de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Minister voor Rechtsbescherming

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 3610000
f (088) 3610022
www.rechtspraak.nl

datum 29 september 2022
e-mail
ons kenmerk
onderwerp Advies Wet drempelverlaging omgang grootouders

Geachte

Bij brief van 1 juli jl., met kenmerk , verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen over het wetsvoorstel tot 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).

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat slechts één artikel, dat bepaalt dat een grootouder wordt vermoed in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind te staan. Hiermee wordt de wettelijke drempel van ontvankelijkheid verlaagd voor een omgangsverzoek van grootouders. De rechter zal hierdoor eerder tot een inhoudelijke behandeling van een omgangsverzoek van grootouders kunnen komen. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de inhoudelijke beoordeling van het omgangsverzoek, maar zorgt ervoor dat de rechter ook daadwerkelijk toekomt aan de vraag of een omgangsregeling in het belang van het kind is in het individuele geval. Dit moet de rechter in staat stellen om een gedegen afweging te maken tussen de verschillende belangen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

20221004_080003

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

I. Algemeen

De wijze waarop het omgangsrecht voor grootouders in het wetsvoorstel is vormgegeven sluit aan bij de informele reactie die de Raad voor de rechtspraak in 2020 heeft gegeven op het WODC-rapport 'Omgang tussen grootouders en kleinkinderen, een sociaalwetenschappelijke en rechtsvergelijkende studie'. In zoverre staat de Raad dan ook positief tegenover het wetsvoorstel. In de eerdere informele reactie op het WODC-rapport aan uw Ministerie ging de Raad in op de invulling van het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking'. Daarbij werd de kanttekening gemaakt dat mogelijk te hoge eisen werden gesteld aan het aannemen van een nauwe persoonlijke betrekking tussen grootouders en kleinkind:

> *Momenteel bestaat er een spanning tussen de rechtspraak van het Europese Hof en de rechtspraak in Nederland. Wellicht is er aanleiding om vanuit de rechtspraak gezien zaken anders te beoordelen, en dan met name ten aanzien van de ontvankelijkheidstoets. Mogelijk is er aanleiding om als rechtspraak minder hoge eisen te stellen aan de invulling van het begrip 'nauwe persoonlijke betrekking'. Een lagere drempel (de ontvankelijkheid) hoeft geen bezwaar te zijn omdat in de inhoudelijke toets (verzoek tot omgang wel of niet toewijzen) afgewogen kan worden wat een omgangsregeling tussen het kind en de grootouder(s) voor het kind zal betekenen in zijn relatie tot ouders en grootouders, welke spanning of druk daardoor voor de betrokkenen zal kunnen ontstaan en of de omgang goed in de agenda van het kind is in te passen.*

Dit alles neemt echter niet weg dat de Raad serieuze zorgen heeft over het te veel 'trekken' aan een kind dat het gevolg kan zijn van het wetsvoorstel.

II. Juridisering

In de Memorie van Toelichting wordt in paragraaf 3.5 opgemerkt dat het wetsvoorstel kan leiden tot een toename van het aantal procedures en juridisering van de conflicten. De Raad deelt deze zorg. Aangenomen mag worden dat een ruimere toegang tot meer procedures zal leiden. Dit is niet in het belang van het kind, gelet op de vaak conflictueuze omstandigheden en de verhoudingen binnen gezinnen. Er moet aandacht zijn voor wat de gevolgen zijn voor de kinderen als er ook nog eens door de grootouders aan hen wordt 'getrokken'. Als grootouders een omgangsregeling via de rechter proberen af te dwingen, zal er in de regel al sprake zijn van een conflictsituatie in het gezin. In deze omstandigheden is het al een hele uitdaging om het kind onbelast contact te laten houden met de eigen ouders. Als daarnaast ook nog tijd ingeruimd moet worden voor een vast contact met de grootouders wordt de puzzel steeds ingewikkelder.

20221004-0830-0004

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

II. Effectiviteit van het wetsvoorstel: handhaving

De ervaring in de huidige praktijk is dat, als de rechter toekomt aan inhoudelijke beoordeling van een omgangsverzoek, twee factoren met name in de weg staan aan het vastleggen van een vaste omgangsregeling voor grootouders: de verstoorde familierelaties en het belang van het waarborgen van een ongestoord contact met de eigen ouders. Naar verwachting zal de rechter na invoering van het wetsvoorstel hierin niet ineens een andere afweging gaan maken.

In situaties waarin de rechter een omgangsregeling voor de grootouders vastlegt is, is nog niet gezegd dat grootouders deze omgangsregeling steeds kunnen effectueren. Waar handhaving van de omgangsregeling met de ouder(s) al bepaald niet eenvoudig is in 'conflictgezinnen', zal dit voor de omgangsregeling van grootouders in nog versterkte mate gelden. Ten aanzien van de omgangsregeling van ouders staan de familierechter ten minste nog enkele 'familierechtelijke instrumenten' ter beschikking (zie par. 3.6 MvT). Deze instrumenten zijn echter niet bedoeld voor de situatie waarbij het gaat om een omgangsregeling tussen grootouders en kleinkinderen.
Het ontbreken van instrumenten op het vlak van handhaving roept de vraag op of de uitgebreidere toegang tot de rechter geen irreële verwachtingen zal wekken bij grootouders. Het is niet uitgesloten dat de ruimere toegang in de praktijk een 'dooie mus' zal blijken te zijn.

IV. Wie zijn de 'grootouders'

In de toelichting staat omschreven wie de juridische grootouders zijn: de juridische ouders van de juridische ouders van het kind. Voor de duidelijkheid en om discussie te voorkomen stelt deRaad voor de omschrijving van 'grootouder' in het wetsartikel zelf op te nemen. De term 'juridische ouder' past echter niet goed in het systeem van de wet. Op tal van plaatsen in het BW wordt het begrip 'ouder' zonder nadere aanduiding, gebruikt. Een betere formulering zou zijn 'in familierechtelijke betrekking staan' (zoals bijvoorbeeld in artikel 4:10 lid 3 BW). De Raad adviseert artikel 377a, eerste lid als volgt te formuleren: *"De grootouder die in een familierechtelijke betrekking tot het kind staat wordt vermoed in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind te staan."*

V. Werklast

Aantallen zaken
In de Memorie van Toelichting wordt het huidige aantal omgangsverzoeken van grootouders ingeschat op 600 per jaar. In het eerste jaar verwacht men een toename van 50%, dus 300 zaken. In het tweede en derde jaar verwacht men respectievelijk 250 en 150 zaken extra. Daarna zou de trend zich stabiliseren.
De Raad heeft deze inschatting van de aantallen als uitgangspunt genomen voor de berekening van het effect van het wetsvoorstel. Op basis van resp. 300, 200 en 150 zaken en een gemiddeld appelpercentage van 7% in familiezaken, is er een te claimen werklast. Aanname is dat de zaken

20221004_0939_0005

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

eigenstandige verzoekschriften zijn en dat deze verzoeken geen onderdeel zijn van het oorspronkelijke verzoekschrift tot echtscheiding.

Behandeltijd per zaak

De Raad verwacht dat deze zaken bewerkelijker zullen zijn dan 'gewone' omgangszaken. De kans is groot dat (veel) meer procespartijen, met advocaten, moeten worden opgeroepen, die allen spreektijd moeten krijgen tijdens een zitting. Ook inhoudelijk zijn de zaken bewerkelijker, omdat verwacht wordt dat er in conflictsituaties – waarvan meestal sprake is – strijd zal zijn over de weerlegging van het bewijsvermoeden en de rechter zich alsnog moet uitspreken over de vraag of sprake is van een nauwe persoonlijke betrekking. Ook zal in deze zaken eerder een belangenafweging gemaakt moeten worden ('In hoeverre is een omgangsregeling tussen een kind en grootouders in een conflictsituatie in het belang van het kind?').

Totale werklastconsequenties (€)			
	2023	**2024**	**2025**
Mutatie als gevolg van aantallen	302.764	201.843	151.382
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	116.159	77.440	58.080
Effect behandeltijd per zaak	434.088	288.464	216.709
Totale effect wetsvoorstel	**853.011**	**567.746**	**426.170**

VI. Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak