

Vergaderjaar 2016–2017

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2017

De overgrote meerderheid van de ouders is uitstekend in staat om tijdens en na de scheiding het belang van hun kind(eren) voorop te stellen en hen op te voeden in een veilige en evenwichtige gezinssituatie. Wanneer ouders er samen niet uit komen en onenigheid omslaat in voortdurend conflict is er sprake van een complexe scheiding.¹ De belangen van het kind dreigen dan ondergesneeuwd te raken en het kind kan zelfs het contact met één van de ouders verliezen. Dit kan leiden tot uiterst schrijnende situaties. Ook dan nog zijn ouders de eerstverantwoordelijke om de situatie ten goede te keren. Daar waar de overheid en professionals een rol hebben, dient deze zoveel mogelijk helpend en de-escalerend te zijn. In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in op de tot nu toe bereikte resultaten en op enkele recente ontwikkelingen² om het aantal complexe scheidingen terug te dringen waaronder de Divorce Challenge naar aanleiding van de motie van het lid Recourt (PvdA) die hiertoe opriep.³ Ook ga ik in op het WODC-onderzoek «Woonarrangementen van kinderen na scheiding, contactverlies met de uitwonende ouder en de effectiviteit van het ouderschapsplan».⁴

¹ Eerder spraken we in dit verband over «vechtscheidingen». Uit de Divorce Challenge zijn signalen gekomen dat deze term de lading niet dekt, mede omdat vechten weliswaar een kenmerk is van een complexe scheiding, maar dit uiteindelijk een symptoom is van complexe onderliggende problematiek. Om deze reden spreken we in deze brief over «complexe scheidingen».

² Toezegging aan Lid Ypma (PvdA) en Lid Keijzer (CDA) tijdens het algemeen overleg van 6 oktober 2015 Decentralisatie Jeugdhulp (Kamerstuk 29 538, nr. 198).

³ Toezegging gedaan in de Kamerbrief van 24 maart 2016 (Kamerstuk 33 836, nr. 15) en tijdens het algemeen overleg van 27 januari 2016 over Familierechtelijke onderwerpen (Kamerstuk 33 836, nr. 14).

⁴ Toezegging in de Kamerbrief van 24 maart 2016 (Kamerstuk 33 836, nr. 15) en aan Lid Bergkamp tijdens het algemeen overleg van 27 januari 2016 over Familierechtelijke onderwerpen (Kamerstuk 33 836, nr. 14).

Uitvoeringsplan

Met het Uitvoeringsplan⁵ dat de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik op 31 maart 2014 aan uw Kamer stuurden, is een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de situatie van kinderen in een complexe scheiding. De afgelopen jaren is belangrijke vooruitgang geboekt. Inmiddels zijn 25 van de 32 maatregelen uit het Uitvoeringsplan afgerond of een flinke stap verder gebracht. Om complexe scheidingen te voorkomen hebben advocaten meer aandacht voor het bereiken van onderlinge overeenstemming tussen ex-partners. Daarnaast wordt ingezet op een preventief hulpaanbod en op de verbinding tussen dit aanbod en de juridische dienstverlening. Ik constateer dat gemeenten, als gevolg van de decentralisatie van de jeugdhulp, in toenemende mate deze handschoen oppakken. Om complexe scheidingen te signaleren is inzicht verkregen in effectievere inzet van de Raad voor de Kinderbescherming bij scheidingsprocedures. Om complexe scheidingen te stoppen worden ouders – onder andere door Villa Pinedo – bewust gemaakt van de belevingswereld van hun kind. Door methodiekontwikkeling is er daarnaast aandacht voor verbreding van kennis en vaardigheden van gezinsvoogden die ondertoezichtstellingen bij scheidingen uitvoeren. Om de schade door complexe scheidingen te beperken is er een inventarisatie gemaakt van ondersteuningsprogramma's voor ouders, wordt er specifieke kennis over escalerende scheidingen verspreid en wordt ingezet op de versterking van de positie van het kind in een complexe scheiding. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Bij deze brief treft u een overzicht aan van de voortgang van de acties uit het Uitvoeringsplan waarover wij uw Kamer twee keer eerder tussentijds informeerden.⁶

Een beweging op gang gebracht

Het Uitvoeringsplan staat niet op zich, maar moet worden gezien in de context van meerdere initiatieven op het gebied van complexe scheidingen. Maatschappelijke initiatieven besteden aandacht aan het onderwerp complexe scheidingen. Daarnaast heeft de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik de afgelopen jaren expliciet aandacht gevraagd voor de positie van kinderen in complexe scheidingen.⁷ Ook de ruim 500 inzendingen die ik ontving in het kader van de Divorce Challenge maken een brede maatschappelijke betrokkenheid zichtbaar. Met de Divorce Challenge werd de samenleving uitgedaagd om met vernieuwende ideeën te komen om de positie van kinderen in complexe scheidingen te verbeteren. De insteek van de inzendingen alsook de achtergrond van de inzenders waren zeer divers van aard. Een aanzienlijk deel van de inzendingen betrof persoonlijke ervaringen van ouders die al lange tijd lijden onder de aanhoudende strijd. Een onafhankelijk expertpanel heeft uit alle inzendingen vijf «koplopers» gekozen.⁸ Met deze vijf koplopers ben ik in gesprek om samen met hen te bekijken hoe de plannen een stap verder gebracht kunnen worden. Het expertpanel heeft in de inzendingen ook enkele rode draden herkend en daarover aanbevelingen gedaan die ik mee zal nemen in de verkenning naar het vervolg op de Divorce Challenge.⁹ Niet alle thema's raken direct aan mijn portefeuille. Ik zal andere departementen en uitvoeringsorganisaties, hulpverleners, rechters, advocaten, maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskun-

⁵ Kamerstuk 33 836, nr. 6.

⁶ Kamerstuk 33 836, nrs. 6 en 7.

⁷ Eindrapport Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik, *Ik kijk niet weg*, 2016, p. 30–34.

⁸ Meer informatie hierover kunt u vinden in de «Balans Uitvoeringsplan» die als bijlage bij deze brief is gevoegd. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Expertpanel Divorce Challenge, *Panelrapport Divorce Challenge*, 2016.

digen dan ook uitnodigen om deel te nemen aan deze verkenning. De eerste gesprekken hebben reeds plaatsgevonden.

Bij veel inzendingen wordt het belang benadrukt van een integrale benadering van complexe scheidingen. Zorg en recht dienen hand in hand te gaan. Dit belang wordt ook onderkend in het «Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen»¹⁰ van de Rechtspraak. Dit document bevat een beschrijving van een aantal lokale best practices. Daarnaast wordt een toekomstvisie geschetst, waarbij gestreefd wordt naar een verkenning van de mogelijkheden tot het gezamenlijk voorleggen van geschilpunten aan een rechter. Ook in het voorstel «Rechtszorg bij scheiding», dat is uitgeroepen tot één van de koplopers van de Divorce Challenge, wordt aandacht besteed aan samenwerking tussen hulpverlenende en juridische instanties en aan een gezamenlijke toegang tot de rechter ondanks geschilpunten. Meerdere elementen van het plan «Rechtszorg bij scheiding» acht ik, een nadere verkenning waard. Ik volg daarmee de aanbeveling van het expertpanel van de Divorce Challenge. Over de inrichting van deze verkenning ben ik in overleg met betrokken personen en instellingen.

Ik constateer dat op dit moment een grote hoeveelheid initiatieven voorligt om de-escalatie van complexe scheidingen te bevorderen. Daartoe reken ik ook de oproep van de Kinderombudsman¹¹ tot het starten van een pilot gezinsadvocaat. Gelet op de grote hoeveelheid initiatieven die er al zijn, acht ik het op dit moment niet opportuun om de genoemde pilot onafhankelijk van de andere initiatieven te starten. De vele initiatieven laten onverlet dat steeds duidelijker wordt dat er meer inzicht dient te worden verkregen in de oorzaken van complexe scheidingen. Een nog beter begrip van de doelgroep biedt de mogelijkheid om maatregelen nog gericht in te kunnen zetten. Ik ga daarom in overleg met het WODC verkennen of ik hierop (nader) onderzoek kan opstarten.

Professionalisering bijzondere curator

In een pilot bij de rechtbank Zeeland en West-Brabant, zittingsplaats Breda, is beproefd wat de toegevoegde waarde is van het benoemen van een gedragsdeskundige als bijzonder curator¹². Hieruit is gebleken dat rechters, ouders en kinderen daarover over het algemeen tevreden zijn. De gedragsdeskundigen hebben volgens rechters beter oog voor wat van essentieel belang is voor de kinderen, met inachtneming van de ontwikkelingsfasen. Hoewel de gedragsdeskundige de juridische kennis van een advocaat ontbeert, blijkt uit het aantal benoemingen dat binnen de Rechtspraak vertrouwen bestaat in de deskundigheid van deze beroepsgroep om de rol van bijzondere curator goed te kunnen vervullen. Wel is aandacht nodig voor het onderscheidende tussen het bijzondere curatorschap en het gezag- en omgangsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Zoals aanbevolen zal ik daarover nader overleg initiëren.

In het visiedocument geeft de Rechtspraak aan te koersen op een situatie waarin overal in het land door rechters en raadsheren bijzondere curatoren/ gedragsdeskundigen kunnen worden benoemd op de wijze waarop dat thans in Breda is georganiseerd. Daarbij vraagt de Rechtspraak aandacht voor de hoogte en de wijze van de vergoeding die deze deskundigen ontvangen. Ik juich de ontwikkelingen die bijdragen aan

¹⁰ Rapport de Rechtspraak, *Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen*, 2016.

¹¹ Rapport van de Kinderombudsman, «Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur: Een onderzoek naar de rol van de advocaat als preventieve schakel bij (v)echtscheidingen», 2016.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verdere professionalisering, uniformering en toepassing van de bijzondere curator toe, omdat daarmee de stem van het kind in situaties waarop ouders dit niet meer (kunnen) doen, beter geborgd wordt. Ik zal nader in gesprek gaan met de Rechtspraak en de Raad voor rechtsbijstand en andere betrokkenen, waarbij ik opmerk dat er op dit moment op mijn begroting geen aanvullende middelen beschikbaar zijn.

Stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet eraan bijdragen dat huwelijken of geregistreerde partnerschappen zo veel mogelijk in onderling overleg worden afgerond én dat de afspraken duurzaam zijn. In de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport van de commissie-Wolfsen¹³ zijn, als onderdeel van de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, maatregelen aangekondigd op het gebied van echtscheidingen. Het gaat om de introductie van het oriëntatiegesprek bij echtscheidingszaken en het creëren van de mogelijkheid om een trajecttoevoeging in te voeren bij echtscheidingszaken. Daarnaast wordt voorgesteld om in echtscheidingszaken niet langer uit te gaan van het individuele inkomen maar van het gezinsinkomen. De achtergrond van die maatregel is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad doorloopt tot en met de afhandeling van de echtscheiding. Deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in het wetsvoorstel «Duurzaam stelsel rechtsbijstand» dat vorige week in consultatie is gebracht. Daarnaast is er een onafhankelijke commissie «evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand» ingesteld die onder meer onderzoek doet naar negatieve en positieve prikkels in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, ook met betrekking tot echtscheidingszaken. Daarbij zal de commissie ook aandacht besteden aan de vormgeving van de trajecttoevoeging.

Hoorrecht

In het gesprek met de Rechtspraak, dat op verzoek van uw Kamer plaatsvond in juni 2016, werd aangegeven dat een verschuiving gaande lijkt richting het horen van kinderen onder de twaalf jaar. Sinds 1 juni 2016 loopt bij de rechtbank Amsterdam een pilot waarin kinderen vanaf acht jaar in zaken over uithuisplaatsing, omgang, verhuizing en wijziging hoofdverblijf worden uitgenodigd voor een gesprek. Daarnaast worden kinderen in internationale kinderontvoeringszaken al vanaf zes jaar door de rechter uitgenodigd voor een gesprek. De Staatscommissie Herijking ouderschap is van oordeel dat kinderen vanaf acht jaar in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord, ook in procedures rond afstamming en gezag.¹⁴ De aanbeveling die de Commissie heeft gedaan biedt een goede basis voor discussie over de borging van de stem van het kind in zaken die het kind betreffen.

WODC onderzoek

Het WODC onderzoek «Woonarrangementen van kinderen na scheiding, contactverlies met de uitwonende ouder en de effectiviteit van het ouderschapsplan» van januari 2017 geeft een interessant beeld over wat uit recente academische promotieonderzoeken en (via een quickscan) in de internationale wetenschappelijke literatuur bekend is over hoe het kinderen en ouders vergaat na scheiding¹⁵. Het onderzoek laat zien dat de

¹³ Kamerstuk 31 753, nr. 118.

¹⁴ Rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, 2016, p. 390–394.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

(groeierende) groep kinderen die in een co-ouderschap gezin opgroeit een hoger welbevinden heeft dan kinderen in een moeder- of vadergezin. In sommige gevallen is na een scheiding sprake van contactverlies van het kind met de vader. Dit contactverlies kent vele oorzaken, zoals weinig behoefte van de uitwonende ouder om ouderschap voort te zetten, het er niet in slagen om het contact te onderhouden omdat dit tegen de wens van het kind is of omdat contact wordt gefrustreerd door de inwonende ouder. Het onderzoek laat ook zien dat de groep kinderen die na scheiding geen contact meer heeft met zijn of haar vader kleiner wordt, van 52% tussen 1949 en 1971, naar ongeveer 12% van de kinderen in 2013.

Dat contactverlies met een kind veel leed veroorzaakt is onder meer gebleken uit de inzendingen van de Divorce Challenge. Ik ontvang signalen van ouders die geen contact meer hebben met hun kind en daar zeer onder lijden. Omdat uit het WODC-onderzoek naar voren komt dat er nog weinig bekend is over de oorzaken van contactverlies zal ik in overleg met het WODC onderzoeken of dit onderwerp kan worden meegenomen in het onderzoek naar de oorzaken van complexe scheidingen waar ik eerder over sprak.

Tot slot

De initiatieven die worden ontplooid om complexe scheidingen te voorkomen, te signaleren en te stoppen met het oog op het beperken van de schade aan betrokken kinderen, stemmen mij hoopvol. Tegelijkertijd schetsen de hoeveelheid en diversiteit van de initiatieven de complexiteit en de omvang van het probleem.

Hoewel het in eerste instantie aan ouders zelf blijft om hun scheiding zo goed als mogelijk te laten verlopen zullen complexe scheidingen de komende jaren daarom de aandacht blijven vergen van (overheids)instanties en professionals.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok