunnen een verzoek tot omgang blijven indienen. Het criterium nauwe persoonlijke betrekking blijft behouden voor alle andere personen die in het leven van een kind een belangrijke rol kunnen spelen, in lijn met de studie *Omgang tussen grootouders en kinderen*. Uit de EHRM-jurisprudentie blijkt dat de banden tussen grootouders en kleinkinderen in het algemeen als "family life" worden gekwalificeerd.¹⁹ Omdat het bestaan van een nauwe band naar algemene menselijke en maatschappelijke ervaring de meest waarschijnlijke situatie is, wordt het voorgestelde bewijsvermoeden als rechtvaardig geacht.

Als dat in een concreet geval anders is, kan het wettelijke vermoeden worden weerlegd. Degene die op grond van artikel 798 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering als belanghebbende in de procedure wordt aangemerkt (meestal een ouder van het kleinkind), kan concrete omstandigheden aantonen waaruit blijkt dat er *geen* nauwe persoonlijke betrekking is tussen de grootouder en het kleinkind. Deze omstandigheden moeten direct bij verweerschrift worden aangevoerd en onderbouwd.²⁰ Net als in de huidige jurisprudentie zijn daarbij bij de uitleg van het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking' alle omstandigheden van het geval van belang.²¹ Er zal bijvoorbeeld geen sprake zijn van een nauwe persoonlijke betrekking in de situatie waarin de grootouders vanaf de geboorte van een kind geen contact met het kind hebben gehad, of waarin dat contact al jaren is verbroken. Ook als er heel weinig contact was, bijvoorbeeld een of twee keer per jaar, zal er doorgaans geen nauwe persoonlijke betrekking zijn ontstaan.²² Dat kan bijvoorbeeld anders zijn als de relatie tussen grootouder en kleinkind van belang is voor de identiteitsontwikkeling van het kind. Gedacht kan verder worden aan de mate waarin een vertrouwensband bestaat, het belang van de relatie tussen grootouder en kleinkind, de omstandigheden waarin het kind zich bevindt, de regelmaat en de intensiteit van het contact. Al deze omstandigheden moeten in onderlinge samenhang worden gezien.²³ Als door de betrokken belanghebbende is aangetoond dat er geen nauwe persoonlijke betrekking aanwezig is met de grootouder, is de verzoeker niet-ontvankelijk.

Het gaat bij de wetswijziging alleen om de voorvraag of een verzoek in behandeling genomen kan worden. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de inhoudelijke beoordeling van het omgangsverzoek. Die blijft plaatsvinden volgens de regels van artikel 1:377a, tweede en derde lid BW. Ook artikel 8 EVRM en artikel 3 van het IVRK spelen daarbij een rol, zoals uiteengezet onder 2.

In de motie Van Toorenburg c.s. verzoekt de Tweede Kamer de wens van het kind leidend te laten zijn. Zoals hiervoor uiteengezet, dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen bij alle maatregelen die het kind betreffen. In de meeste gevallen zullen de wensen van het kind daarbij aansluiten. Gelet op de complexe aard van familierechtelijke conflicten is het

¹⁹ EHRM 20 januari 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0120JUD000010710 (Manuello en Nevi/Italië), ro. 53; EHRM 13 juni 1979 (*Marckx t. België*) (no. 6833/74).

²⁰ Artikel 87, zesde lid, in verbinding met artikel 280 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Indien na mondelinge behandeling blijkt dat nader onderzoek nodig is, zal dit in de regel plaatsvinden op grond van artikel 810 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en niet door getuigenbewijs (zie ook artikel 284 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

²¹ EHRM 14 juli 1988 (*Lawlor t. het Verenigd Koninkrijk*) (no. 12763/87).

²² Hof Arnhem-Leeuwarden 12 november 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9744.

²³ Algemeen Commentaar nr. 14, VN Comité voor de rechten van het kind (CRC/C/GC/14), nr. 52 e.v.

echter van belang dat de rechter ruimte behoudt om een eigen afweging te maken wat in het belang van het kind is. Daarbij moet steeds gewaarborgd worden dat de stem van het kind is gehoord. De wet biedt daarvoor voldoende procedurele waarborgen. Deze zijn nader ingevuld in de Professionele Standaarden Familie- en Jeugdrecht. Daaruit blijkt dat in de rechtspraak veel gewicht wordt toegekend aan de stem en de belangen van het kind. Voor dit deel van de motie is geen wetswijziging noodzakelijk.

In de beoordeling óf een omgangsregeling wordt vastgesteld en hoe die omgang vorm wordt gegeven, moet meewegen dat de relatie met een grootouder verschilt van een relatie tussen ouder en kind.²⁴ Dat kan betekenen dat een omgangsregeling met een beperkte omvang of regelmaat wordt vastgesteld, zoals een ontmoeting van een aantal uur eens per drie maanden. Op die manier kan rekening worden gehouden met de praktische en emotionele mogelijkheden (draagkracht) van het kind.

3.5 Gevolgen van het wetsvoorstel

Door de voorgestelde verankering van het bewijsvermoeden, wordt de toegang tot de rechter verruimd als het gaat om een verzoek tot omgang tussen grootouders en kleinkinderen. Dit kan leiden tot een toename van het aantal procedures en juridisering van de conflicten. Bovendien bestaat het risico dat kinderen in een dergelijke situatie terecht komen in loyaliteitsconflicten. Dit is een mogelijk spanningsveld tussen de belangen van de grootouders en de kleinkinderen. De gevallen waarbij grootouders via de rechter omgang trachten af te dwingen met kleinkinderen zijn over het algemeen complex doordat verhoudingen dusdanig verstoord zijn geraakt dat de rechter nodig is om een omgangsregeling vast te stellen. De rechter kan daarbij in voorkomend geval de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) vragen om een onderzoek te doen naar of en zo ja welke omgangsregeling in het belang van het kind is. Ook kan de RvdK bij omgangszaken ter zitting worden uitgenodigd.

Het uitgangspunt is en blijft dat ouders en grootouders, ondanks de verbeterde toegang tot de rechter, zoveel mogelijk gebruik blijven maken van andere mogelijkheden tot geschiloplossing zoals verkennende gesprekken bij een steunfiguur of advocaat en mediation en bemiddeling. Ouders zijn en blijven in eerste instantie verantwoordelijk om er voor de kinderen op een goede manier uit te komen, en conflicten en onnodige juridische procedures te voorkomen.

Echter, als dat geen soelaas biedt, kan een beslissing van een rechter nodig zijn. Op grond van artikel 13 van het EVRM behoort een ieder die meent in zijn "family life" te zijn geschonden ook toegang te hebben tot de rechter. Een beslissing kan in een conflictsituatie leiden tot duidelijkheid over het contact (al dan niet door het alsnog inschakelen van mediation via de rechter). Dit kan het kind ook ten goede komen.

3.6 Handhaving

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de mogelijkheden tot handhaving. Is eenmaal een omgangsregeling door de rechter vastgesteld, of dit nu tussen ouder en kind of tussen grootouders en kleinkind is, dan moet deze worden nagekomen. Als dat niet gebeurt, kan de rechter een dwangsom of, als uiterste middel, lijfswang (gijzeling) opleggen.²⁵ Ook kan de rechter bepalen dat de omgangsregeling met de hulp van de politie ten uitvoer wordt gelegd.²⁶ Deze dwangmiddelen zijn een uiterste redmiddel gelet op de impact hiervan op het kind. Daarom verdienen de algemeen familierechtelijke instrumenten om naleving van de gemaakte afspraken over een omgangsregeling na te komen, de voorkeur.

Daarnaast staan er algemeen familierechtelijke instrumenten open om via de rechter naleving van gemaakte afspraken over een omgangsregeling na te komen. Zoals de bijzondere curator, de

²⁴ EHRM 25 november 2014, ECLI:NL:XX:2014:803 (*Kruškić t. Kroatië*); EHRM 16 april 2015 (*Mitovi t. Macedonië*) (no. 53565/13).

²⁵ Art. 611a en 585 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

²⁶ Art. 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

(omgangs)ondertoezichtstelling (OTS), een gezagswijziging, wijziging van de hoofdverblijfplaats van het kind, gezagsbeëindiging en opschorting, vermindering of ontzegging van partner- of kinderalimentatie. Deze mogelijkheden zijn echter in eerste instantie gericht op de relatie tussen de ouders en lijken minder voor de hand te liggen in de situatie waarin het tussen grootouders en (ouders van) kleinkinderen gaat.

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen en gevolgen voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel kan met name gevolgen hebben voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Door de drempelverlaging bestaat de mogelijkheid dat het aantal gerechtelijke procedures zal toenemen. In verband daarmee kan dit wetsvoorstel ook leiden tot een toename van het aantal aanvragen om gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoeging) bij de raad voor rechtsbijstand. Ook de jeugdbescherming krijgt ermee te maken als het gaat om kinderen die onder toezicht zijn gesteld. En de RvdK kan door de rechter worden ingeschakeld voor advies.

Er wordt niet geregistreerd welke verzoeken tot omgang van grootouders afkomstig zijn. Wel worden bij de raad voor rechtsbijstand alle toevoegingen (waaronder die van grootouders) voor verzoeken tot omgang geregistreerd op leeftijdscategorie van de verzoeker. Op basis van deze cijfers wordt geschat dat het in totaal gaat om circa 600 omgangsverzoeken door grootouders per jaar. De verwachting is dat het eerste jaar maximaal een toename van 50% zal plaatsvinden van het aantal verzoeken als gevolg van de drempelverlaging (en dus iets meer toevoegingen), en vervolgens een afvlakkende trend zichtbaar zal zijn en de toename op de langere termijn in de praktijk gering zal blijken. Naar schatting gaat het om 300 extra omgangsverzoeken van grootouders in het eerste jaar na wijziging, 200 extra in het tweede jaar en 150 extra vanaf het derde jaar na wijziging. Niet in al deze gevallen zal sprake zijn van een recht op een toevoeging.

Op het totaal aantal omgangszaken dat jaarlijks wordt behandeld, en het gedeelte daarvan waarvoor jaarlijks gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verstrekt (12.000), is dit een zeer geringe stijging. Derhalve wordt incidenteel een kleine toename van de werklastgevolgen verwacht voor de rechtspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege de tijdelijke toename van het aantal omgangszaken. Structureel zullen de gevolgen van het wetsvoorstel naar verwachting beperkt zijn voor de werklast van de rechtspraak, de RvdK en het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze kosten worden gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Nu enkel bestaande mogelijkheden worden verruimd, heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de regeldruk.

5. Advies en consultatie

PM Tegelijkertijd met de internetconsultatie zullen het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Raad voor de rechtspraak, de NVVR, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, de raad voor rechtsbijstand, de Kinderombudsman, het College van de Rechten van de Mens, Jeugdzorg Nederland, de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming om advies worden gevraagd. Dan zal ook specifiek gevraagd worden naar de financiële consequenties. Paragraaf 4 zal daarna nog verder aangevuld worden.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Bewijsvermoeden

Aan artikel 377a, eerste lid van Boek 1 Burgerlijk Wetboek wordt een wettelijk weerlegbaar bewijsvermoeden toegevoegd. Daarmee wordt een uitzondering gemaakt op artikel 149, eerste lid, eerste zin, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het bestaan van de nauwe persoonlijke betrekking tussen grootouder en kleinkind wordt bij voorbaat aangenomen. Om te waarborgen dat de rechter in het concrete geval kan blijven toetsen of daar ook daadwerkelijk sprake van is, is het vermoeden weerlegbaar.

Wie is grootouder?

Onder grootouder wordt de juridische ouder van de juridische ouder van een kind (bloedverwantschap in de tweede graad op grond van artikel 197 jo. artikel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) verstaan. Grootouders in de zin van de wet zijn daarmee bijvoorbeeld niet de ouders van een verwekker die niet de juridische ouder is van een kind. Dat neemt niet weg dat deze en andere personen op dezelfde manier als grootouders in het leven van een kind betrokken kunnen zijn. Zij zullen zich onder omstandigheden kunnen beroepen op hun nauwe persoonlijke betrekking met het kind en uit dien hoofde aanspraak kunnen maken op omgang. Deze beoordeling blijft maatwerk van de rechter.

Artikel II, inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De invoeringstermijn zal minimaal drie maanden zijn. Tevens zal worden aangesloten bij de zogeheten vaste verandermomenten. Het is niet nodig om overgangsrecht op te nemen.

De Minister voor Rechtsbescherming,