

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in het belang van het kind wenselijk is om het recht op contact of omgang te beperken van de ouder die de andere ouder heeft gedood, en dat daartoe Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek dient te worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 242 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 242a

1. Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, stelt de raad voor de kindbescherming een onderzoek in naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld. Op basis van dit onderzoek verzoekt de raad voor de kindbescherming de kinderrechter een contact- of omgangsregeling met het kind vast te stellen. Het verzoek vermeldt tevens de duur van de verzochte regeling.

2. Het contact of de omgang wordt ontzegd, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is.

B

In artikel 253a, tweede lid, onderdeel a, wordt 'derde lid' vervangen door: derde en vierde lid.

C

Aan artikel 377a wordt een nieuw vierde lid toegevoegd, luidende:

4. Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, ontzegt de rechter het recht op omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. De rechter stelt de duur van de ontzegging vast, voor tenminste een periode van twee jaar.

Artikel II

Aan de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek wordt een nieuw artikel 28a ingevoegd, luidende:

Artikel 28a

Artikel 242a blijft buiten toepassing ten aanzien van de ouder die als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

Het recht op contact of omgang van de ouder met zijn kind is een fundamenteel recht. Over contact wordt gesproken als de ouder het gezag heeft over het kind; omgang ziet op de situatie dat de ouder geen gezag heeft over het kind. Ook indien de ene ouder de andere ouder heeft gedood, heeft deze ouder recht op contact of omgang met zijn kind. Per jaar vinden gemiddeld 14 partnerdodingen plaats. Het contact of omgang van het kind met de ouder die de andere ouder heeft gedood kan thans plaatsvinden zonder dat de kinderrechter zich hierover heeft uitgesproken. In de praktijk blijkt deze werkwijze onbevredigend te worden bevonden. Nabestaanden hebben aangegeven dat kinderen tegen hun wil hun ouder in de gevangenis "moeten zien". Tegen deze achtergrond is in het Algemeen Overleg slachtofferbeleid van 28 april 2013 een wetswijziging aangekondigd.

Het wetsvoorstel stelt voor dat in het geval van (vermoedelijke) partnerdoding de kinderrechter altijd oordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is op basis van een verzoek van de raad voor de kinderbescherming. De raad voor de kinderbescherming (raad) zal zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld een onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder. Op basis van dit onderzoek zal de raad een verzoek indienen tot vaststelling van een contact- of omgangsregeling, waarbij de norm is geen contact of omgang, tenzij. Voorts stelt het wetsvoorstel voor dat de ouder die contact of omgang verzoekt bij de kinderrechter, geen contact of omgang wordt verleend, tenzij dit in het belang van het kind is. De procedure en de redenen hiervoor worden in deel II (artikelen) nader uiteengezet.

Achtergrond wetsvoorstel

Per jaar vinden gemiddeld 14 partnerdodingen plaats waarbij ongeveer 26 kinderen een biologische ouder verliezen. Deze gebeurtenis heeft een grote impact op kinderen: het bepaalt hun leven, zowel op korte als lange termijn. Vaak verliezen kinderen hierdoor hun beide ouders: de slachtoffer-ouder is gedood, terwijl de dader-ouder in de regel gedetineerd is. Deze kinderen rouwen om het verlies van de gedode ouder en moeten dit trauma zien te verwerken. Jegens de andere ouder hebben zij conflicterende gevoelens: boosheid en wrok, vaak echter gemengd met loyaliteit, zeker indien deze ouder vóór de gebeurtenis een goede relatie had met zijn of haar kind. Daarnaast raken kinderen bij veelal noodzakelijke verhuizingen hun vertrouwde woonplek en directe sociale omgeving kwijt. Uit het WODC-onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding' uit 2014 blijkt dat er bij 92 procent milde of ernstige zorgen zijn. Bij 82 procent van de kinderen worden stressklachten gesignaleerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om angsten, slaapproblemen, teruggetrokken gedrag, woede, 'shock', lichamelijke onrust, slecht of niet eten, en gevoeligheid voor harde geluiden. Ook gedragsproblemen, zoals angst, depressie en agressief gedrag worden regelmatig gerapporteerd, evenals een verminderde kwaliteit van leven.¹

Na een (vermoedelijke) partnerdoding kunnen deze kinderen in een hevig krachtenspel terecht komen tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de dader en de dader zelf. Geschillen kunnen ontstaan rondom de plaatsing van de kinderen en het contact of de omgang met de gedetineerde ouder. Deze geschillen kunnen soms jarenlang voortduren. Dit is van negatieve invloed op het gevoel van veiligheid en op de ontwikkeling van het kind. In het algemeen zal de kinderrechter een gecertificeerde instelling benoemen tot voogdij-instelling. In deze complexe situaties moet de gecertificeerde instelling beslissingen nemen met verstrekken gevolgen. Zo moeten besluiten worden genomen over de (voorlopige) verblijfplaats van de kinderen. Ook dient te worden beoordeeld of contact of omgang moet plaatsvinden met de dader-ouder. Dit zijn lastige beslissingen die bovendien op weerstand kunnen stuiten bij de nabestaanden. Vaak is het voor grootouders van de zijde van het slachtoffer moeilijk om te accepteren dat hun kleinkinderen op bezoek "moeten", al dan niet op last van de voogdij-

¹ Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 35 en 57-60.

instelling, bij degene die hun dochter of zoon (vermoedelijk) heeft omgebracht. Ook hebben nabestaanden aangegeven dat de kinderen tegen hun wil hun ouder in de gevangenis "moeten" zien.

Beperken van contact of omgang

Het omgangsrecht vindt zijn grondslag in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven dat het recht omvat om van elkaars gezelschap te genieten (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)). Dit artikel garandeert het respect voor het familie- en gezinsleven ('family life'). In nationale jurisprudentie en die van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is een ruime interpretatie gegeven aan dit begrip; er wordt al snel aangenomen dat 'family life' bestaat tussen een (natuurlijke) ouder en kind.² In de jurisprudentie is eveneens uitgemaakt dat dit 'family life' in verband met bijzondere gebeurtenissen verbroken kan worden. Hieraan zijn echter strikte voorwaarden verbonden en de vraag of 'family life' mag verbroken worden, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Bovendien, hoe hechter de band was, hoe zwaarder de vereisten zijn om te kunnen aannemen dat verbreking van deze band mogelijk is.³ Er moet derhalve op voorhand van worden uitgegaan dat ook in het geval van partnerdoding sprake is van 'family life' in de autonome betekenis van dit begrip, en dat de partnerdoding dit 'family life' niet verbreekt.

Uit het hebben van 'family life' vloeien allerlei rechten voort, waaronder het recht om van elkaars gezelschap te genieten, met andere woorden: het recht op contact of omgang. Inmengingen in dit 'family life', zoals het beperken of ontzeggen van dit recht, zijn evenwel mogelijk, mits bij wet voorzien en noodzakelijk ter bescherming van een in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemd belang. Het wettelijk uitsluiten van een individuele belangenafweging (en dus categorisch bepalen wat in algemene zin in het beste belang van de kinderen is) zal al snel strijd opleveren met het EVRM. Deze afweging dient dus van geval tot geval te worden gemaakt. In de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een Duitse zaak⁴, waarin de Duitse wetgever in het Burgerlijk Wetboek een bepaalde categorie rechtzoekenden (biologische vaders die nog nooit gezinsleven hadden uitgeoefend met hun kinderen terwijl deze kinderen werden opgevoed door een juridische vader) had uitgesloten van het recht op omgang oordeelde het Hof unaniem tot een schending van het Verdrag aangezien niet in de specifieke omstandigheden van de afzonderlijke casus was beoordeeld wat in het beste belang van het kind was.

De wettelijke regeling moet dus een individuele beoordeling door een rechter omvatten. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. De raad stelt immers altijd een onderzoek in naar de individuele omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter. De beslissing ligt dus niet langer bij een voogdij-instelling. De kinderrechter beslist op basis van een onderbouwd verzoek.

De norm 'geen contact of omgang met de ouder' is ingegeven vanuit het belang van het kind. Deze norm is in lijn met artikel 8 EVRM. De inmenging heeft een wettelijke basis (in casu de artikelen 1:242a en 1:377a BW), dient een legitiem doel (het belang van het kind) en is noodzakelijk ter bescherming van de rechten en vrijheden van het kind. De huidige regeling is ontoereikend omdat het kind na een dergelijke ingrijpende gebeurtenis rust nodig heeft en geen speelbal mag worden van conflicten tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de vermoedelijke dader, de voogd en de verdachte zelf. Thans wordt deze rust niet altijd geboden: de beslissing over wel of niet contact of omgang stuit vaak op weerstand van de nabestaanden, omdat zij van mening zijn dat het belang van het kind niet is gediend. Daarom is het noodzakelijk om deze beslissing niet meer in handen te leggen van de (gezins)voogdij-instelling, maar dat de kinderrechter in deze specifieke situatie beoordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is. Hierdoor kan de gezinsvoogd zich richten op het bevorderen van de rust in het gezin.

² Sprake van 'family life' is onder meer:

- tussen ouder en een kind dat geboren is in een huwelijk;
- tussen een man die een kind erkend heeft en het kind;
- tussen langdurig ongehuwd samenwonenden met hun kind;
- tussen een biologische vader en het kind bestaat 'family life' onder meer als ook sprake is van feitelijke contacten met het kind.

³ HR 24 april 1992, NJ 1992, 478 en HR 17 december 1993, NJ 1994, 360.

⁴ EHRM 21 december 2010, Anayo t. Duitsland, appl. no. 20578/07.

In het geval van partnerdoding is het gerechtvaardigd te bepalen dat omgang niet in het belang van het kind is. Door een kind zijn ouder te ontnemen, heeft deze ouder immers reeds over het algemeen aangetoond niet in het belang van het kind te handelen. Uiteraard kunnen de concrete omstandigheden in het geval aanleiding geven tot een andere regeling (bijvoorbeeld als de overlevende ouder de ouder is die het kind altijd verzorgd heeft). Daarom is altijd een individuele afweging noodzakelijk.

Consultatie

Het conceptvoorstel is op internet geplaatst ter consultatie. Dit heeft zes reacties opgeleverd: van Slachtofferhulp Nederland, Defence for Children, het psychotraumacentrum van het Wilhelmina Kinderziekenhuis, Slachtoffer in Beeld en twee van anonieme bronnen. Slachtofferhulp, Slachtoffer in Beeld en het psychotraumacentrum onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen die hieronder zullen worden besproken. Defence for Children heeft een tweetal vragen bij het wetsvoorstel; deze zullen ook hieronder aan de orde komen.

Het wetsvoorstel is eveneens ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Het NIFP heeft aangegeven niet te zullen reageren op het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak omkering hoofdregel

Net als Slachtofferhulp, Slachtoffer in beeld en het psychotraumacentrum onderschrijven de NVvR en de RSJ de gedachte dat het belang van het kind noopt tot een rechterlijke toetsing van de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder. Het betreft een zwaarwegende beslissing met ingrijpende gevolgen voor kinderen die zich in een zeer kwetsbare positie bevinden. Ook de NOvA is positief over het deel van het wetsvoorstel dat ziet op de nieuwe taak van de raad.

Wel is een aantal consultatiereacties kritisch over het voorgestelde uitgangspunt dat contact of omgang wordt ontzegd, tenzij dit in het belang van het kind is.

RSJ, NVvR, NOvA en DfC hebben juridische bezwaren; zij menen dat deze omkering op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM (recht op family life) en het IVRK (met name artikel 9, het recht van het kind om niet gescheiden te worden van zijn ouder).

NOvA plaatst daarnaast vraagtekens bij nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel. Uit het eerder genoemde WODC onderzoek blijkt dat bijna de helft van de kinderen de ouder/dader nog wil zien en dat de wens van het kind in vrijwel alle gevallen wordt gehonoreerd (94%), aldus NOvA.

De Rvdr meent dat het wetsvoorstel de kinderrechter onnodig beperkt in zijn taak om middels een juiste belangenafweging tot een oordeel te komen. De Rvdr stelt dat het aantal gevallen dat de wetgever wenst te regelen zeer gering is en dat elk geval op zichzelf staat en om een passende en op de situatie toegesneden belangenafweging vraagt. Met het wettelijk uitgangspunt 'contact of omgang wordt ontzegd, tenzij' loopt de wetgever de kinderrechter voor de voeten. Dit raakt in de ogen van de Rvdr namelijk de kern van de door de kinderrechter te maken belangenafweging.

In reactie hierop kan het volgende worden vermeld. Het omgangsrecht is een fundamenteel recht van ouder en kind, ook als de ene ouder de andere ouder heeft omgebracht. Dit grondrecht wordt met dit voorstel, anders dan DfC meent, niet categorisch en zonder rekening te houden met het individuele geval, ontzegd. Het wetsvoorstel bevat een individuele beoordeling door de kinderrechter. De raad stelt immers altijd een onderzoek in naar de specifieke omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter. Dit is in lijn met het EVRM en het IVRK.

Inderdaad komt uit het WODC-onderzoek naar voren dat bijna de helft van de kinderen de ouder en dader nog wil zien en dat de wens van het kind in vrijwel alle gevallen wordt gehonoreerd. Echter, dit betekent ook dat meer dan de helft van de kinderen geen contact of omgang wilde of hier wisselende wensen over had. Dat is een opvallend hoog percentage, afgezet tegen de 'normaliteit' van de kinderwens om contact of omgang te hebben met zijn ouders. Contact of omgang kan dus geen vanzelfsprekendheid zijn. Bovendien kan de beslissing altijd worden herzien

als de wens van het kind wijzigt; artikel 1:377g BW regelt deze informele rechtsingang van het kind bij omgang.

Met de Rvdr ben ik van mening dat de kinderrechter maatwerk moet leveren. Met de omkering van de norm wordt dit juist ook beoogd: hierdoor wordt immers het automatisme doorbroken dat contact of omgang in het belang van het kind is. De raad en de kinderrechter zullen nadrukkelijk moeten beoordelen of contact of omgang in deze specifieke casus wél in het belang van het kind is.

Belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor deze moeilijke beslissing nu bij de kinderrechter gelegd wordt, in plaats van bij de gezinsvoogd. De gezinsvoogd kan zich hierdoor meer richten op het bevorderen van rust in het gezin en hoeft zich niet meer te mengen in discussies met nabestaanden, die het niet eens zijn met zijn beslissing.

Twee jaar ontzegging

Rvdr, RSJ, NOVA en DfC zijn kritisch over de duur van de ontzegging. Zij zien hiertoe geen noodzaak.

Ik wil vooropstellen dat de ontzegging van contact of omgang voor ten minste twee jaar niet geldt voor het verzoek dat de raad indient. Dit omdat de eerste periode na de gebeurtenis roerig en heftig is en uiteraard heel veel impact op het kind heeft. De raad kan ervoor kiezen om de kinderrechter te adviseren om contact of omgang voor een korte periode niet te laten plaatsvinden om te bezien hoe het kind zich in deze periode ontwikkelt. In het voorgestelde artikel 242a is dan ook geen minimale periode opgenomen.

In artikel 1:377a lid 4 BW wordt voorgesteld om in de wet een termijn van twee jaar op te nemen waarbinnen de ouder en tevens dader niet ontvankelijk wordt verklaard indien hij om contact of omgang verzoekt. Zoals toegelicht is hiervoor gekozen omdat de gerechtelijke procedure bij partnerdoding zeer belastend is voor het kind en diens omgeving. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat de ouder die via een juridische procedure contact of omgang wil afdwingen veel stress en onrust teweegbrengt in het gezin. Voorts blijkt ook dat veel van de betrokken kinderen jaren na de partnerdoding nog steeds in een fragiel evenwicht leefden. Er lijkt volgens de onderzoekers een continue zoektocht naar balans plaats te vinden, waarin het soms lange tijd prima gaat met een kind of een gezin, tot er, bijvoorbeeld door een nieuwe juridische procedure, weer nieuwe belasting ontstaat en het (tijdelijk) minder goed gaat.⁵ Met deze verlenging van de in de rechtspraak ontwikkelde termijn van één jaar voor de niet-ontvankelijkheidsverklaring wordt dus beoogd de rust rond het kind te bevorderen waarmee het belang van het kind wordt gediend.

De Rvdr wijst erop dat bij een verplichte niet-ontvankelijkheidsverklaring het recht op toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) in het gedrang kan komen. Hierbij verwijst de Rvdr naar een uitspraak van de Hoge Raad⁶ en de EHRM beslissing in de zaak Nekvedavicius.⁷

Inderdaad oordeelde de Hoge Raad op 27 februari 2009 dat elke afwijzing van een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen ouder en kind tijdelijk van aard is, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden én in ieder geval na verloop van één jaar opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen. De Hoge Raad baseert zich hierbij op jurisprudentie van het EHRM, in de zaak Nekvedavicius tegen Duitsland.

In deze uitspraak is het volgende vermeld: "*Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take up the issue up again at regular intervals of at least one year.*"⁸

Hieruit kan worden opgemaakt dat de termijn om een verzoek tot vaststelling van een contact of omgangsregeling ontvankelijk te verklaren niet maximaal één jaar is, maar ten minste (at least) één jaar. Daarom ga ik ervan uit dat de in het voorstel gekozen termijn van twee jaar in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en met artikel 6 EVRM, waarbij ik benadruk dat het kind altijd contact of omgang kan vragen bij de kinderrechter (1:377g BW).

⁵ Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 98.

⁶ HR 27 februari 2009, NJ 2009/164.

⁷ EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99.

⁸ EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99, p. 11.

Positie kind

Het psychotraumacentrum van het Wilhelmina Kinderziekenhuis vraagt hoe te handelen als de wens van het kind tussentijds verandert. Ook Slachtofferhulp Nederland mist in de toelichting een beschrijving van de situatie dat het kind zelf binnen de tweejaartermijn toch contact wil; gevraagd wordt of het mogelijk is om deze wens dan ter beoordeling voor te leggen.

Het kind kan altijd contact of omgang vragen bij de kinderrechter. Artikel 1:377g BW regelt deze informele rechtsingang van het kind bij omgang. Omdat de minderjarige niet zelfstandig als procespartij kan optreden is de constructie gekozen van een ambtshalve beslissing door de rechter, indien de minderjarige daar prijs op stelt. Deze rechtsingang komt toe aan kinderen boven de twaalf jaar, en aan kinderen onder de twaalf jaar, mits zij in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake. Het artikel is van overeenkomstige toepassing bij contactzaken.

De vFAS wijst op het belang van het kind om een stem te hebben. De RSJ merkt op dat het aanstellen van een bijzondere curator wenselijk kan zijn en geeft in overweging dit op te nemen in het handelingsprotocol.

Het heeft de voorkeur dat een kinderrechter steeds per geval beoordeelt of hij een bijzondere curator moet benoemen. Door de rechtspraak is hiertoe een uniform werkproces vastgesteld; opname in het handelingsprotocol is dan ook niet nodig.

Slachtoffer in beeld geeft in overweging om te werken met leeftijdscategorieën.

De kinderrechter is thans al verplicht om alvorens een besluit te nemen de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt in de gelegenheid te stellen zijn mening kenbaar te maken. Voorts kan de kinderrechter minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaren nog niet hebben bereikt, in de gelegenheid stellen hem hun mening kenbaar te maken (artikel 809 lid 1 Rv). Ook de raad spreekt met het in het onderzoek betrokken kind. Indien het kind vanwege zijn leeftijd of ontwikkelingsniveau niet in het onderzoek gesproken kan worden, dient dit kind in ieder geval door de raadsonderzoeker te worden gezien. Dit is geregeld in het kwaliteitskader van de raad.

Overige aspecten

De vFAS is van mening dat de bevoegdheid tot het indienen van het verzoek niet uitsluitend bij de raad moet worden gelegd, maar ook bij andere belanghebbenden. De vFAS zou eerder denken aan een kindbeschermingsmaatregel die tijdens een geschil over een contact of omgangsregeling met spoed getroffen zou moeten worden om recht te doen aan de situatie van het kind.

In reactie kan het volgende worden vermeld. Het is niet zo dat het wetsvoorstel een belemmering opwerpt voor het aanvragen van een kindbeschermingsmaatregel. Op basis van het handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding is de regel dat de raad binnen 24 uur bij de rechtbank verzoekt om een voorlopige voogdij.⁹ Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast een verplichting voor de raad om altijd een verzoek tot contact of omgang te doen. Hiermee is gewaarborgd dat de kinderrechter zich in elke individuele casus uitspreekt over de vraag of contact of omgang in het belang van het kind is. Het werkt dus cumulatief.

De RSJ wijst erop dat ook indien de ouder niet meer als verdachte wordt aangemerkt, voortzetting van het onderzoek in enige vorm door de raad in onderhavige gezinssituaties nog steeds belangrijk kan zijn.

Op het moment dat de ouder niet meer als verdachte wordt aangemerkt, maakt de raad een afweging of met het oog op de veiligheid van het kind er toch een ondertoezichtstelling gevraagd moet worden. Deze bevoegdheid blijft bij de raad.

De NVvR adviseert de staatssecretaris om in de wetbepaling op te nemen dat de rechter oordeelt eerst nadat de officier van justitie in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Informatie uit een strafzaak kan relevant zijn voor de beoordeling of contact of omgang dient plaats te vinden, aldus de NVvR.

Dergelijke informatie wordt in de praktijk ook uitgewisseld en het formaliseren van deze uitwisseling zou eerder vertragend werken.

⁹ 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.

Financiële gevolgen en administratieve lasten

Met dit wetsvoorstel ontstaat een nieuwe taak voor de raad, namelijk het onderzoeken en het indienen van een verzoek bij de kinderrechter om een uitspraak te doen omtrent contact of omgang. Gezien de aantallen partnerdodingen waar kinderen bij betrokken zijn, is de verwachting dat de raad ongeveer tien keer per jaar van deze nieuwe taak uitvoert. De benodigde middelen hiervoor worden binnen de budgettaire kaders van de raad opgevangen. Voorts verwacht de Rvdr geen substantiële gevolgen voor de werklast.

II ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1:242a)

Eerste lid

Voorgesteld wordt dat de raad met dit wetsvoorstel een nieuwe taak krijgt: bij gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding stelt de raad een onderzoek in en dient vervolgens een verzoek bij de kinderrechter in met een voorstel voor een contact- of omgangsregeling.

Procedure

De nieuwe procedure past binnen de huidige procedure. Bij een levensdelict komt de politie direct ter plaatse. De politie stelt vervolgens het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) op de hoogte, dat met spoed de benodigde hulpverlening in gang zet en de raad inschakelt. Zodra de raad deze melding ontvangt, zal het op grond van dit wetsvoorstel een onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder.

Op basis van het handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding, dat in december 2013 in werking is getreden, verzoekt de raad nu reeds binnen 24 uur bij de rechtbank om een voorlopige voogdij (artikel 1:241 lid 1 BW).¹⁰ De rechtbank kan ook beslissen om geen voorlopige voogdij uit te spreken, maar een voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 1:257 lid 1 BW). Dan houdt de ouder dus het gezag. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de rechtbank het verzoek afwijst, omdat het verzoek niet voldoende is onderbouwd.

Als de voorlopige voogdij of voorlopige ondertoezichtstelling is uitgesproken, wordt de uitvoering van de voorlopige voogdij of voorlopige ondertoezichtstelling opgedragen aan een gecertificeerde instelling. Volgens het handelingsprotocol moet de gecertificeerde instelling vervolgens zo snel mogelijk de professionele begeleiding in gang zetten in overleg met een gespecialiseerd psychotraumacentrum, het AMHK en de gemeenten. Zo krijgen de betrokken kinderen snel professionele hulp.

Direct speelt de vraag of het in het belang is van de betrokken kinderen om contact of omgang te hebben met de ouder die dan veelal in voorlopige hechtenis zit. De gecertificeerde instelling dient op grond van het handelingsprotocol hierover te overleggen met de raad en het psychotraumacentrum.

Als de voorlopige voogdij door de rechtbank is toegewezen, zal de raad binnen drie maanden een verzoek indienen bij de rechtbank om een gezagsbeëindigende maatregel (artikelen 1:266 en 1:267 BW). De raad stelt hiervoor een nader onderzoek in. Op grond van dit wetsvoorstel zal de raad dan tevens een onderzoek starten naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling, waarbij de raad als norm hanteert: het contact of de omgang wordt ontzegd, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Dit is een omkering van de huidige norm waarbij geldt: wel omgang, tenzij. 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.

¹⁰ 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.

Indien de kinderrechter geen voorlopige voogdij heeft uitgesproken, maar een voorlopige ondertoezichtstelling, dan zal de raad bij het verzoek tot een ondertoezichtstelling (artikel 1:255 BW) ook meteen een contact- of omgangverzoek kunnen doen. In de situatie dat de kinderrechter geen voorlopige maatregel heeft opgelegd, zal de raad de procedures niet kunnen koppelen, maar een verzoek een contact- of omgangsregeling met het kind vast te stellen indienen bij de kinderrechter.

In het verzoek wordt uitgegaan van het ontzeggen van het contact of omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. De bevindingen van de gecertificeerde instelling en het kinderpsychotraumacentrum, de inbreng van het kind en de overwegingen van de pleegouders en/of direct betrokken nabestaanden worden hierin meegenomen. Het verzoek vermeldt tevens de voorgestelde duur van de ontzegging. De eerste periode na de gebeurtenis is roerig en heftig en heeft uiteraard heel veel impact op het kind. De raad kan ervoor kiezen om de kinderrechter te adviseren om contact of omgang voor een korte periode niet te laten plaatsvinden om te bezien hoe het kind zich in deze periode ontwikkelt.

Verdachte en veroordeelde

Nadat de ene ouder is omgebracht en de andere ouder als verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering is aangemerkt, zal de vervolging aanvangen. Dit strafproces kan maanden duren. Het is niet wenselijk dat de raad pas in actie komt, nadat de ouder ook daadwerkelijk is veroordeeld. Daarom wordt voorgesteld dat de raad direct na het plegen van het delict haar onderzoek start en een verzoek indient.

Uiteraard geldt het contact of omgangsverbod slechts indien de ouder ook als verdachte is aangemerkt. Mocht het openbaar ministerie de ouder niet (meer) als verdachte aanmerken, dan zal de raad het onderzoek staken en geen verzoek indienen.

Indien de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, kan de ouder wiens gezag is beëindigd verzoeken in het gezag hersteld te worden (artikel 1:277 BW) en een contact- of omgangsregeling verzoeken wegens gewijzigde omstandigheden. Als er een ondertoezichtstelling loopt, kan de ouder vragen deze op te heffen (artikel 1:261 BW).

Hoewel het naar verwachting uitzonderlijk is, kan het voorkomen dat de ouder al veroordeeld is voordat de raad een verzoek indient. Daarom is ook deze situatie meegenomen in artikel 1:242a lid 1 BW.

Tweede lid

Het kind heeft na een dergelijke ingrijpende gebeurtenis rust nodig en mag geen speelbal worden van conflicten tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de vermoedelijke dader, de voogd en de verdachte zelf. Thans wordt deze rust niet altijd geboden: de beslissing over wel of niet contact of omgang stuit vaak op weerstand van de nabestaanden, omdat zij van mening zijn dat het belang van het kind niet is gediend. Daarom is het noodzakelijk om deze beslissing niet meer in handen te leggen van de (gezins)voogdij-instelling, maar dat de kinderrechter in deze specifieke situatie beoordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is. De gezinsvoogd kan zich hierdoor meer richten op het bevorderen van rust in het gezin en hoeft zich niet meer te mengen in discussies met nabestaanden, die het niet eens zijn met zijn beslissing.

Hierbij hanteert de kinderrechter als uitgangspunt het contact of omgang tussen ouder en kind niet te laten plaatsvinden of te doen stoppen, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de kinderen geen contact of omgang wilde of hier wisselende wensen over had. Dat is een opvallend hoog percentage, afgezet tegen de 'normaliteit' van de kindervens om contact of omgang te hebben met zijn ouders. Contact of omgang kan dus geen vanzelfsprekendheid kan zijn. Met de omkering van de norm wordt beoogd met het automatisme te doorbreken dat contact of omgang in het belang van het kind is. De raad en de kinderrechter zullen nadrukkelijk moeten beoordelen of contact of omgang in deze specifieke casus wél in het belang van het kind is.

De veronderstelling is dat na partnerdoding contact of omgang niet in het belang van het kind is. Uiteraard gaat dit niet in alle gevallen op. Men denke aan de moeder die na jarenlange mishandeling of misbruik van haar kinderen door haar man, in een daad van wanhoop haar partner om het leven heeft gebracht. Ook kan het in bepaalde gevallen voor het

verwerkingsproces van het kind juist goed zijn om de ouder te zien. Het wetsvoorstel bevat dan ook altijd een individuele beoordeling door de kinderrechter. De raad stelt immers in elke casus een onderzoek in naar de specifieke omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter.

Onderdeel B (artikel 1:253a)

Dit artikel verwijst hierbij naar de ontzeggingsgronden van artikel 1:377 lid 3 BW. Nu in artikel 1:377a lid 4 BW een nieuwe regeling voor het ontzeggen van het recht op omgang na partnerdoding is opgenomen, moet dit lid van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Onderdeel C (artikel 1:377a)

Zowel artikel 1:377a BW als artikel 1:253a BW regelt de situaties van contact en zorg tussen een ouder en zijn kind. Artikel 1:377a BW ziet op de situatie dat een ouder die contact wil, geen gezag heeft over het kind; artikel 1:253a BW op de ouder die dit gezag wel heeft.

Artikel 1:377a lid 2 en lid 3 BW biedt de kinderrechter de mogelijkheid om het recht op omgang invulling te geven of om dat recht te ontzeggen, indien de omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind, de ouder kennelijk ongeschikt of niet in staat moet worden geacht tot omgang, het kind van twaalf jaar of ouder ernstige bezwaren tegen omgang heeft doen blijken of indien omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind. Op grond van artikel 1:253a lid 2 BW zijn deze ontzeggingsgronden van overeenkomstige toepassing op de situatie dat de ouder wel het gezag over het kind heeft.

Termijn

De ontzegging kan tijdelijk of definitief zijn. In de huidige situatie geldt dat als een omgangsregeling definitief is ontzegd, dit niet betekent dat niet opnieuw een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling kan worden gedaan. De begrenzing in de tijd van het verbod vloeit voort uit artikel 6 EVRM.¹¹ Op grond van artikel 6 EVRM heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten het recht op toegang tot de rechter. Deze toegang tot de rechter kan in een bepaald geval worden beperkt, maar niet voor altijd worden ontzegd.

Zoals ook al hiervoor vermeld, heeft de Hoge Raad op 27 februari 2009 geoordeeld dat elke afwijzing van een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen ouder en kind tijdelijk van aard is, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden én in ieder geval na verloop van één jaar opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen.¹² De Hoge Raad baseert zich voor deze beslissing op rechtspraak van het EHRM, *Nekvedavicius* tegen Duitsland.

In de EHRM uitspraak staat het volgende:

*"The Court considers that, having regard to the circumstances of the case, particularly the real and serious conflicts between the applicant and the child's mother, the decision taken to deny the applicant a right of access appears to be based on relevant and sufficient grounds. Nevertheless it has to be noted that the right of access for natural fathers arising out of Article 8 is only one, but an important element of the duty to preserve the uniting bonds between father and daughter. In the light of this duty the reasons to deny access cannot be regarded as permanent, but the national courts are under an ongoing obligation to re-assess the situation and to try to overcome any of the obstacles which might hinder granting an even very limited access of the father. Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take up the issue up again at regular intervals of at least one year."*¹³

Hieruit kan worden opgemaakt dat de termijn om een verzoek tot vaststelling van een contact of omgangsregeling ontvankelijk te verklaren niet maximaal één jaar is, maar ten minste één jaar. Ik ga er dan ook van uit dat de in het voorstel gekozen termijn van twee jaar in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en met artikel 6 EVRM.

In artikel 1:377 lid 4 BW wordt voorgesteld om in de wet een termijn van twee jaar op te nemen waarbinnen de ouder en tevens dader niet ontvankelijk wordt verklaard indien hij om contact of omgang verzoekt. Dit omdat de gerechtelijke procedure bij partnerdoding zeer belastend is voor

¹¹ HR 27 mei 2005, NJ 2005, 485 nt. JdB.

¹² HR 27 februari 2009, NJ 2009/164.

¹³ EHRM decision 19 juni 2003, *Nekvedavicius* t. Duitsland, appl. no 46165/99, p. 10- 11.

het kind en diens omgeving. Uit het onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding'¹⁴ komt naar voren dat het feit dat de ouder via een juridische procedure contact of omgang wil afdwingen veel stress en onrust opleveren in de gezinnen waar de kinderen verblijven. Uit het onderzoek blijkt ook dat veel van de betrokken kinderen jaren na de partnerdoding nog steeds in een fragiel evenwicht leefden. Er lijkt volgens de onderzoekers een continue zoektocht naar balans plaats te vinden, waarin het soms lange tijd prima gaat met een kind of een gezin, tot er, bijvoorbeeld door een nieuwe juridische procedure, weer nieuwe belasting ontstaat en het (tijdelijk) minder goed gaat.¹⁵ Met deze verlenging van de termijn wordt dus beoogd de rust rond het kind te bevorderen waarmee het belang van het kind wordt gediend. Na twee jaar is de ouder weer ontvankelijkheid voor het indienen een nieuw verzoek. Zijn de omstandigheden evenwel niet gewijzigd, dan is het niet waarschijnlijk dat na twee jaar wel een omgangsregeling wordt vastgesteld.

Norm

Voorgesteld wordt om ook hierbij de norm te laten gelden: geen contact of omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Zoals gezegd is deze norm ingegeven vanuit het belang van het kind.

Verdachte en veroordeelde

Ook in dit artikel wordt gesproken over verdachte en veroordeelde. Bij een verzoek tot omgang door de ouder zal deze ouder over het algemeen veroordeeld zijn door het tijdsverloop van tenminste twee jaar. Dit is echter niet met zekerheid te stellen; het strafproces kan nog niet afgerond zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de kinderrechter op basis van artikel 1:242a BW een ontzegging voor een korte periode heeft uitgesproken. Vandaar dat ook hier gesproken worden over de verdachte of de veroordeelde.

Artikel II

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe taak voor de raad: bij gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding moet de raad een verzoek indienen bij de rechtbank inzake het recht op contact of omgang. De raad dient dit alleen te doen bij nieuwe gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding, omdat het wenselijk noch uitvoerbaar is om de raad ook onderzoeken te laten verrichten naar en verzoeken in te laten dienen voor bestaande gevallen van partnerdoding. Hiervoor is het noodzakelijk dat er overgangsrecht wordt opgesteld.

Als een ouder die verdacht wordt van of veroordeeld is voor het doden van zijn partner een verzoek tot contact of omgang doet bij de rechtbank, zal de kinderrechter bij de beoordeling van een verzoek om contact of omgang ook reeds bestaande zaken toetsen aan de nieuwe norm, opgenomen in artikel 1:377a lid 4 BW. Hiervoor is geen overgangsrecht nodig.

Zoals gebruikelijk bij wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, wordt voorgesteld het overgangsrecht in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek op te nemen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

¹⁴ Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 8.

¹⁵ Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 98.