

Vergaderjaar 2017–2018

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2018

Op 22 februari hebben wij de rapportage *Scheiden.... en de kinderen dan?* van André Rouvoet aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 836, nr. 23). We hebben daarbij toegezegd u nog nader te informeren over welke acties uit de rapportage wij gaan uitvoeren en hoe we dat gaan doen. Die uitwerking vindt u in deze brief.

De rapportage van Rouvoet is positief ontvangen door zowel de betrokken organisaties en instellingen als door ervaringsdeskundigen. Dat verheugt ons.

De Divorce Challenge en het traject met het Platform hebben de samenleving gemobiliseerd en een maatschappelijke beweging op gang gebracht. Partijen voelen zich betrokken, verantwoordelijk en staan in de actiestand. Deze energie willen we vasthouden.

Het is geen gering probleem waarover we spreken. Kinderen ondervinden nog te vaak schade als hun ouders uit elkaar gaan. Kern van het probleem is dat ouders in hun boosheid of teleurstelling niet altijd meer in staat zijn tot redelijk overleg. Zij raken in conflict met de ex-partner en betrekken de kinderen daarbij.

Onze inzet is erop gericht om die schade met concrete acties zoveel als mogelijk te beperken. Het uitgangspunt daarbij is dat kinderen niet de dupe mogen worden van de scheiding van zijn ouders. En de beste manier om dat te bereiken is door ouders te ondersteunen. Niet om de problemen rond de scheiding van partners over te nemen, maar om zowel henzelf als hun omgeving te begeleiden naar de nieuwe situatie. Zoals Rouvoet terecht opmerkt hoort daarbij het besef dat het krijgen van kinderen verantwoordelijkheden met zich brengt – ook als de partnerrelatie wordt beëindigd. Van je partner kun je scheiden, maar ouderschap blijft.

Acties

Het verslag van Rouvoet bevat zo'n 45 actielijnen en oplossingsrichtingen. Die voorstellen gaan wij uitwerken binnen het Programma «Scheiden zonder Schade». Hieronder gaan we in op de actielijnen waarmee we starten.

Hulp bij ouderschap

De overgang van partnerschap naar ouderschap is een belangrijke fase in het leven van mensen. Er verandert veel – vaak meer dan men zich tevoren realiseert. Sommige ouders komen daar niet goed doorheen zonder hulp vanuit de omgeving of van deskundigen. Maar voor het welzijn van kinderen is een stabiele relatie tussen ouders, die goed in staat zijn problemen met elkaar te bespreken, van groot belang.

Wij onderschrijven de gedachte dat sommige partners ondersteuning nodig hebben bij het ouderschap en dat ouders eerder hulp moeten kunnen inroepen bij relatieproblemen. Wij gaan hiertoe ouderschapsprogramma's stimuleren.

We sluiten hierbij ook aan bij het door ons gesubsidieerde programma «Besluit met muisjes», dat zich speciaal richt op die moeilijke fase van het beginnend ouderschap. In dit programma werken 16 gemeenten samen met wetenschappers aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van preventieve relatie-educatieprogramma's.

Met deze actielijnen verwachten we dat partners ten eerste beter zijn voorbereid op het ouderschap en ten tweede eerder hulp inroepen bij relatieproblemen – en dat is goed voor de kinderen.

Hulp bij scheiding

Ouders die besloten hebben om uit elkaar te gaan, hebben belang bij goede, betrouwbare en onafhankelijke informatie. Een zogenoemd «scheidingsloket» bij de gemeente kan daarbij helpen. De scheidingsdeskundige kan ouders van informatie voorzien of de weg wijzen naar professionals in hulpverlening of juridische bijstand. Ook kan de scheidingsdeskundige de ouders aanmoedigen met elkaar in gesprek te blijven en goede afspraken met elkaar te maken. Wij gaan dit «scheidingsloket» de komende jaren ontwikkelen en uittesten.

Wij zijn onlangs gestart met de programma's «Zorg voor de jeugd» en «Geweld hoort nergens thuis/Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling». Wij zorgen ervoor dat acties die in meerdere programma's terugkomen, ook gezamenlijk worden opgepakt. Zo versterken de programma's elkaar. Het gaat hier om de volgende acties:

- het bevorderen van de deskundigheid in het wijkteam;
- het realiseren van jeugdhulp in school en het hebben van een informatief en preventief aanbod op school;
- het borgen van een steunfiguur voor ieder kind.

Vernieuwing rechtspraak

Als aanvulling op de inrichting van het genoemde scheidingsloket ontwikkelen we ook een nieuwe scheidingsprocedure. We testen dit in drie verschillende arrondissementen uit. We betrekken hierbij ook de volgende voorstellen van Rouvoet:

- het heroverwegen van bestaande financieringssystemen van advocatuur, rechterlijke macht en bijzondere curator;
- het inzetten van een zogenoemde regierechtter (dezelfde rechter voor verschillende procedures);

- het uniformeren van het hulpaanbod van rechters aan ouders in scheiding (de rechter kan direct verwijzen naar bepaalde hulpvormen, waaronder het omgangshuis);
- het verbeteren van de positie van het kind in de procedure.¹

Het doel is om conflicten die gepaard gaan met een scheiding zoveel mogelijk buiten de rechtszaal te houden. En als ex-partners zich toch tot de rechter wenden, dan dient het proces zo veel mogelijk te worden ontdaan van elementen van tegenspraak. Het huidige «toernooimodel» maakt plaats voor een scheidingsprocedure die de-escalerend werkt en oplossingsgericht is.

Voor het uittesten van deze nieuwe procedure maken we onder meer gebruik van de Experimentenwet rechtspleging, die op 20 april jongstleden in consultatie is gegaan. Hierin wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een nieuwe rechtsgang vast te stellen die afwijkt van het reguliere procesrecht. Wij stellen voor de alternatieve scheidingsprocedure zo'n amvb op, zodat kan worden afgeweken van artikel 79 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) (verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat), de derde titel (over de verzoekschriftprocedure in eerste aanleg) en de tweede afdeling van de zesde titel van Rv (over de rechtspleging in scheidingszaken). Dit maakt de weg vrij voor experimenten met één gezamenlijk processtuk (in plaats van verzoek en verweer) en met het inschakelen van een gezinsvertegenwoordiger (in plaats van een advocaat). De rechter kan zijn rol dan actiever invullen, met meer ruimte voor gesprekken met en tussen de ouders.

Verkenning wetgeving

Bij enkele specifieke onderwerpen beveelt Rouvoet aan om de wenselijkheid van nieuwe wetgeving te verkennen. Die verkenningen voeren wij uit.

Dat geldt voor:

- de eis dat beide ouders toestemming moeten geven voor therapieën of interventies;
- en de mogelijke verplichte therapie voor een individuele ouder bij psychiatrische problematiek.

Voor een andere voorgestelde verkenning, namelijk naar de mogelijkheid van het strafbaar stellen van het frustreren van omgangsregelingen, geldt dat die in feite al is uitgevoerd. Het frustreren van omgangsregelingen kan namelijk leiden tot strafbare onttrekking aan wettig gezag (artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht). Het nieuwe strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie houdt in dat bewust dwarsbomen van de omgangsregeling aanleiding kan zijn voor vervolging. Dit is opgenomen in de richtlijn voor strafvordering onttrekking minderjarige aan wettig gezag, die op 15 maart jongstleden in werking is getreden.

Bewustwording

Rouvoet doet ook voorstellen voor campagnes en activiteiten in de sfeer van bewustwording. Het gaat dan om de bewustwording bij zowel publiek als professionals van de schade die kinderen kunnen ondervinden van een scheiding. Iedereen moet daarop alert zijn – zowel de sociale omgeving als professionals die op enigerlei wijze verantwoordelijkheid dragen voor kinderen. Daarbij komt het erop aan dat we niet weggijken, een kamp

¹ Zie ook de Kamerbrief naar een maatschappelijk effectievere rechtspraak, *Kamerstuk* 29 279, nr. 425.

kiezen of een beschuldigende toon aanslaan, maar dat we de ouders eerlijk wijzen op het risico van schade dat hun kinderen lopen en hen eventueel doorverwijzen naar hulp. De acties in het rapport Rouvoet op het gebied van publieke en professionele bewustwording die ons voor ogen staan zijn:

- het ontwikkelen van een scheidingsbox en een speciaal magazine;
- het opstellen van een «top 5» van «do's and don'ts» voor mensen die in een scheiding terechtkomen.

Naast de voorstellen van Rouvoet wordt de mogelijkheid onderzocht om de rijksbrochure «Uit elkaar...En de kinderen dan?» te actualiseren.

Professionalisering

Tenslotte bezien wij hoe wij professional beter kunnen toerusten. Zo stelt Rouvoet voor om in de opleidingen van relevante beroepsgroepen het element «aandacht voor relatie- en scheidingsproblematiek» op te nemen. De uitvoering van deze actie sluit aan bij de programma's «Zorg voor de jeugd» en «Geweld hoort nergens thuis/Aanpak kindermishandeling en Huiselijk Geweld». Een melding bij Veilig Thuis over ouders die in een heftig conflict verzeild zijn geraakt kan bijvoorbeeld aanleiding zijn voor extra aandacht voor de mogelijke schade bij de kinderen – een schade die nog kan worden versterkt als één van de ouders de kinderen opzettelijk dreigt te vervreemden van de andere ouder. Het probleem van de oudervervreemding komt ook terug in de voorgestelde actie om de richtlijn Jeugdhulp en Jeugdbescherming aan te passen. In die richtlijn moet volgens Rouvoet meer recht worden gedaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig ouderschap. Aan deze aanbeveling wordt gevolg gegeven: de richtlijn wordt nu herzien, waarbij expliciet aandacht is voor het gelijkwaardig ouderschap. Vooruitlopend op deze herziening, die najaar 2019 gereed zal zijn, heeft het Nederlands Jeugdinstituut in overleg met de beroepsgroepen de passages die geen recht doen aan het uitgangspunt van gelijkwaardig ouderschap geschrapt.

Programma Scheiden zonder Schade

Het Programma Scheiden zonder Schade wordt uitgevoerd door JenV en VWS in partnerschap met de VNG. Het Platform van organisaties en instellingen blijft onder voorzitterschap van Rouvoet actief betrokken. In het Platform worden in onderlinge afstemming activiteiten ontwikkeld en gecoördineerd. Mogelijk zal de samenstelling ervan iets anders zijn, onder andere door toevoeging van vertegenwoordigers uit het Rijk. Voor het vervolg is belangrijk dat rechtspraak, hulpverlening en overheden goed blijven samenwerken in slagvaardige coalities. Rouvoet heeft met zijn werkwijze aangetoond dat op dit gevoelige terrein overal tal van goede ideeën bestaan en dat partijen bereid zijn zich daaraan te verbinden.

Het scheidingsloket en een nieuwe procedure voor de rechter worden in drie arrondissementen uitgetest. Daarbij zullen we ook de aanbevelingen betrekken uit het rapport «Weten is nog geen doen» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Enige differentiatie in de aanpak is daarbij wenselijk om verschillen in effectiviteit te kunnen vaststellen. Vanuit het programma faciliteren wij deze «startregio's» met een lokale projectgroep en veranderkundige expertise.

Voor bovenstaande hebben wij in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) middelen vrijgemaakt, verdeeld over 2 jaar: € 2 miljoen voor 2018 en € 3 miljoen voor 2019.

Tot slot

Tijdens het Algemeen Overleg Kindermishandeling en Huiselijk Geweld van 4 april jongstleden (Kamerstukken 28 345, 31 015 en 31 839, nr. 1860) heeft het lid Westerveld (GroenLinks) vragen gesteld over de openheid van dossiers. Die vraag ging over de situatie dat kinderen die vroeger mishandeld zijn en begeleiding hebben gekregen van een therapeut tijdens het horen door ouders onder druk worden gezet over het vrijgeven van het dossier. Wij kennen deze signalen niet. Wel weten we dat het voorkomt dat een ouder zijn kind opzet tegen de andere ouder, met als doel dat het kind een belastende verklaring aflegt. Het is uiteraard schrijnend als een kind niet vrijelijk zijn mening kan geven. Daarom hebben wij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum gevraagd om onderzoek te doen naar het hoorrecht en de procespositie van het kind. Daarbij zal ook de rol van de bijzondere curator worden betrokken. Wij verwachten uw Kamer vóór de zomer van 2019 de resultaten te kunnen sturen.

Wij zetten ons deze kabinetsperiode in om de ambitie «Scheiden zonder Schade» vorm te geven: zo min mogelijk kinderen zijn de dupe van de scheiding van hun ouders. Die ambitie is stevig. Maar samen met alle betrokkenen kunnen we een heel eind komen. We zullen uw Kamer periodiek informeren over de voortgang, zowel van het programma zelf als van die actielijnen die via andere programma's worden uitgevoerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge