
K25

1992

Eigen rechtsingang voor minderjarigen

Ervaringen met artikel 1:162a BW

L. Doornhein

Ministerie van Justitie
Den Haag

W
wetenschappelijk

C
onderzoek- en

D
documentatie

C
centrum

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de werking van artikel 1:162a BW, dat voorziet in een informele eigen rechtsingang voor jongeren vanaf twaalf jaar inzake omgangsregelingen. De bedoeling van deze evaluatie is het in kaart brengen van het gebruik dat van de nieuwe regeling wordt gemaakt.

Veel mensen hebben tijd vrijgemaakt om de informatie, die nodig was voor deze inventarisatie, te verstrekken. Ik wil alle rechters, medewerkers van de kinderrechtswinkels, kindertelefoons en jongerenadviescentra bedanken voor hun medewerking. Een woord van dank gaat eveneens uit naar mr. I. Janssen en mr. S.F.M. Wortmann die het onderzoek kritisch hebben gevolgd en daarmee een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het verslag.

Rest mij dr. G.J. Veerman en dr. M.M.J. Aalberts te bedanken voor hun supervisie van het onderzoek.

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Samenvatting en conclusies | 1 |
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Aanleiding tot het onderzoek | 3 |
| 1.2 | Artikel 1:162a BW | 3 |
| 1.3 | Opzet evaluatie-onderzoek | 4 |
| 2 | Het gebruik van artikel 1:162a BW | 7 |
| 2.1 | Respons | 7 |
| 2.2 | De mate van gebruik van de wet | 7 |
| 2.3 | Afdoening van de verzoeken | 9 |
| 3 | Gevolgen voor de rechterlijke macht | 13 |
| 3.1 | Tijdsinvestering | 13 |
| 3.2 | Meningen van kinderrechters omtrent artikel 1:162a BW | 14 |
| 4 | Beperkt gebruik van artikel 1:162a BW | 15 |
| 4.1 | Loyaliteitsconflicten | 15 |
| 4.2 | Hulpverleningsinstanties | 16 |
| 5 | Slotwoord en aanbeveling | 19 |
| | Summary | 21 |

Samenvatting en conclusies

In december 1990 is de nieuwe wet houdende een nadere regeling van de omgang in verband met scheiding in werking getreden. De Tweede Kamer is een evaluatie toegezegd van de ervaringen met het nieuwe artikel 1:162a BW, waarmee minderjarigen een (informele) eigen rechtsingang hebben gekregen. Jongeren vanaf twaalf jaar kunnen nu zelf een rechter benaderen met het verzoek om een omgangsregeling— met één van de ouders of een ander familielid — vast te stellen, te wijzigen of te beëindigen.

Het WODC is verzocht de werking van dit nieuwe artikel te evalueren. Daartoe zijn alle rechters die met artikel 1:162a BW te maken zouden kunnen hebben of krijgen, enquêteformulieren toegestuurd. Uit achttien van de negentien arrondissementen stuurden rechters de hen toegestuurde enquête terug. De inventarisatie van het aantal verzoeken van minderjarigen brengt aan het licht dat gedurende 1991 totaal 18 jongeren met een probleem op het gebied van het omgangsrecht naar de rechter zijn gestapt. Van deze verzoeken betreft het acht keer een *vaststelling* van een omgangsregeling met respectievelijk vader (1x), moeder (1x), moeder en oma (1x), broer (2x) zus (2x) en stiefzus (1x). Verder is drie keer gevraagd om *beëindiging* van een omgangsregeling. In alle gevallen gaat het hierbij om een omgangsregeling met de vader. En ten slotte zijn er vier verzoeken tot *beperking* van de omgang met de vader en drie *uitbreidingen*, waarbij het tweemaal om de vader en eenmaal om de moeder ging.

Naast deze inventarisatie is geprobeerd te achterhalen of er onder jongeren eigenlijk behoefte bestaat aan een eigen rechtsingang inzake omgangsregelingen. Een aantal instanties die werken op het terrein van (rechts)hulp aan jongeren, is schriftelijk benaderd. Hen is gevraagd een opgave te doen van de aard en het aantal vragen dat zij aangaande omgangsregelingen krijgen. Uit deze opgave van ervaringen van kinderrechtswinkels, jongerenadviescentra en kindertelefoons met het artikel 1:162a BW blijkt dat er een beperkte behoefte aan (informatie omtrent) deze eigen rechtsingang bestaat.

Concluderend kan gesteld worden dat in de meeste gevallen naar aanleiding van een verzoek een regeling is getroffen die een oplossing bood voor de problemen die bestonden ten aanzien van omgang met één van de ouders of een ander familielid.

De nieuwe regeling lijkt vooralsnog niet tot een extra werkdruk voor de rechtbank te leiden. Het geringe gebruik is voor een groot deel te verklaren door de loyaliteitsproblemen die kinderen in deze situatie ten opzichte van hun ouders hebben. Daarnaast is de beperkte publiciteit omtrent de inwerkingtreding van de wet hier zeker debet aan.

Uit het geringe gebruik van de regeling mag vooralsnog niet worden afgeleid dat er geen behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een eigen rechtsingang. Er zal echter, gezien de bovenstaande onderzoeksresultaten, niet gevreesd hoeven te worden dat de rechtbanken overstelpt raken door jongeren met verzoeken inzake omgangsregelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Na een lange voorgeschiedenis, die geleid heeft tot de wet van 13 september 1990, is een nadere regeling van de omgang in verband met scheiding uiteindelijk wettelijk vastgesteld. Onderdeel van deze wet is een nieuw artikel 1:162a BW, dat een informele rechtsingang voor minderjarigen vanaf twaalf jaar regelt met betrekking tot omgangsregelingen.

Tijdens de behandeling van de Notitie rechtspositie minderjarigen¹ heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd van de ervaringen met deze informele rechtsingang. Het WODC is gevraagd dit evaluatie-onderzoek te verrichten. Het onderzoek heeft plaatsgevonden van augustus 1991 tot en met maart 1992.

1.2 Artikel 1:162a BW

De letterlijke tekst van dit artikel luidt: 'De rechtbank kan, indien haar blijkt dat de minderjarige van twaalf jaren of ouder hierop prijs stelt, ook ambtshalve een beslissing geven op de voet van artikel 161a, of zodanige beslissing op de voet van artikel 162 van dit boek wijzigen.'

Artikel 1:162a BW is bedoeld voor *die* situaties waarin kinderen zelf geen oplossing kunnen vinden voor problemen betreffende een omgangsregeling. De rechter kan dus bijvoorbeeld geadieerd worden door een jongere die meer contact zou willen met zijn vader. Stel dat tijdens de echtscheidingsprocedure van ouders een omgangsregeling is vastgesteld waarbij het kind één keer in de twee weken een weekend naar de niet-verzorgende ouder gaat maar op een gegeven moment kind en ouder dit contact willen uitbreiden met een avond in de week erbij. Wanneer de verzorgende ouder niet wil dat dit gebeurt en het kind niet

¹ Zie: Notitie rechtspositie minderjarigen, Tweede kamer, zitting 1989-1990, 21 309, nr. 2; en het verslag van het mondelinge overleg van de vaste Commissie voor justitie op 7 november 1990 met de staatssecretaris.

tot een oplossing kan komen in overleg met de ouder(s), kan hij of zij de (kinder)rechter vragen de omgangsregeling zodanig te wijzigen dat er tegemoet wordt gekomen aan de wensen van het kind.

Zo zijn er veel mogelijkheden te noemen waarin een jongere behoefte kan hebben aan een rechterlijke uitspraak waaraan vader en moeder zich hebben te houden zodat het recht van het kind op omgang met beide ouders gewaarborgd wordt.

In artikel 1:162a BW wordt de rechtbank aangewezen als absoluut bevoegde rechter. Uit het Wetboek van Rechtsvordering blijkt echter ex artikel 429f lid 2 dat alle zaken die bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt, worden behandeld en beslist door de enkelvoudige kamer, wat zou betekenen dat de kinderrechter dan de aangewezen persoon is. Daarnaast staat in artikel 934a lid 3 WvRv. welke rechter bevoegd is in het geval artikel 1:162a BW wordt toegepast.

De jongere heeft een informele ingang tot de rechter, dat wil zeggen dat hij een briefje kan schrijven om zijn probleem onder de aandacht te brengen maar het is ook mogelijk om de rechter om hulp te vragen via de telefoon of anderszins.

Een procureur is niet voorgeschreven voor de jongere die gebruik wil maken van deze rechtsingang, in tegenstelling tot volwassenen die, om een zaak aanhangig te maken, wel een procureur nodig hebben. Dit informele karakter brengt echter wel met zich mee dat de rechter beslist of hij al dan niet in zal gaan op het verzoek van de jongere. De jongere zelf kan noch hiertegen noch tegen andere beslissingen of beschikkingen van de rechter in beroep gaan.

1.3 Opzet evaluatie-onderzoek

Zoals reeds vermeld, is het WODC gevraagd deze voorziening te evalueren. Onderzocht is het *gebruik* van de wet. Centraal staan de vragen welke jongeren hun problemen ten aanzien van omgang met een ouder aan een rechter voorleggen en om hoeveel gevallen het gaat. De sinds de inwerkingtreding van de wet opgedane ervaringen zijn zo volledig mogelijk in kaart gebracht. Diverse betrokkenen zijn naar hun ondervindingen en naar hun standpunten met betrekking tot het nieuwe artikel 1:162a BW gevraagd. Twee soorten enquêteformulieren zijn hiervoor aan de hand van oriënterende gesprekken met kinderrechters, medewerkers van kinderrechtswinkels en kindertelefoons vervaardigd. De enquêtes zijn in september en oktober naar de betreffende personen gestuurd. In december 1991 konden de gegevens geanalyseerd worden.

De ene enquête is aan kinder- en familierechters gericht en bevat vragen omtrent de verzoeken die kinderen hebben gedaan, de tijdsinvestering die dit met zich meebrengt voor de rechters, en hun meningen over het nieuwe artikel. Bovendien bevat de vragenlijst een aantal vragen waaraan de 'actieve' dan wel

'passieve' manier van werken afgelezen zou kunnen worden. Bij een actieve houding moet gedacht worden aan het inspelen van de rechter op tekenen van jongeren. De rechter legt in eerste instantie de aan hem gestelde vraag uit. Hij kan vervolgens dit signaal oppakken en het als eigen rechtsingang behandelen of het op een andere manier afdoen. Aan deze vragen ligt de veronderstelling ten grondslag dat de realisering van het recht mede afhankelijk kan zijn van de persoon van de rechter. De uitkomsten van de enquête onder kinder- en familierechters zullen worden besproken in hoofdstuk 2 dat het gebruik van de regeling als onderwerp heeft.

De andere enquête is een korte vragenlijst voor medewerkers van kinderrechtsbanken, kindertelefoons en jongerenadviescentra. Hiermee wordt geïnventariseerd hoeveel en welke vragen deze hulpverleningsinstanties per jaar krijgen die te maken hebben met omgangsregelingen. In hoofdstuk 4 zullen de uitkomsten van de enquête onder de professionele organisaties en het gebruik van de regeling door jongeren beschreven worden.

Om iets dieper in te kunnen gaan op bepaalde aspecten van de nieuwe regeling omtrent de informele eigen rechtsingang en om het beeld dat uit de schriftelijke enquête naar voren kwam ietwat te verlevendigen, zijn gesprekken gevoerd met zeven kinderrechters. Vier van hen hebben reeds verzoeken van jongeren ter behandeling gekregen terwijl de andere drie nog geen ervaring met het nieuwe artikel hadden. Deze gesprekken, die werden gehouden in de periode september tot en met december 1991, vormden een aanvulling op de schriftelijke enquête en de informatie die daarbij naar voren was gekomen. Bovendien kon zo een beter beeld worden verkregen van de ideeën die bij rechters leven omtrent dit nieuwe wetsartikel, en de manier waarop daarmee wordt omgegaan.

Met deze hoofdstukken wordt getracht een beeld te scheppen van de aanzet tot, de werking van, en de ervaringen met het wetsartikel 1:162a BW.²

² De laatste onderzoeksgegevens zijn december 1991 verwerkt.

2 Het gebruik van artikel 1:162a BW

2.1 Respons

Om een indruk te krijgen van de omvang van het gebruik van de regeling is er bij het begin van het onderzoek in juni 1991 een telefonische inventarisatie gehouden bij de bureaus kinderrechter van de arrondissementsrechtbanken. Uit deze eerste stand van zaken bleek dat er tot dat moment negen verzoeken waren geweest van kinderen die een omgangsregeling met één van de ouders of andere familieleden wilden zien vastgesteld, veranderd of beëindigd.

In oktober 1991 zijn vervolgens rechters uit alle negentien arrondissementen benaderd om een enquête in te vullen ten behoeve van dit onderzoek. Door op één na alle arrondissementen is een enquête ingestuurd. Van de totaal 31 rechters die hebben gereageerd, zijn er 16 werkzaam als gespecialiseerd kinderrechter, zeven als familierechter en acht verrichten werkzaamheden in beide functies. Ondanks het feit dat niet alle kinderrechters en familiekamers hebben gereageerd, is een compleet beeld verkregen van de ervaringen van de rechterlijke macht met artikel 1:162a BW. Niet alleen bleek dit soort zaken in de meeste arrondissementen niet door familierechters behandeld te worden, maar bovendien bleek een aantal rechters het enquêteformulier gezamenlijk, per arrondissement, te hebben ingevuld.

2.2 De mate van gebruik van de wet

Uit de enquête onder kinder- en familierechters blijkt dat sinds de inwerking-treding van de wet op 1 december 1990 tot december 1991 achttien verzoeken met betrekking tot omgang via een rechtsingang van de jongere zelf zijn bin-nengekomen bij tien kinderrechters in evenzoveel arrondissementen. Geen van de zeven familierechters had een verzoek ex artikel 1:162a BW gekregen.

Tabel 1 laat zien hoeveel verzoeken er in de afzonderlijke arrondissementen gedaan zijn en wat de aard van deze verzoeken is. Onder formele omgangs-regeling wordt verstaan een omgangsregeling die door de rechtbank is vast-gelegd. Een feitelijke omgangsregeling is een regeling die tussen ouders en kind onderling wordt afgesproken.

Tabel 1: De verzoeken uitgesplitst naar arrondissement, aantal en aard

| arrondissement | v e r z o e k e n | |
|----------------|-------------------|--|
| | aantal | aard |
| Almelo | 1 | vaststelling van een formele omgangsregeling |
| Amsterdam | 2 | vaststellingen van een formele omgangsregeling |
| Arnhem | 2 | 1 beperking van de feitelijke omgangsregeling 1 beperking van de formele omgangsregeling |
| Assen | 1 | uitbreiding van de feitelijke omgangsregeling |
| Breda | 1 | vaststelling van een formele omgangsregeling |
| Dordrecht | 5 | 3 vaststellingen van formele omgangsregelingen 2 beperkingen van feitelijke omgangsregelingen |
| Den Haag | 3 | 1 beëindiging van de formele omgangsregeling 1 uitbreiding van de formele omgangsregeling 1 vaststelling van een formele omgangsregeling |
| Den Bosch | 1 | uitbreiding van de formele omgangsregeling |
| Middelburg | 1 | beëindiging van de formele omgangsregeling |
| Utrecht | 1 | beëindiging van de formele omgangsregeling |
| totaal | 18 | |

De 18 verzoeken ex artikel 1:162a BW zijn afkomstig van zeven jongens en 11 meisjes. Tabel 2 laat zien op wie de verzoeken tot omgang betrekking hebben. Uit tabel 2 blijkt dat 10 van de 18 jongeren die een verzoek hebben gericht aan de rechtbank om een omgangsregeling vast te stellen of te veranderen, dit ten aanzien van het contact met de vader willen. Dit sluit aan bij het feit dat de meeste kinderen na een echtscheiding aan de moeder worden toegewezen. Het is echter wel opvallend dat zeven van deze 10 verzoeken een beperking of zelfs beëindiging betreffen.

Van de vijf meisjes die een verzoek ten aanzien van de vader hebben gedaan, betrof het één uitbreiding, twee beperkingen en twee beëindigingen van de omgangsregeling. Van de vijf jongens die iets wilden regelen met betrekking tot de omgang met de vader, betrof het één vaststelling, één uitbreiding, twee beperkingen en één beëindiging van de omgangsregeling.

Wanneer de verzoeken die betrekking hebben op de moeder worden bekeken, blijkt dat het hier twee meisjes betreft die respectievelijk een vaststelling en een uitbreiding van de omgangsregeling wensen en één jongen die een vaststelling van de omgang met zijn moeder wil.

De jongeren die een verzoek met betrekking tot een omgangsregeling deden, varieerden in leeftijd van negen tot en met zeventien jaar. In tabel 3 is te zien hoe de leeftijden verdeeld zijn.

Zoals blijkt uit tabel 3, is het aantal jongeren dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot een eigen rechtsingang, gelijkmatig verspreid over de ver-

Tabel 2: De verzoeken uitgesplitst naar aard en personen waarop het verzoek betrekking heeft*

| | vader | moeder | oma | zus | broer | stiefzus |
|---------------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| vaststelling | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| uitbreiding | 2 | 1 | | | | |
| bepanking | 4 | | | | | |
| beëindiging | 3 | | | | | |
| totaal | 10 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 |

* N=19: één verzoek betrof een vaststelling van een omgangsregeling met zowel moeder als oma

Tabel 3: Leeftijden van verzoekers

| leeftijd | aantal |
|---------------|-----------|
| < 12 jaar | 2 |
| 12 jaar | 3 |
| 13 jaar | 2 |
| 14 jaar | 4 |
| 15 jaar | 3 |
| 16 jaar | 1 |
| 17 jaar | 3 |
| totaal | 18 |

schillende leeftijden. De verzoeken van de twee kinderen die jonger waren dan twaalf, zijn ondanks de tekst van artikel 1:162a BW waarin wordt gesproken van jongeren *vanaf* twaalf jaar, toch door de kinderrechtters in behandeling genomen. Uit gesprekken met een zevental kinderrechtters uit verschillende arrondissementen bleek dat geen van deze mensen een verzoek zou weigeren te behandelen omdat de jongere nog geen twaalf zou zijn.

2.3 Afdoening van de verzoeken

Veruit de meeste jongeren (16) hebben een brief geschreven naar de rechter om hun verzoek kenbaar te maken. De andere twee verzoeken kwamen respectievelijk per telefoon en via een gezinsvoogd.

In tien van de achttien gevallen kon de vraag worden beantwoord hoe de jongeren op de hoogte waren geraakt van de mogelijkheid tot het adieren van

de rechter. Vier van de tien jongeren werden via een familielid op de hoogte gesteld van de nieuwe wet. De andere zes wisten van de regeling door respectievelijk een leraar, een medewerker van een tehuis, een krantebericht, een advocaat, de Raad voor de Kinderbescherming en een gezinsvoogd.

De verzoeken van kinderen worden door de meeste rechters na een eerste gesprek met het kind verder net zo behandeld als reguliere verzoeken tot omgang. De ouders worden opgeroepen voor een verhoor, evenals de Raad voor de Kinderbescherming en eventuele andere betrokkenen. Het enige verschil is dat in een aantal gevallen, wanneer de ouders en de kinderen het onderling eens worden, er geen formele beschikking gegeven wordt. Er wordt dan wel een proces-verbaal opgemaakt waarin verslag van de overeengekomen afspraken wordt gedaan.

Alle kinderrechters hebben de jongeren uitgenodigd voor een gesprek. Slechts twee van de 18 verzoeken hebben uiteindelijk niet tot een behandeling geleid. Van deze twee gevallen is bij één zaak geen verder vervolg gekomen op het eerste gesprek omdat de vader, om wie het verzoek speelde, overleed. In een ander geval verscheen de jongere niet op de oproep voor een gesprek. Na een herhaling van de oproep is deze zaak, evenals de hierboven vermelde, gesloten.

De andere verzoeken zijn wel afgedaan, in twee gevallen heeft dit geleid tot een (formele) beschikking conform het verzoek, de overige zaken zijn anders afgehandeld.

Bij één meisje is het verzoek slechts gedeeltelijk ingewilligd, in de vorm van een beperkte omgangsregeling. Zij wilde geen omgang meer met vader, de betreffende rechter vond dit echter ten opzichte van de vader niet terecht en besloot dat ze hem minder maar nog wel zou moeten bezoeken.

Bij zes jongeren en hun ouders is men gekomen tot een onderlinge overeenkomst zonder dat de rechter een formele beschikking gaf. De bemiddelende rol en het gezag van de rechter was in deze zaken voldoende om de jongeren en ouders tot onderlinge overeenstemming te laten komen ten aanzien van de omgangsregeling.

Bij één jongen is het verzoek om zijn broertje te zien, afgewezen vanwege de strijd tussen de ouders waarvan beide jongens de dupe werden.

Twee zaken zijn na een eerste oriënterend gesprek overgedragen aan andere rechters, omdat bleek dat deze problemen eigenlijk niet via artikel 162a BW opgelost hoefden te en/of konden worden. Eén van deze twee kinderen, een meisje van veertien dat bij haar moeder woont, wilde vaker dan oorspronkelijk in de echtscheidingsconvenant was afgesproken naar vader. Vader heeft een nieuwe vrouw waar het meisje goed mee kan opschieten en kan een eigen kamertje krijgen bij vader in huis. De kinderrechter nodigt vader uit voor een gesprek waaruit naar voren komt dat een verzoek tot wijziging van de voogdij feitelijk meer op zijn plaats is. Als zodanig wordt deze zaak vervolgens afge-

daan. De andere zaak betreft een jongen die een omgangsregeling met zijn vader vastgesteld wil zien. Hij wil om de maand een weekend naar hem toe en daarnaast tussendoor als het hem uitkomt even langswippen. Vader wordt uitgenodigd en uit het gesprek blijkt dat de echtscheidingsprocedure nog niet is afgerond en er nog geen gezagsvoorziening is vastgesteld. Bovendien heeft vader geen enkel bezwaar tegen een iets vrijblijvender regeling dan die ze tot nog toe overeen waren gekomen. De zaak wordt vervolgens doorgegeven aan de behandelende familierechter. De jongen wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

In twee andere gevallen is gepoogd tot een overeenkomst te komen; toen dat niet lukte zijn deze zaken uiteindelijk, als mislukt, afgesloten. Een beschikking had in deze situaties geen zin volgens de betreffende kinderrechter omdat er geen dwangmiddelen bestaan wanneer het om omgangsregelingen met andere familieleden dan ouders gaat. Een meisje vraagt aan de kinderrechter of er geregeld kan worden dat ze haar broertje kan zien. Ze heeft een bezoeksregeling met vader die met haar broertje en een nieuwe echtgenote leeft. Na een ruzie met haar stiefmoeder wil ze niet meer naar haar vader maar wil het contact met haar broer niet verliezen. Na een aantal gesprekken met meisje, vader en stiefmoeder wordt afgesproken dat zus en broer elkaar eens in de maand op neutraal terrein bij een oom en tante zullen zien. Stiefmoeder komt hier echter op terug en stelt dat als het meisje haar broertje wil zien ze maar naar hun huis moet komen. Partijen kunnen niet tot een overeenstemming komen en de kinderrechter ziet geen heil in een beschikking omdat hij niet verwacht dat iemand zich daar aan zal houden. Daarmee is de zaak beëindigd. Het andere verzoek is van soortgelijke aard. Het betreft hier een meisje dat haar stiefzusjes wil zien maar dit wordt niet toegelaten door stiefmoeder.

Ten slotte is van twee zaken nog niet bekend hoe ze zijn afgehandeld, omdat deze nog in behandeling waren op het moment van de enquête.

De meeste kinderrechters vinden dat een uitspraak van een rechter wel oplossingen kan bieden in conflicten over omgangsregelingen. Allen noemen de autoriteit van de rechter, die mensen in veel gevallen nodig blijken te hebben om zich aan bepaalde afspraken te houden. Overigens geven zij ook allemaal aan dat ze blij zijn met de nieuwe toonzetting van de wet waarbij 'omgang moet, tenzij ...' Ouders en advocaten gaan er nu bij voorbaat van uit dat zowel de vader als de moeder recht heeft op een bezoeksregeling waardoor de zittingen iets gemakkelijker zijn geworden.

De meeste geïnterviewde kinderrechters zijn alert en gaan in op signalen van kinderen die eventueel een verzoek zouden kunnen betekenen in het kader van artikel 162a BW. Deze kinderrechters laten ook heel duidelijk weten dat ze, wet of geen wet, dit soort verzoeken altijd al behandeld hebben en dit ook altijd zullen (blijven) doen. Twee van de zeven kinderrechters stellen zich iets voorzichtiger op en zijn meer dan de andere rechters van mening dat ouders de

verantwoordelijkheid hebben en de beslissing over een omgangsregeling eerder daar ligt dan bij het kind. Wel laten ze dit sterk van de leeftijd en de persoonlijkheid van de kinderen afhangen. Deze rechters gaan in tegenstelling tot de andere vijf vaker uit van het recht van de *ouders* op omgang met hun kinderen. Zij vinden bijvoorbeeld dat je van oudere kinderen wel mag verwachten dat ze af en toe eens contact hebben met de andere ouder ook als ze dat niet vreselijk leuk vinden.

Tijdens de interviews met kinderrechters werd onder meer gevraagd welke argumenten meespelen bij het nemen van een positieve dan wel negatieve beslissing voor het kind. De antwoorden van de verschillende kinderrechters kwamen in grote lijnen met elkaar overeen in die zin dat allen het belang van het kind vooropstellen. Daarbij worden altijd afwegingen gemaakt die uiteraard per geval verschillen.

3 Gevolgen voor de rechterlijke macht

3.1 Tijdsinvestering

Van de tien kinderrechters die een verzoek van een jongere hadden behandeld, beantwoordden zeven de vraag hoeveel tijd de contacten met jongeren hen gemiddeld gekost had. Uit deze antwoorden blijkt dat drie rechters minder dan een half uur tijd nodig hadden voor deze contacten, drie rechters een half uur tot een uur daaraan besteedden en één rechter gemiddeld één tot twee uur voor de contacten uittrok. Er is niet gevraagd hoeveel tijd verzoeken tot wijziging van een omgangsregeling voorheen kostten. Een vergelijking van de tijdsbesteding met die van vóór de inwerkingtreding van de regeling is dus niet mogelijk. Wel is gevraagd naar het verschil in werkwijze en tijdsinvestering tussen een verzoek inzake een omgangsregeling door een jongere zelf gedaan en een verzoek gedaan door bijvoorbeeld een van de ouders. Vijf rechters, dat wil zeggen de helft van de rechters die een vergelijking kunnen maken, heeft in termen van meer, minder of gelijk aangegeven wat er op het gebied van de tijdsinvestering is veranderd of gelijk gebleven. Twee rechters ervaren dat de nieuwe regeling meer tijd kost omdat er geen procureur is die enig voorwerk verricht. Drie andere rechters is geen significant verschil opgevallen.

Een van deze drie stelt tevens dat deze procedure in zijn geheel sneller zou kunnen lopen doordat er waarschijnlijk minder vaak een raadsonderzoek gedaan zal worden. Dit zou dan betekenen dat een zaak minder tijd zou kosten omdat, wanneer er een raadsonderzoek plaatsvindt, vaak een voorlopige regeling vastgesteld wordt die geëvalueerd moet worden voordat een definitieve regeling getroffen wordt. Een dergelijke zaak vergt vaak minstens drie behandelingen.

Vijf kinderrechters hadden naast contact met de jongere ook contact met andere betrokkenen in het kader van de behandeling van het verzoek tot omgang. Drie van hen waren daar minder dan een half uur mee kwijt, en twee een half uur tot een uur. Geen van de respondenten heeft in totaal meer dan drie uur tijd besteed aan een zaak in het kader van artikel 1:162a BW.

Uit de interviews komt naar voren dat de kinderrechters wel bevreemd zijn voor extra werkdruk bij de griffie. Het zou de medewerkers van de griffie behoorlijk wat tijd en moeite kosten om te achterhalen of een jongere met zijn of haar verzoek wel aan het juiste adres is, of om uit te vinden of de ouders gescheiden zijn.

Tabel 4: Meningen van kinderrechtters omtrent art. 162a BW

| mening over art. 162a | verzoek gehad | | totaal |
|--------------------------|---------------|-----------|-----------|
| | ja | nee | |
| goed | 4 | 7 | 11 |
| geen oplossing | 3 | 2 | 5 |
| geen behoefte | 3 | 3 | 6 |
| totaal | 10 | 12 | 22 |

3.2 Meningen van kinderrechtters omtrent artikel 1:162a BW

Het doel van het onderzoek bestond voornamelijk uit het in kaart brengen van het gebruik van de wet. Aangezien bleek dat daar nog niet veel gebruik van wordt gemaakt, leek het van belang om de rechtters naar het nut van de regeling te vragen. Van de 31 rechtters gaven 22 antwoord op de vraag: 'Wat vindt u ervan dat deze nieuwe mogelijkheid voor kinderen is gecreëerd?' Van hen gaven elf rechtters aan dat ze het goed of uitstekend vonden, vijf rechtters lieten weten sceptisch te zijn omdat ze deze mogelijkheid niet echt een oplossing vonden voor dit soort problemen, en zes rechtters waren sceptisch omdat ze het idee hadden dat er in de praktijk niet of nauwelijks behoefte bestaat aan artikel 1:162a BW. Tabel 4 laat zien hoe bovenstaande opvattingen verdeeld zijn onder de rechtters die wel en diegenen die nog geen verzoeken van jongeren hebben behandeld.

Frappant is dat degenen die praktijkervaring hebben, minder overtuigd zijn van de bruikbaarheid van artikel 1:162a BW dan degenen zonder deze ervaring.

De manier *waarop* de eigen rechtsingang is geregeld, kan een aantal rechtters niet bekoren. Uit de enquête blijkt dat 14 van de 31 respondenten het met de inhoud van de wet weliswaar eens zijn maar deze procedureelrechtelijk zeer slecht geregeld vinden. Van deze 14 rechtters hebben er zes wel al verzoeken van jongeren gekregen, de overige acht nog niet.

De rechtters laten weten het vreemd te vinden dat het gebruikelijke systeem van de wet is losgelaten. De entree bij de rechtbank geschiedt immers in dit geval niet via een procureur. Ook uit de gesprekken bleek dat een aantal kinderrechtters moeite heeft met de vorm waarin de eigen rechtsingang uiteindelijk in de wet terecht is gekomen. Veel van het werk dat een advocaat normaliter doet, zoals uitzoeken of ouders (al) zijn gescheiden, hoe de voogdij geregeld is, in welk arrondissement de zaak thuishoort, waar het probleem feitelijk ligt, moet nu door de griffie gedaan worden die al zwaar belast is.

Ook komt volgens meerdere rechtters de onpartijdigheidseis in het geding doordat de rechter de belangen van de minderjarige naar de ouders toe verwoordt.

4 Beperkt gebruik van artikel 1:162a BW

4.1 Loyaliteitsconflicten

Na de uitkomst van de telefonische inventarisatie (paragraaf 2.1) werd in feite een nieuwe onderzoeksvraag zichtbaar. Een onderzoek naar de oorzaak van het ontbreken van verzoeken van jongeren aan de (kinder)rechter is echter niet makkelijk uit te voeren. Het is moeilijk om vast te stellen of er wel behoefte is aan een eigen rechtsingang voor jongeren maar te weinig bekendheid met het artikel 162a BW, of dat er simpelweg geen gebruik van wordt gemaakt omdat er op andere manieren oplossingen worden gevonden voor de problemen op dit gebied. Daarbij zijn de bronnen beperkt tot de gegevens die via professionele instanties en kinderrechtshouders daaromtrent beschikbaar waren. Interviews met jongeren zouden veel tijd vergen terwijl de merites en de betekenis onvoorspelbaar blijven.

Uit een artikel van mw. C.G.M. van Wamelen³ kan worden opgemaakt dat de grootste problemen voor een kind dat met de scheiding van zijn ouders wordt geconfronteerd, te maken hebben met de onzekerheid over de levenssituatie na de scheiding. Dit heeft vooral te maken met het besef van het kind afhankelijk te zijn van anderen die voor en over het kind beslissen. In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat kinderen de stap naar de rechter, in conflictsituaties met betrekking tot de omgang, niet maken. Uit de opmerkingen van de respondenten komt eveneens naar voren dat loyaliteitsconflicten waarschijnlijk voor een groot deel debet zijn aan het geringe gebruik van de wet door jongeren.

Door bijna alle rechters wordt als mogelijke oorzaak voor het minimale gebruik van de regeling genoemd het lage percentage omgangsregelingen dat aan jongeren boven de twaalf wordt opgelegd. Daarnaast zijn de geïnterviewde kinderrechtshouders het erover eens dat een waarschijnlijke oorzaak gezocht moet worden in de te grote loyaliteitsconflicten die de jongeren parten spelen. Vaak is de jongere voor zijn dagelijkse verzorging afhankelijk van de ouder die het

³ C.G.M. van Wamelen. Het recht van het kind op belangenbehartiging. In: K. Blankman en L.C.M. Stegmann. Het recht of het belang van het kind. Assen, Van Gorcum, 1989.

in het geheel niet eens is met de door de jongere gewenste omgang. Juist de jongeren die in de knel zitten, zullen niet snel zo'n escalerende stap over zo'n hoge drempel naar de rechter durven nemen.

De paradox is dat de nieuwe regeling bedoeld is voor jongeren die zich in dusdanige conflictsituaties bevinden dat de gezinsleden er zelf niet meer uitkomen en een onafhankelijke rechter met een ieder bindende uitspraak een oplossing zou moeten kunnen bieden.

Uit een onderzoek van Van Wamelen⁴ naar kinderen en echtscheiding wordt duidelijk dat een op de drie kinderen denkt dat een kind wel zelf kan beslissen bij welke ouder het na de scheiding gaat wonen, maar niet voor zijn mening zal durven uitkomen tegenover zijn ouders. Vooral angst voor negatieve reacties van de ouder(s) en het niet willen kwetsen van (een van) de ouders spelen hierbij een rol.

Bij dit alles komt nog dat er geen gerichte publiciteit is gegeven aan de nieuwe regeling. Er is vanuit de Directie Voorlichting van het Ministerie van Justitie een persbericht uitgegaan over de inwerkingtreding van de wet. Daarnaast is er een inlegvel in de folder over omgangsregelingen gekomen en in een andere folder over echtscheiding (beiden uitgaven van het Ministerie van Justitie) wordt er op de mogelijkheid van artikel 1:162a BW gewezen.

4.2 Hulpverleningsinstanties

Om te kunnen bepalen of er überhaupt behoefte bestaat onder jongeren aan een eigen rechtsingang inzake omgangsregelingen, en omdat het praktisch gezien niet haalbaar leek om jongeren daar zelf naar te vragen, is ervoor gekozen om instanties te benaderen die eventueel te maken zouden kunnen krijgen met vragen omtrent deze problematiek. Ervan uitgaande dat een deel van de jongeren met vragen omtrent omgangsregelingen zich zullen richten tot de daarvoor bestemde instanties zoals kinderrechtswinkels, kindertelefoons en jongerenadviescentra, zijn deze aangeschreven met het verzoek om een schriftelijke enquête in te vullen. Het oogmerk van deze enquête was om het potentiële gebruik van artikel 1:162a BW te kunnen schatten door middel van een inventarisatie van aard en omvang van de vragen die deze professionele organisaties per jaar behandelen op het gebied van omgangsregelingen. In tabel 5 wordt het aantal aangeschreven instanties en hun respons vermeld.

⁴ Dr. C.G.M. van Wamelen. Ouderschap en ouderlijk gezag na scheiding. Voorstellen tot wetgeving op basis van art. 8 EVRM, de Recommendation on Parental Responsibilities van de Raad van Europa (1984) en empirisch onderzoek naar opvattingen van kinderen over gezin en echtscheiding. Zwolle, Tjeenk Willink, 1987.

Tabel 5: Respons hulpverleningsinstanties

| aangeschreven instanties | aantal | respons |
|--------------------------|-----------|-----------|
| kinderrechtswinkels | 7 | 5 |
| jongerenadviescentra | 46 | 14 |
| kindertelefoons | 21 | 4 |
| totaal | 74 | 23 |

Slechts een klein aantal instanties heeft de vragenlijst teruggestuurd. Daardoor is het moeilijk om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de rol van de hulpverleningsinstanties bij de nieuwe regeling.⁵ Bij een poging om, per telefoon, de respons te verhogen bleek uit de reacties van medewerkers van de instellingen, dat niet precies wordt bijgehouden welke vragen er door de cliënten worden gesteld en dat de informatie dus niet voorhanden is. Wel wordt duidelijk dat de meeste vragen omtrent dit onderwerp over het algemeen van emotionele aard zijn.

Van de 23 instanties die de vragenlijst hebben teruggestuurd, geven er 11 op vragen te hebben gehad die op één of andere manier te maken hadden met omgangsregelingen. Uit deze teruggestuurde enquêtes blijkt dat er sinds januari 1990, dus in een kleine twee jaar, ongeveer 150 vragen gesteld zijn die direct of indirect met omgangsregelingen te maken hadden. Alle instanties geven aan dat dit schattingen zijn omdat, als er al registratie plaatsvindt, dit aan de hand van algemene thema's gebeurt waar vragen over omgangsregelingen dan onder verdwijnen. Onder deze 11 instellingen waren vier kinderrechtswinkels (de kinderrechtswinkel in Alkmaar bleek te zijn opgeheven door te weinig belangstelling), zes jongerenadviescentra en één kindertelefoon. De kinderrechtswinkel uit Amsterdam en het JAC uit Den Bosch nemen verhoudingsgewijs een groot aantal vragen voor hun rekening maar helaas is daar niet uit op te maken of dit door het registratiesysteem komt of dat dit te maken heeft met een werkelijk groter aantal problemen c.q. vragen bij jongeren. Van de omstreeks 150 vragen zijn er 30 over de vaststelling van een omgangsregeling gesteld, 80 omtrent wijziging en 40 omtrent beëindiging.

Uit het aantal vragen dat over omgangsregelingen is gesteld, zou verwacht kunnen worden dat het aantal verzoeken, vooral in Amsterdam en Den Bosch, hoger zou zijn. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken wat de oorzaak van

⁵ Rekening houdend met de enorme aantallen enquêtes die instanties vanuit alle hoeken toegestuurd krijgen, is deze vragenlijst zo kort mogelijk gehouden. Helaas heeft dit niet responsverhogend gewerkt: ook na een telefonische herinnering bleef het aantal teruggestuurde vragenlijsten zeer klein.

Tabel 6: Leeftijden van de jongeren die vragen hebben gesteld over omgangsregelingen

| leeftijd | aantal | % |
|-----------|--------|------|
| < 12 jaar | 37 | 25,5 |
| 12 jaar | 7 | 4,8 |
| 13 jaar | 13 | 9,1 |
| 14 jaar | 14 | 9,7 |
| 15 jaar | 21 | 14,5 |
| 16 jaar | 15 | 10,3 |
| 17 jaar | 16 | 11,0 |
| 18 jaar | 5 | 3,4 |
| > 18 jaar | 17 | 11,7 |
| totaal | 145 | 100 |

deze discrepantie is. De vragen werden gesteld door circa 145 jongeren van wie 60 jongens en 85 meisjes. Tabel 6 toont welke leeftijden deze jongeren hebben.

Uit tabel 6 blijkt dat er relatief veel jongeren van 11 of jonger vragen over omgangsregelingen stellen aan de hulpverleningsinstanties. Verwonderlijk is dit niet. Uit een onderzoek van Van der Werff⁶ blijkt dat bij echtscheidingsvonnis door de familierechter relatief gezien vaker omgangsregelingen met jongere kinderen worden geregeld. In 1982 ging dit namelijk bij kinderen onder 6 jaar om 17%, bij 6- tot en met 11-jarigen om 16%, bij 12- tot en met 15-jarigen om 7% en bij 15- tot en met 18-jarigen om slechts 1%.⁷ De latere vaststelling van omgangsregelingen, die door de kinderrechter worden behandeld, bleek in 1984 landelijk ongeveer twee procent te betreffen van het aantal scheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken. Gemiddeld gaat het hier om iets oudere kinderen maar nemen jongeren vanaf 15 jaar nog steeds een zeer geringe plaats in. Deze gegevens beschouwend zal het potentiële aantal jongeren vanaf twaalf jaar dat naar de rechter zal stappen, vrij klein zijn.

Uit de verschillende gesprekken die met betrokkenen zijn gevoerd, blijkt ook dat ouders met de oudere kinderen dikwijls onderlinge afspraken kunnen maken. Wanneer dit niet het geval is, zien de meeste ouders in dat contact met de kinderen niet altijd afdwingbaar is via een omgangsregeling.

⁶ C. van der Werff, E.M. Naborn en B.J.W. Docter-Schamhardt. Rechterlijke afspraken over de regeling van het gezag en de omgang bij scheiding. Den Haag, Ministerie van Justitie, 1988. WODC nr. 84.

⁷ Deze percentages zijn gebaseerd op een steekproef van 3169 kinderen die in 1982 bij een echtscheiding betrokken waren.

5 Slotwoord en aanbeveling

Uit de uitkomst van dit onderzoek blijkt dat er op kleine schaal gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om als jongere zelf naar de rechter te stappen. Dit is een nieuwe verworvenheid voor jongeren. Deze rechtsingang is informeel, de rechter is niet verplicht iets met het verzoek van de jongere te doen. De regel geldt uitsluitend voor jongeren vanaf twaalf jaar die problemen ondervinden op het gebied van omgangsregelingen. Het is de vraag of met de invoering van dit artikel 1:162a BW een eerste stap is gezet naar een geleidelijke verbetering van de rechtspositie van jongeren of dat het bij dit experiment blijft.

Met de door dit onderzoek verkregen informatie kan niet voorspeld worden of jongeren meer gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheid wanneer deze uitgebreid wordt voor jongeren onder de twaalf jaar. Evenmin kan worden voorspeld of meer jongeren gebruik gaan maken van een eigen rechtsingang indien deze zou gaan gelden voor andere rechtsgebieden. En ten slotte moet worden vermeld dat ook niet kan worden voorzien dat meer publiciteit omtrent de eigen rechtsingang zal leiden tot een groei van het gebruik.

Wel kan worden gesteld dat, door de geringe publiciteit die aan de inwerkingtreding van de wet is gegeven, het vermoeden rijst dat jongeren niet serieus genomen worden. In het Nederlands wetboek is een artikel opgenomen dat jongeren in staat stelt om in uiterst moeilijke conflictsituaties een onafhankelijk rechter in te schakelen om zo een bevredigende omgangsregeling te treffen. Wanneer slechts door een persbericht en publikatie in de Staatscourant melding van deze nieuwe mogelijkheid wordt gemaakt, kan niet gesproken worden van gerichte voorlichting.

De mogelijkheid van een eigen rechtsingang is sinds december 1990 vorhanden, het zou goed zijn wanneer de doelgroep hiervan doordrongen raakt. Een voorlichtingscampagne op scholen lijkt geen overbodige luxe.

Summary

For over a year children of twelve years and older have had access to the court in the Netherlands. In cases of conflict children are now able to ask for an arrangement concerning parental access, or for change or termination of an existing arrangement. The law which is enacted in article 1:162a BW¹ came into force on 1st December 1990.

The Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice was asked to evaluate the new civil law concerning parental access. To that end all judges, who are required to administer decisions on this new law, have been sent a questionnaire. Judges from eighteen out of nineteen districts responded. The listing of the number of requests shows that in 1991 eighteen young persons initiated legal action to solve a problem concerning parental access. Eight out of eighteen children requested an assessment of parental access to be awarded to their father (1x), mother (1x), mother and grandma (1x), brother (2x), sister (2x) and stepsister (1x) respectively. Furthermore three requests terminating the parental access were made. These cases involve fathers exclusively. Finally four requests for reduction of the parental access were made concerning the father and three extensions of the current contact order (two fathers and one mother) were asked for.

Besides analyzing the number of youths using the system we tried to find out whether young persons felt an actual need for access to the court. A number of assistance-agencies that work in the field of legal advice for children were asked to give a specification of the nature and the number of questions they deal with concerning parental access. From this statement it appeared there is little need for this access to the court.

From the limited use of the regulation one can not deduce that there is no need for this facility. A factor of concern is the lack of awareness resulting from an almost total lack of publicity around the new law.

¹ Burgerlijk Wetboek: Civil Code

**Lijst van sinds januari 1989 in eigen beheer uitgegeven
rapporten van het Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

1989

- K1 Geschikt of niet geschikt? Een evaluatie van de Lik-op-Stuk-experimenten
L.C.M. Koolen; C.J. Wiebrens; E.A.I.M. van den Berg
- K2 Gestructureerd politiesepot in Jeugdzaken
E.J.M. Barendse-Hoornweg
- K3 Evaluatie van het schadebemiddelingsproject bij de Leidse politie
M.I. Zeilstra; H.G. van Andel
- K4 In Enschede verdacht. De werking van een prioriteitenprocedure bij politie en justitie
P.J. Linckens; J.L.P. Spickenheuer
- K5 Reclaseringswerk voor verslaafden. Een onderzoek naar meningen en ervaringen in het reclaseringsveld
Ed. Leuw
- K6 Beschermingsbewind
drs. E.M. Naborn

1990

- K7 Een preventieproject in Gouda. Eerste resultaten van een project voor Marokkaanse jongeren
G.J. Terlouw; G. Susanne
- K8 Wel geplaatst, maar Een eerste verkenning van het verschijnsel moeilijk plaatsbare jongeren en de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen in de residentiële hulpverlening
P.H. van der Laan
- K9 Criminaliteitspreventie in het onderwijs. Eerste deelexperiment: spijbelcontrole
M. Mutsaers; L. Boendermaker
- K10 Slachtofferzorg bij het openbaar ministerie. Verslag van een verkennend onderzoek bij een groot parket in het westen des lands
T. van Hecke; J. Wemmers; M. Junger

- K11 Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering. Procesevaluatie
E. Spaans; L. Doornhein
- K12 Verkeersongevallen bij kinderen uit etnische minderheden
M. Junger; L. Steehouwer
- K13 Interimrapport Prejop Amsterdam
L. Boendermaker; S.M. Schneider

1991

- K14 De strafkamer van de Hoge Raad in cijfers 1988-1989
E.J.M. Barendse-Hoornweg; dr. P.C. van Duyne
- K15 Knelpunten bij de toepassing van dienstverlening? Uitkomsten van een enquête onder rechters, officieren van justitie, advocaten en coördinatoren dienstverlening
R. Kockelkorn; P.H. van der Laan; C. Meulenberg
- K16 Duits drugstoerisme. Een veldonderzoek onder Duitse druggebruikers in Arnhem
M. Grapendaal; R. Aidala
- K17 Aandacht van de overheid voor bodembescherming: sinds wanneer? Een literatuuronderzoek
E.M.T. Beenakkers
- K18 Afhandeling van winkeldiefstal via de Halt-procedure. Evaluatie van een Rotterdams experiment
M. Kruissink; m.m.v. C. Verwers
- K19 Dagdetentie. Evaluatie van een experiment
B. Wartna; R. Aidala

1992

- K20 Gezinshereniging. De overkomst van gezinsleden van migranten en Nederlanders
drs. E.M. Naborn
- K21 Vergelijken van politiestatistiek. Aanzet tot de ontwikkeling van een output/effectrapportage van de politie
C.J. Wiebrens; M. Kruissink; G.J. Terlouw
- K22 Hoe worden civiele zaken afgehandeld? Een indruk van de praktijk in 1983 en 1986 op vijf rechtbanken
E.J.M. Barendse-Hoornweg
- K23 Strafrechtelijke dading
J.M. Wenmers; T. van Hecke

K24 Over jaarverslagen en wetsevaluatie
dr. G.J. Veerman; m.m.v. G. Paulides

K25 Eigen rechtsingang voor minderjarigen. Ervaringen met artikel
1:162a BW
L. Doornhein