

Vergaderjaar 2018–2019

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2019

Het familierecht regelt belangrijke zaken in de betrekkingen tussen mensen, van vóór de geboorte tot na de dood. Het familierecht heeft ook de bijzondere belangstelling van uw Kamer. Met deze brief ga ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in op twee uiteenlopende actuele onderwerpen die het familierecht raken en doe ik eerder gedane toezeggingen dienaangaande gestand:

- I. adopties: interlandelijke en binnenlandse adopties, rootsonderzoek en nazorg;
- II. scheiden: de reactie op het onderzoek naar het niet nakomen van omgangsregelingen, de reactie op de evaluatie van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en internationale kinderontvoering.¹

I. Adoptie

Het doen van afstand ter adoptie is een ingrijpende gebeurtenis, niet alleen voor de ouders, maar ook voor het kind en de sociale omgeving. Hierbij spelen fundamentele kwesties als hechting, afkomst, ouderschap, gezinsleven en culturele identiteit. Het thema verdient daarom een aandachtige en kritische blik, zowel waar het gaat om het ophelderen van

¹ Enkele andere actuele onderwerpen op familierechtelijk terrein blijven hier buiten beschouwing. Over het thema Bevallen onder pseudoniem heb ik u op 3 december 2018 een brief gestuurd (Kamerstuk 32 279, nr. 131). Ik zal de voortgangsrapportage van het Programma Scheiden zonder Schade in het voorjaar aan uw Kamer zenden. Dan verwacht ik ook de Kabinetsreactie van het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap aan u te doen toekomen. Wel treft u – op uw verzoek – in de bijlage een overzicht met de verschillende onderzoeken die thans op het terrein van het familierecht worden uitgevoerd, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

misstanden met betrekking tot interlandelijke adopties uit het verleden,² als om het borgen van een zorgvuldige procedure voor interlandelijke adoptie om misstanden in de toekomst te voorkomen.

Juist nu het onderwerp adoptie in de internationale context op de agenda staat, is er reden om ook oog te hebben voor de geschiedenis van adopties die in Nederland hebben plaatsgevonden. Zowel geadopteerden als Nederlandse afstandsouders kunnen gedurende hun leven te maken krijgen met specifieke vragen of problemen gerelateerd aan (het doen van afstand ter) adoptie en daarbij ondersteuning en zorg nodig hebben.

A: Toekomstbestendig interlandelijk adoptiestelsel

Uw Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg Adoptie d.d. 18 januari 2018 gevraagd in te gaan op de toekomst van interlandelijke adoptie en maatregelen te nemen ter versterking van de adoptieprocedure (Kamerstuk 31 265, nr. 64). Voorop staat de vraag of een kind daadwerkelijk gebaat is bij een (interlandelijke) adoptie. Aan een gedegen adoptieprocedure ligt onder meer het subsidiariteitsbeginsel ten grondslag.³ Kinderen die niet langer kunnen opgroeien bij hun ouders moeten de mogelijkheid krijgen om zo dicht mogelijk bij huis op te groeien, in een gezin. Het stemt mij tevreden dat steeds meer landen voorzien in een adequaat jeugdbeschermingsstelsel, waardoor die kinderen in het land van herkomst een duurzame vorm van gezinsopvang geboden kan worden. Ook zien we dat er steeds meer mogelijkheden zijn om een kinderwens in vervulling te laten gaan. Het aantal adopties daalt dan ook aanzienlijk. In 2018 werden 157 buitenlandse kinderen in Nederlandse gezinnen opgenomen; tien jaar geleden ging het nog om 767 kinderen.

Het dalend aantal adopties dwingt ons ertoe om de komende jaren de efficiency binnen de adoptieketen te versterken. Er zijn ook geluiden voor het volledig beëindigen van interlandelijke adoptie. Toch zijn er in mijn ogen nog steeds kinderen wiens belang het meest is gediend met interlandelijke adoptie. Ondanks inspanningen lukt het de overheid niet om voor deze kinderen in eigen land een duurzaam perspectief te vinden. Zolang dit het geval is, vind ik dat de weg van interlandelijke adoptie moet blijven openstaan. Daarbij wil ik geen enkel land op voorhand uitsluiten. Dit betekent dat in ieder afzonderlijk geval zorgvuldig moet worden afgewogen of adoptie het beste alternatief is. Ons systeem moet erop zijn ingericht dit besluit met vertrouwen te kunnen nemen. Ik wil dat de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca) onderzoekt of een land daadwerkelijk voldoet aan de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag en onze normen. Indien er twijfel bestaat en na overleg met het betrokken land de twijfel niet kan worden weggenomen, werken wij niet mee aan interlandelijke adoptie.

² Ik heb uw Kamer bij brief van 6 december 2018 gemeld dat ik een extern onafhankelijk onderzoek instel naar de gang van zaken rond misstanden bij interlandelijke adoptie en de eventuele rol van de Nederlandse overheid daarbij (Kamerstuk 31 265, nr. 66). Ik zal uw Kamer op korte termijn nader informeren over de samenstelling van en de opdracht aan de onderzoekscommissie.

³ Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat een adoptie slechts kan plaatsvinden nadat de autoriteiten van het land van herkomst de mogelijkheden tot plaatsing van het kind in die staat naar behoren hebben onderzocht, en zodoende hebben vastgesteld dat een interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient.

Een groot deel van de interlandelijke adoptieprocedure speelt zich af in het zendende land. De Ca spant zich daarom in om zoveel mogelijk zicht te krijgen op hetgeen zich afspeelt in de landen van waaruit kinderen worden geadopteerd. Dat doet zij door contacten te onderhouden met Ca's van andere landen die kinderen adopteren uit het buitenland, met vergunninghouders en andere betrokkenen, door een beroep te doen op de kennis van internationaal werkende organisaties als Unicef en de International Social Service en door regelmatig af te reizen naar de zendende landen, om met betrokken autoriteiten en organisaties in gesprek te treden. Hiermee wordt inzicht verworven in het nationale kindbeschermingssysteem en de interlandelijke adoptieprocedures van het betreffende land. Zo kan de interlandelijke adoptie in de juiste context worden geplaatst. De mogelijkheden die de Ca heeft om op basis hiervan effectief invloed uit te oefenen op de procedures in de zendende landen zijn echter beperkt. Nederland is immers afhankelijk van de wijze waarop deze zendende landen de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag in de praktijk brengen en van hun bereidheid om de Ca daarover te informeren. Toch zie ik kansen om onze rol te versterken en om meer regie te voeren. Wat over de grens gebeurt, behoort tot de nationale bevoegdheden van dat land, maar we kunnen wel zelf bepalen of wij willen samenwerken met een land.

In de huidige situatie benaderen de Nederlandse adoptieorganisaties die bemiddelen bij interlandelijke adoptie (de vergunninghouders), de Ca met het verzoek goedkeuring te geven aan een specifieke match van een buitenlands kind met een gezin in Nederland.⁴ De Ca is thans niet betrokken bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden tussen de vergunninghouders en de zendende landen. Pas bij het matchingsvoorstel krijgt de Ca inzicht in de wijze waarop in het individuele geval de adoptieprocedure wordt doorlopen. Op dat moment toetst de Ca of het voorstel voldoet aan de uitgangspunten van het Haags Adoptieverdrag en de voorwaarden uit het Kwaliteitskader vergunninghouders.⁵

Versterken toezichthoudende rol

Om te borgen dat in ieder afzonderlijk geval zorgvuldig wordt afgewogen of adoptie het beste alternatief is, versterk ik de toezichthoudende rol van de Ca. Hiertoe zal ik de Ca – bij zowel verdragslanden als niet-verdragslanden – de wettelijke bevoegdheid geven in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie om te beslissen of de Nederlandse vergunninghouder in algemene zin met een land van herkomst kan samenwerken c.q. de bestaande samenwerking kan voortzetten. Zo wordt de Ca eerder betrokken bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden tussen de zendende landen en de Nederlandse adoptieorganisaties en vergroot zij het zicht op de gevolgde procedures in het buitenland. Daaruit volgt logischerwijs dat de Ca ook de bevoegdheid dient te krijgen om de samenwerking met een specifiek land te beëindigen als hiertoe aanleiding bestaat. Ook zal ik de Ca de mogelijkheid geven om de vergunning van

⁴ In tegenstelling tot hetgeen ik in beantwoording van een vraag van het lid Buitenweg heb gemeld tijdens het AO Adoptie d.d. 18 januari 2018 (Kamerstuk 31 265, nr. 64), maakt de afstandsverklaring op het moment dat de Ca goedkeuring geeft aan de adoptie, niet in alle gevallen deel uit van het dossier. Hieraan staat in de weg dat in bepaalde landen de afstandsverklaring pas wordt vrijgegeven als er een rechterlijke beslissing is geweest over de interlandelijke adoptie. Hoewel de afstandsverklaring in sommige gevallen ontbreekt, heeft de Ca wel inzicht in de wijze waarop afstand is gedaan.

⁵ In het kwaliteitskader wordt beschreven aan welke eisen de Nederlandse adoptieorganisaties moeten voldoen en aan welke inhoudelijke voorwaarden een kinddossier dient te voldoen.

een vergunninghouder voor een periode op te schorten als daartoe aanleiding bestaat.

Helder normenkader

Bij de beoordeling met welke landen wordt samengewerkt dient de Ca zich te laten leiden door de wijze waarop het land onderstaande verdrags-rechtelijke uitgangspunten in praktijk brengt. Daarbij geldt dat bij twijfel geen samenwerking wordt aangegaan dan wel de bestaande samenwerking wordt beëindigd. Hiertoe stel ik samen met betrokkenen een normenkader vast op basis van de volgende uitgangspunten:

- dat afstand ter adoptie door de (biologische) ouder(s) vrijwillig⁶ tot stand komt (zonder dwang of geldelijke beïnvloeding) en dat ouder(s) goede voorlichting ontvangen over wat adoptie inhoudt en wat de gevolgen en consequenties van de beslissing tot het doen van afstand zijn;
- dat het land al het mogelijke doet dat van dat land verwacht mag worden om kinderen te laten opgroeien bij de eigen ouders, familie of via binnenlandse adoptie of bij een perspectief biedend pleeggezin;
- dat wordt gewaarborgd dat afstammingsinformatie voor de geadopteerde te achterhalen is, dan wel dat de geadopteerde de mogelijkheid heeft zich te wenden tot een organisatie die de belangen van de geadopteerde hieromtrent afweegt tegen de belangen van de afstandsouder(s); en dat voor vondelingen informatie te achterhalen is over de wijze waarop is gezocht naar de biologische ouder(s) dan wel diens afkomst;
- dat de in de adoptieketen werkzame organisaties en autoriteiten deskundig zijn, beschikken over de kwaliteit om hun taak in het hoogste belang van het kind uit te oefenen en integer handelen;
- dat financiële stromen inzichtelijk zijn gemaakt, opdat adopties niet mogen leiden tot geldelijk voordeel voor betrokkenen bij de procedure;

Ketensamenwerking

Tot slot wil ik stilstaan bij de kwaliteit van de matching tussen adoptiekinderen en aspirant-adoptieouders binnen de adoptieketen. Kinderen in bepaalde (hogere) leeftijdscategorieën of met bijzondere zorgbehoeften maken een steeds groter deel uit van de groep adoptiekinderen. Het toewijzen van deze kinderen vergt een uiterst zorgvuldige en kwalitatief hoogstaande matching tussen de aspirant-adoptieouders en het kind.

Voordat de aspirant-adoptieouders een beginseltoestemming van de Ca ontvangen om te mogen adopteren, zijn de aspirant-adoptieouders verplicht de voorlichting van de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV) te volgen. Ook onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming de geschiktheid van de aspirant-adoptieouders om een buitenlands kind te kunnen verzorgen en opvoeden. Als de beginseltoestemming door de Ca is afgegeven, wenden de aspirant-adoptieouders zich tot een vergunninghouder die de bemiddeling op zich neemt. Als er geschikte aspirant-adoptieouders bij een kind worden gevonden en dat leidt tot een matchingsvoorstel dan legt de vergunninghouder dit matchingsvoorstel ter goedkeuring voor aan de Ca. Na de adoptie biedt de SAV de ouders begeleiding bij de hechting en ingroei van het kind in het gezin.

⁶ Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor de gevallen waarin de rechter in het land van herkomst de biologische ouders uit de ouderlijke macht ontzet en het kind uiteindelijk heeft vrijgegeven voor adoptie.

Het huidige onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptieouder sluit nog onvoldoende aan bij de toegenomen ernst van de problematiek van adoptiekinderen. Daarom ben ik met de ketenpartners in gesprek om te bekijken hoe het onderzoek nog beter toegespitst kan worden op de eisen die, gelet op de bijzondere zorgbehoeften van de adoptiekinderen, gesteld worden aan de aspirant-adoptieouders. Daarnaast wil ik een kinderarts het medisch en psychosociaal rapport dat in het buitenland over het kind is opgesteld, laten beoordelen alvorens het kind wordt gematcht met aspirant-adoptieouders. Ik streef ernaar dat dit in 2019 wordt ingevoerd.

B: Adopties in het verleden

Roots

Het is belangrijk dat kinderen weten waar zij vandaan komen. Zoals ik eerder heb aangegeven⁷, kunnen interlandelijk geadopteerden problemen ervaren in hun zoektocht naar informatie over hun afstamming. De afgelopen tijd heb ik – mede op verzoek van uw Kamer – gesproken met belangenorganisaties van geadopteerden, zoals Plan Angel, DNA India Adoptees, Sri Lanka DNA en Shapla (Bangladesh). Uit deze gesprekken is duidelijk geworden dat dossiers van adopties die in het verleden hebben plaatsgevonden vaak weinig en niet altijd bruikbare informatie bevatten.

Met Fiom heb ik een brainstormsessie georganiseerd om samen met de (belangen)organisaties van geadopteerden, vergunninghouders en NGO's te bezien hoe de hulp verbeterd kan worden aan interlandelijk geadopteerden die zoeken naar hun roots. Ik nodig de gevestigde organisaties en organisaties van geadopteerden uit om met een realistisch, gezamenlijk plan te komen voor een effectief en passend ondersteuningsaanbod in aanvulling op het huidige ondersteuningsaanbod.⁸ Dat plan kan zich onder meer richten op een bredere toegankelijkheid tot adoptiedossiers in Nederland en andere hulp bij zoekacties. Ik houd uw Kamer op de hoogte van dit plan.

Binnenlandse adoptie/Nederlandse afstandsoouders

Uit een verkennend onderzoek van de Radboud Universiteit is gebleken dat in de periode 1956 tot 1984 vrouwen in Nederland onder druk en/of dwang van hun sociale omgeving en hulpverleners afstand hebben gedaan van hun kind.⁹ Het lid Bergkamp (D66) heeft gevraagd om een diepgaander onderzoek naar binnenlandse adoptie in het verleden waarbij ook de problematiek van afstandsvaders en de geadopteerden beter in beeld wordt gebracht.

De afgelopen periode heb ik diverse overleggen gevoerd met de belangengroeperingen en Fiom. Tijdens die overleggen is gebleken dat afstandsmoeders die tussen 1956 en 1984 afstand hebben gedaan van hun kind en ook de afstandsvaders en de door hen afgestane kinderen behoefte hebben aan erkenning en het creëren van bekendheid voor deze problematiek. Ik heb het WODC gevraagd een diepgaander wetenschappelijk vervolgonderzoek te (laten) uitvoeren met als doel de problematiek

⁷ Kamerstuk 31 265, nr. 63 en 65.

⁸ Het huidige ondersteuningsaanbod gefinancierd door de rijksoverheid betreft internationale zoekacties door Fiom via ISS-kanalen, een helpdesk van Fiom voor geadopteerden en adoptieouders en gratis inzage in dossiers die onder beheer van de rijksoverheid vallen.

⁹ Het betreft het onderzoeksrapport «Beklemd in de scharnieren van de tijd. Beleid, praktijk en ervaringen van afstand ter adoptie door niet-gehuwde moeders in Nederland tussen 1956 en 1984». Dit rapport is bij brief van 9 mei 2017 aan uw Kamer toegezonden (Kamerstuk 33 836, nr. 20).

van binnenlandse adoptie in de periode 1956 tot 1984 completer in beeld te brengen en daarbij aandacht te besteden aan alle betrokkenen in de adoptiedriehoek.¹⁰ In dit onderzoek zal de rol van bij de afstand en adoptie betrokken actoren nader worden onderzocht en wordt ingegaan op de impact die afstand en adoptie op de betrokkenen hebben gehad. Voor betrokkenen die participeren in het onderzoek zal passende begeleiding worden georganiseerd. Ik heb het WODC gevraagd de voorbereiding van dit onderzoek zo snel mogelijk ter hand te nemen en de belangengroeperingen en Fiom te betrekken bij de vormgeving van dit onderzoek.

In het verkennend onderzoek zijn een aantal afstandsmoeders geïnterviewd en ook enkele afstandsvaders en geadopteerden. Samen met de belangengroeperingen en Fiom bekijk ik hoe een grotere groep van afstandsouders en gewezen afstandskinderen kan worden bereikt. Ik zal in ieder geval een landelijke oproep doen uitgaan.

Bovendien organiseer ik samen met de belangengroeperingen en Fiom voor de zomer een conferentie. Het doel van deze conferentie is tweeledig: de problematiek de aandacht te geven die het verdient en de onderzoekers te voorzien van relevante inzichten vanuit de praktijk.

Ik ga ervan uit dat met deze maatregelen een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan erkenning en herstel doordat goed in beeld kan worden gebracht wat de betrokkenen hebben meegemaakt en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.

Nazorg

Fiom en de SAV hebben de behoefte aan ondersteuning en zorg van volwassen (interlandelijk en binnenlands) geadopteerden en Nederlandse afstandsmoeders geïnventariseerd. Ook hebben de belangengroeperingen van binnenlands geadopteerden en Nederlandse afstandsouders die in het verleden afstand hebben gedaan van een kind in het kader van het gevoerde overleg hun behoefte aan zorg en ondersteuning aan mij kenbaar gemaakt. Hieruit blijkt dat behoefte bestaat aan een breed en laagdrempelig aanbod van gespecialiseerde hulp- en dienstverlening. Deze inventarisatie vormt aanleiding om de dienstverlening, die Fiom en SAV nu al bieden voor deze groep, beter te stroomlijnen en uit te breiden.

Ik ben voornemens om samen met mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierover een aanvullend aanbod te organiseren en ga daarover in gesprek met Fiom en SAV. Uitgangspunt is dat geadopteerden en Nederlandse afstandsouders die tijdens hun leven aanlopen tegen specifieke vragen of problemen gerelateerd aan (afstand ter) adoptie hierover informatie en advies kunnen inwinnen, dat hen indien nodig ook passende ondersteuning wordt geboden en dat zij zo nodig worden doorverwezen naar de reguliere (gespecialiseerde) zorg. Ook is het belangrijk dat Fiom en SAV de kennis rond (het afstand doen ter) adoptie beschikbaar stellen aan hulp- en zorgverleners.

II. Scheidingen

Kern van het probleem bij conflictscheidingen 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 daarbij de kinderen, die hiervan schade ondervinden. Mijn inzet is erop gericht om die schade met concrete acties zoveel als mogelijk te beperken. Met als uitgangspunt: geen kind mag de dupe worden van de scheiding van zijn ouders. En de

¹⁰ Afstandsouders, geadopteerden/gewezen afstandskinderen en adoptieouders.

beste manier om dat te bereiken is: ouders ondersteunen. Niet om de problemen rond de scheiding van de ex-partners over te nemen, maar om zowel henzelf als hun omgeving te begeleiden naar de nieuwe situatie. Daarbij hoort 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. Hiervoor is het belangrijk dat ex-partners goede afspraken maken over de omgang met het kind. Want het kind heeft recht op contact/omgang met beide ouders. Als er sprake is van relatieproblemen of een scheiding kan een situatie ontstaan waarbij één van de ouders het kind overbrengt naar of vasthoudt in een ander land. Dit is een diep ingrijpende gebeurtenis, in de eerste plaats voor het kind, maar ook voor de achterblijvende ouder.

A: Reactie op WODC-onderzoek niet nakoming van omgangsregelingen

Bij deze brief bied ik u aan het rapport «Naleving van contact/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief» dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitgevoerd door de Vrije Universiteit en de Universiteit Utrecht.¹¹

De aanleiding voor het onderzoek is een motie van de leden Bergkamp (D66) en Van Nispen (SP) waarin de regering werd verzocht om het niet nakomen van omgangsregelingen in de praktijk te onderzoeken.¹² Uw Kamer heeft mij verzocht om op basis van dit onderzoeksrapport met voorstellen te komen hoe ouders, beter dan nu, ertoe kunnen worden aangezet om zich aan omgangsregelingen te houden.¹³ Ik betrek in mijn antwoord inzichten die naar voren komen in het proefschrift van dhr. S. de Bruijn, over de werking van het ouderschapsplan en de rol van professionele bemiddeling bij echtscheidingen. Dit proefschrift is ook in het onderzoek van het WODC betrokken.¹⁴

Context

Het kind heeft recht op contact/omgang met beide ouders. Dit juridisch uitgangspunt strookt volgens de onderzoekers met sociaalwetenschappelijke inzichten over het belang van dit contact voor kinderen. Contact met ouders is een voorwaarde voor het hebben en ontwikkelen van een band, en meer contact met een ouder na scheiding bevordert doorgaans de kwaliteit van de relatie. Kinderen functioneren beter en ontwikkelen zich gunstiger wanneer zij na de scheiding een positieve, ondersteunende relatie hebben met beide ouders.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat kinderen last ondervinden van ouders die afspraken over omgang niet naleven. Loyaliteitsproblemen zijn daarvan een voorbeeld. Bovendien blijken zij na scheiding veel nadelige gevolgen te ondervinden van factoren die samenhangen met slechte naleving van afspraken. Het gaat dan om ouderlijke conflicten, verminderde kwaliteit van de ouder-kind relatie en een verslechterde opvoedkwaliteit van ouders na scheiding.

¹¹ M.V. Antokolskaia (ACFL, VU Amsterdam), C.G. Jeppesen de Boer (UCERF, UU), G.C.A.M. Ruitenbergh (ACFL, VU Amsterdam), W.M. Schrama (UCERF, UU), I.E. van der Valk (Faculteit Sociale Wetenschappen, UU) en P. Vrolijk (Faculteit Sociale Wetenschappen, UU), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹² Kamerstuk 34 168, nr. 5.

¹³ Kamerstuk 33 836, nr. 27.

¹⁴ Commissiebrief, 21 juni 2018.

Titel: «Reaching agreement after divorce and separation. Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation».

Het percentage kinderen dat helemaal geen contact heeft met de uitwonende ouder blijkt gedurende de laatste vijftien jaar in Nederland te zijn afgenomen, van circa 25 naar ongeveer 10 procent.¹⁵

Uit vergelijkend internationaal onderzoek blijkt dat in andere landen (onderzocht zijn: Australië, Noorwegen en Denemarken) sprake is van een relatief kleine groep gescheiden ouders, van rond de 10 procent, die gekenmerkt wordt door een hoog-conflictniveau en de aanwezigheid van meerdere risicofactoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, laag IQ, ontoereikende zorgcapaciteit en huiselijk geweld. De ouders uit deze groep voeren vaak meerdere procedures bij de rechter en zijn doorgaans niet in staat om zelfs met hulp en begeleiding hun geschillen op te lossen.

Verplicht ouderschapsplan

Sinds 2009 zijn alle scheidende ouders met minderjarige kinderen wettelijk verplicht om bij hun scheiding een ouderschapsplan op te stellen, waarin de formele afspraken die de scheidende ouders maken worden vastgelegd. Uit het onderzoek van De Bruijn blijkt dat er sinds de inwerkingtreding van deze wettelijke verplichting geen wezenlijke veranderingen zijn waar te nemen in de omgang tussen (gescheiden) ouders en kinderen en dat het welzijn van kinderen niet verbeterd of verslechterd is. Wel worden nu meer afspraken gemaakt, zijn deze afspraken gedetailleerder en worden ze vaker gewijzigd. Verder blijkt uit dit onderzoek dat de vroege timing van het opstellen van het ouderschapsplan soms tot problemen kan leiden, onder meer omdat praktische zaken niet altijd zijn uitgekristalliseerd en één van de ouders de scheiding (nog) niet heeft geaccepteerd.

De onderzoekers zijn van oordeel dat een ouderschapsplan niet een in beton gegoten plan moet zijn, maar eerder een dynamische set van afspraken. In het verlengde daarvan stellen zij het introduceren van een proefperiode voor, waarin ouders en kinderen ervaren hoe de afspraken over contact/omgang in de praktijk uitwerken. Dat biedt ook een goede gelegenheid om kinderen nadrukkelijker te betrekken, niet alleen bij het maken van afspraken, maar ook bij het evalueren daarvan. Een volgende aanbeveling is dat bij een moeizame totstandkoming van een ouderschapsplan en afspraken over contact en omgang, er onmiddellijk een doorverwijzing zou dienen te volgen voor ondersteuning en behandeling; een moeizame totstandkoming of het niet slagen in het maken van afspraken vormt een indicatie voor grotere problemen. De wetgever stelt op dit moment aan de professional die ouders bij het tot stand brengen van een ouderschapsplan begeleidt, geen beroepsopleidingseisen. Gezien de serieuze problematiek, de gevolgen voor kinderen, de economische, juridische en (hoge) maatschappelijke kosten en de behoefte aan preventie en vroegsignalering, verdient dat wel aanbeveling, aldus het onderzoek.

¹⁵ Uw Kamer heeft mij ook verzocht om een reactie te geven op het CBS-onderzoek waaruit blijkt dat een op de vijf volwassenen (tussen de 25 en 46 jaar) die als kind een scheiding heeft meegemaakt hun vader niet meer ziet. Zoals ik ook heb aangegeven in antwoord op Kamervragen van Westerveld en Buitenweg (GroenLinks)(Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1179) was dit de periode van de scheidingsgolf en waren de rollen tussen vader en moeder toen anders dan nu.

Het afdwingen van omgangsregelingen

De onderzoekers constateren dat het bestaande aanbod aan juridische opties en mogelijkheden om omgangsregelingen af te dwingen, al ruim is. Er is een heel palet aan maatregelen en instrumenten, zowel binnen het familierecht als in het civiele recht en het strafrecht, die inzetbaar zijn bij de niet-naleving van afspraken over omgang. Hierbij hoort ook de herziene OM-richtlijn die in maart 2018 in werking is getreden. Uit cijfers van het Openbaar Ministerie blijkt dat dit instrument, de inzet van het strafrecht, frequent wordt benut. Over de vraag in hoeverre dat wenselijk is zijn de meningen verdeeld, zo blijkt uit de literatuur en uit interviews. Argumenten tegen de inzet van dit instrument zijn onder meer dat dit het kind kan of zal schaden, het conflict tussen ouders kan vergroten, stigmatiserend kan werken en dat de strafrechter deze zaken moeilijk kan beoordelen omdat ouders vaak elkaar diskwalificeren. Argumenten vóór het benutten van deze strafrechtelijke mogelijkheid zijn onder andere dat hiervan mogelijk een preventieve werking kan uitgaan en dat een strafrechtelijke sanctie, zoals een voorwaardelijke taakstraf, soms een minder ingrijpend karakter heeft dan een civielrechtelijke reactie.

Uit de interviews met 12 deskundigen afkomstig uit het juridisch werkveld blijkt dat veruit de meeste respondenten geen voorstander zijn van de inzet van het strafrecht, omdat de ouder die strafrechtelijk wordt vervolgd deze gebeurtenis in de meeste gevallen niet bij het kind zal weghouden. Enkele respondenten menen dat het strafrecht alleen geschikt is als niets anders meer helpt; als ultimatum remedium. Het creëren van een nieuwe wettelijke bepaling in het Wetboek van Strafrecht waarin specifiek het niet nakomen van contact/omgangsregelingen strafbaar wordt gesteld kan bij de respondenten niet op steun rekenen.

Volgens de onderzoekers ligt de oplossing om afspraken te handhaven niet primair in de inzet van de verschillende juridische instrumenten. Doorgaans zijn deze instrumenten niet het juiste antwoord op de problemen die ten grondslag liggen aan niet naleving en vergroten ze eerder de partnerproblematiek. Ook uit de interviews blijkt dat de beroepsgroepen zelf weinig zien in de inzet van «harde maatregelen», omdat het geen bijdrage levert aan het oplossen van de onderliggende ex-partnerproblematiek.

Bevordering van het naleven van omgangsregelingen

De onderzoekers betogen dat ouders beter moeten worden gemotiveerd tot het maken van weloverwogen afspraken over hun kinderen. De nadruk moet worden verlegd van de verplichting om tot afspraken te komen naar het besef dat ouderschap blijft en dat daarvoor goede afspraken nodig zijn. Niet meer het maken van afspraken zien als een doel op zich, maar als een middel om de communicatie tussen ouders te verbeteren en conflicten te voorkomen of op te lossen, in het belang van beider kinderen.

De oplossing ligt volgens de onderzoekers dan ook niet zozeer in het uitbreiden van het juridische instrumentarium, maar in het vroegtijdig signaleren en het op maat ondersteunen van ouders. Meer investeren in het vroeg diagnosticeren, het voorkomen en het de-escaleren van het ouderlijk conflict, dan in het afdwingen van de nakoming daarvan, aldus de onderzoekers.

Als voorbeeld van hoe het anders kan, wordt Australië genoemd. In Australië bestaat het *pre-action Family Dispute Resolution traject*, het FDR-traject. Het overgrote deel van FDR wordt aangeboden in de vorm van gesubsidieerde faciliterende mediation en uitgevoerd door daarvoor

speciaal opgerichte en door de overheid gefinancierde *Family Relationship Centres* (FRC's). FRC's zijn *community-based* centra die als poortwachter en toegangspoort fungeren tot het systeem van familierechtelijke hulpfaciliteiten en geschilbeslechting. De voornaamste taak van de FRC's is ouders te ondersteunen bij het vinden van oplossingen voor geschillen en hen te helpen bij het maken van afspraken na de scheiding. FRC's worden bemenst door ervaren mediators met een gedragswetenschappelijke of juridische achtergrond.

De onderzoekers pleiten voor het ontmoedigen van het direct voorleggen van een geschil aan de rechter, door het verplichtstellen van een buitengerechtelijk traject aan ouders vóór de toegang tot een procedure op tegenspraak. Tegelijkertijd pleiten ze ervoor om meer te investeren in het vroeg diagnosticeren, voorkomen en de-escaleren van het ouderlijk conflict. Zo kan onder meer gedacht worden aan het in het leven roepen van een echtscheidingsloket/wijkteam in iedere gemeente, het in een vroegtijdig stadium inschakelen van een deskundige die kan diagnosticeren welke hulp nodig is, het ontwikkelen van een stappenplan voor scheidingszaken, het sterker inzetten op preventieve hulpverlening en het verbeteren van de samenwerking tussen hulpverleners.

Reactie

Dit omvangrijke en gedegen onderzoek biedt belangrijke aanknopingspunten voor mijn beleid voor de komende jaren. Veel bevindingen sluiten bovendien aan op de ontwikkelingen die met het Programma Scheiden zonder Schade zijn ingezet.

Eén van de uitgangspunten van dit programma is dat blijvend contact met beide ouders in het belang is van een gezonde ontwikkeling van het kind. Ook dit onderzoek onderstreept het belang hiervan. Een groot aantal acties dat de komende jaren wordt uitgevoerd, ziet daarop, zoals het borgen dat hiervoor in de opleiding van de relevante beroepsgroepen aandacht is; het aanpassen van de Richtlijnen Jeugd en Jeugdbescherming opdat meer recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig ouderschap; en het bevorderen van de publieke bewustwording dat het kind recht heeft op zorg door en contact met beide ouders.

Het onderzoek noemt argumenten waarom een extra wettelijke bepaling in het Wetboek van Strafrecht niet in de rede ligt: wij beschikken al over een breed scala aan wettelijke (dwang)middelen en het strafrecht adresseert niet de onderliggende ouderproblematiek. Ik neig er dan ook naar deze conclusie van de onderzoekers te onderschrijven. Wel blijf ik benadrukken dat het strafrecht als ultimum remedium ingezet moet kunnen worden. Als de ene ouder de omgang van het kind met de andere ouder blokkeert, moet deze ouder hiermee ook naar de politie kunnen en erop vertrouwen dat de politie werk maakt van deze aangifte. Het is dan ook goed om te zien dat de OM-richtlijn al vaak benut is. Het Programma Scheiden zonder Schade zal – ook op uw verzoek – de nieuwe richtlijn onder de aandacht brengen van professionals en samenleving, zodat deze richtlijn breder bekend wordt.¹⁶

Ik ben het met de onderzoekers eens dat met name de onderliggende ex-partnerproblematiek aangepakt moet worden en dat primair ingezet moet worden op de-escalatie en dejuridisering. Dit is ook het doel van de experimenten die wij in het kader van het Programma Scheiden zonder Schade aan het opzetten zijn. Wel geeft dit onderzoek vele nieuwe

¹⁶ Motie-Van der Graaf, *Kamerstuk* 33 836, nr. 30.

inzichten die ik zal meenemen in het Programma en bij deze experimenten. Twee concrete punten licht ik er hierbij alvast uit: het ouderschapsplan en de werking daarvan en het uittesten van het FDR-traject in één van de regiolabs, met de gezinsvertegenwoordiger als professional die de ouders begeleidt bij het opstellen van het ouderschapsplan. Deze gezinsvertegenwoordiger zal moeten beschikken over nader te bepalen competenties en kwalificaties.

Ik informeer uw Kamer dit voorjaar over de precieze invulling van de experimenten.

B: Reactie evaluatie LBIO

Tevens bied ik u bij deze brief het rapport aan van Significant over de evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan LBIO¹⁷. Het LBIO is belast met de inning van kinder- en partneralimentatie. Significant heeft het functioneren van het LBIO geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.¹⁸

De evaluatie laat een positief beeld zien. De hoofdconclusie is dat het LBIO zijn wettelijke taken doelgericht en doelmatig uitvoert en dat de bedrijfsvoering adequaat op die taken is ingericht. Verder past het LBIO professionele monitoring en verbetering toe en de kwaliteit van de dienstverlening is hoog.

Reactie

Ik ben tevreden met deze uitkomsten. Het rapport doet ook een aantal aanbevelingen. Deze richten zich deels op het functioneren van het LBIO en zijn deels beleidsmatig van aard. De aanbevelingen gericht aan het LBIO zien op het verbeteren van de informatievoorziening bij een herzieningsverzoek, het waar nodig per rechtbank uitvoeren van relatie-management en het volgen van de ontwikkelingen bij de vorderingen waarbij sprake is van meerdere schuldeisers (botsend beslag). Het LBIO zal deze aanbevelingen uitvoeren. Met het LBIO zal ik nagaan of het LBIO voldoende bekend is bij de doelgroep en wat daaraan eventueel verbeterd kan worden.

De evaluatie geeft ook een aantal bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen mee. Deze gaan over de mogelijkheden die het LBIO zou kunnen bieden als een herziening van de alimentatie bij de rechtbank aan de orde is, het toekennen van preferentie voor vorderingen van kinderalimentatie, het uitbreiden van het taakgebied met notarieel vastgelegde alimentatieafspraken en het stopzetten van de inning van Ouderbijdragen Jeugdzorg van vóór 2015. Deze aanbevelingen zijn verstrekkender van aard en vergen nader onderzoek, ook naar de gevolgen voor wet- en regelgeving. Ik zal uw Kamer hierover te zijner tijd nader berichten.

C: Aanpak internationale kinderontvoeringen

Kinderontvoeringen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en als een kind wordt ontvoerd, moet het kind er zo min mogelijk schade van ondervinden. In mijn brief van 27 juni 2018¹⁹ heb ik u geïnformeerd over de maatregelen die ik in dit kader neem. Hieronder geef ik de laatste stand van zaken weer.

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁸ Overeenkomstig artikel 39, eerste lid, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

¹⁹ Kamerstuk 30 072, nr. 36.

Dalende trend

Het is goed om te zien dat, ondanks het feit dat het aantal grensoverschrijdende relaties toeneemt, het aantal internationale kinderontvoeringen de afgelopen zomer is gedaald ten opzichte van de zomer daarvoor. Dit blijkt uit cijfers van zowel de Ca als het Centrum internationale kinderontvoering (Centrum IKO). Binnenkort worden de totaalcijfers over 2018 bekend, maar ik verwacht dat deze dalende trend zich heeft voortgezet.

Preventieve maatregelen

Ik heb het Centrum IKO gevraagd om trainingen te geven aan een bredere groep professionals, extra in te zetten op het voorkomen van kinderontvoeringen en samen met de Ca en de Koninklijke Marechaussee (kMar) te werken aan verbetering van het toestemmingsformulier voor reizen met een minderjarige naar het buitenland. Het Centrum heeft aangegeven deze acties vanaf 2019 te gaan uitvoeren. Hiervoor krijgt het Centrum drie jaar lang een projectsubsidie.

In antwoord op de vraag van uw Kamer over toegang tot het gezagsregister door de kMar om kinderontvoering te voorkomen, meld ik u dat de kMar sinds februari 2015 toegang heeft tot het gezagsregister. Zo kan de kMar direct inzicht krijgen in de gezagssituatie.

Vorbereiding internationale kinderontvoering

De motie-Ploumen en Kuiken verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre politie en Openbaar Ministerie beleid voeren en actief zijn ten aanzien van het bestraffen van voorbereiding van internationale kinderontvoering en verzoekt de regering tevens om, in overleg met het Openbaar Ministerie te bezien of er een aanwijzing met betrekking tot internationale kinderontvoering nodig is.²⁰

In de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling van het Openbaar Ministerie zijn het kader en de regels voor de strafrechtelijke aanpak beschreven. Onttrekking aan het gezag en ontvoering zijn daarin expliciet als vorm van geweld in de privésfeer opgenomen. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de Richtlijn voor strafvordering onttrekking minderjarige aan wettig gezag opgesteld. Hierin staan de uitgangspunten voor de sanctietoepassing en het transactie- en requireerbeleid. Internationale kinderontvoering is daarin opgenomen als (zwaarste) categorie (4), waarbij de mate van voorbereiding als een van de strafmaat beïnvloedende factoren geldt. Gelet op het voorgaande heeft een separate aanwijzing internationale kinderontvoering naar het oordeel van het Openbaar Ministerie geen toegevoegde waarde. Ik deel die mening.

Zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief van 27 juni 2018 kan met de Herziening van het Schengen-informatiesysteem straks door een bevoegde autoriteit (bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie) beslist worden om een kind preventief te signaleren wanneer er aanwijzingen zijn voor een mogelijk op handen zijnde ontvoering (Kamerstuk 30 072, nr. 37). Deze concrete veranderingen bieden meer handvatten om preventief op te treden dan het creëren van een nieuwe aanwijzing.

Rol ambassades

Op verzoek van uw Kamer heb ik bekeken wat onze ambassades kunnen doen aan consulaire bijstand in het buitenland en hoe ouders daar beter geholpen kunnen worden. Ambassades zullen op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken het zicht op gespecialiseerde familie-

²⁰ Kamerstuk 33 836, nr. 28.

rechtadvocaten verbeteren, teneinde ouders indien nodig en desgevraagd te kunnen doorverwijzen naar een advocaat ter plaatse.

Herziening Verordening Brussel II-bis

Op 28 november 2018 heb ik u nader geïnformeerd²¹ over de inhoud en het verloop van de onderhandelingen over de herziening van de Verordening Brussel II-bis.²² De JBZ-Raad is op 7 december 2018 akkoord gegaan met de gewijzigde tekst van verordening Brussel II-bis. Naar verwachting zullen de onderhandelingen over de overwegingen en bijlagen bij de verordening in de eerste helft van 2019 worden afgerond. Zodra de definitieve tekst van het voorstel openbaar is gemaakt, zal ik het voorstel aan uw Kamer voorleggen.

Verbeteringen in het nieuwe voorstel op het gebied van internationale kinderontvoering zijn onder meer dat een beslissing dat het kind terug moet naar zijn of haar ouders voortaan in alle lidstaten geldt. Het opnieuw ontvoeren van een kind wordt hiermee ontmoedigd. Mediation wordt bevorderd door landen aan te sporen dit eerder en vaker in te zetten en de uitkomsten van mediation kunnen worden vastgelegd binnen de procedure over de kinderontvoering. Ook kan de rechter in de procedure over de kinderontvoering voortaan voorlopige, beschermende maatregelen nemen om een veilige terugkeer te garanderen. Ten slotte wordt omgang tussen het kind en de achtergebleven ouder gedurende de terugkeerprocedure bevorderd.

Tot slot

Het familierecht is voortdurend in beweging. Mijn inzet is erop gericht om, zowel waar het gaat om adopties als om scheidingen, recht te doen aan deze maatschappelijke ontwikkelingen. Dit doe ik door de positie van betrokkenen te versterken en waar nodig wetgeving aan te passen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²¹ Kamerstuk 30 072, nr. 38.

²² Verordening (EG) Nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000, PbEU 2003, L 338.