

Vergaderjaar 2021–2022

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2022

Ter voorbereiding op het commissiedebat op 24 maart stuur ik u hierbij een actueel overzicht van de verschillende opgaven die spelen op het terrein van het personen- en familierecht. Over de toekomst op interlandelijke adoptie zal ik u via een separate brief informeren vóór het commissiedebat.

De ontwikkelingen op het terrein van personen- en familierecht in de maatschappij gaan door en aanpassingen in beleid en wetgeving dus ook. Het werk op dit terrein is nooit af. Ik zal hieronder achtereenvolgens ingaan op de volgende onderwerpen, waarbij ik onderscheid maak tussen het blok ouderschap en het blok adoptie.

- I. Ouderschap
 - 1. Programma Scheiden zonder Schade
 - 2. Uitwerking coalitieakkoord
- II. Adoptie
 - 1. Expertisecentrum interlandelijke adoptie
 - 2. Voortgang binnenlandse afstand en adoptie
- III. Wetgeving

I Ouderschap

1. Programma Scheiden zonder Schade

De afgelopen drie jaar heeft het Programma Scheiden zonder Schade (hierna: Programma) zich ingezet voor een betere manier van scheiden in Nederland. De ambitie van het Programma was om schade bij kinderen te voorkomen als hun ouders uit elkaar gaan. Het Programma is uitgevoerd door JenV en VWS in partnerschap met de VNG en de rechtspraak. Uw Kamer is gedurende de looptijd van het Programma via tussenrapportages geïnformeerd over de aanpak en behaalde (tussen)resultaten.

Met deze brief bied ik u – mede namens de Staatssecretaris van VWS – de eindrapportage van het Programma aan¹. Ik ben van mening dat met het Programma de fundamenteën van een nieuwe, de-escalerende scheidingsaanpak zijn neergezet. Ook is een belangrijke maatschappelijke en gemeentelijke beweging in gang gezet met meer aandacht voor het belang en welzijn van het kind bij een scheiding. Hieronder zet ik de belangrijkste resultaten op een rij:

→ *Maatschappelijke en gemeentelijke beweging*

Het Programma heeft zich gericht op het proces van maatschappelijke bewustwording, signalering en kennis. De grondgedachte van het Programma was dat de rijksoverheid niet bij machte is om een dergelijk groot maatschappelijk probleem – kinderen die schade lijden door een scheiding – alleen op te lossen met interventies en wet- en regelgeving. Dat vergt een gezamenlijke inzet van meerdere overheids-lagen, professionals, maatschappelijke organisaties en burgers. Daarom is via het Platform intensief gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en bagage van professionals en organisaties in het veld en die kennis en ervaring ook verder verspreid en doorontwikkeld. Het Programma fungeerde zo als een katalysator. Onder meer door de vele webinars die het Programma organiseerde bleef deze beweging gaande en gestimuleerd.

Ook is door het Programma gestimuleerd dat er lokaal meer aandacht is voor gemeentelijk beleid op het thema relatie- en scheidingsproblematiek. Hiertoe heeft het Programma, op verzoek van gemeenten, verschillende handreikingen ontwikkeld. Gemeenten zijn hierdoor in staat gesteld een preventieve aanpak te voeren. Die preventieve aanpak is belangrijk, omdat volgens Inspectierapporten wel 60 à 70 procent van de gezinnen binnen de jeugdbescherming te kampen heeft met scheidingsproblematiek en een complexe scheiding gemeenten en Rijk tot wel 50.000 euro kan kosten.

→ *De nieuwe scheidingsaanpak*

In zogeheten Regiolabs binnen de arrondissementen van Den Haag en Oost Brabant is met vertegenwoordigers van de rechtbank, advocatuur, de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en gemeenten een nieuwe scheidingsaanpak ontwikkeld. Deze aanpak bestaat uit en is gericht op:

- a. Vroegtijdige hulp en ondersteuning aan gezinnen, zoals met het Digitaal Plein (een nog verder te ontwikkelen nieuwe scheidingswebsite voor Nederland) en de gezinsvertegenwoordiger.
- b. Juridische procedures die meer en gericht aanzetten tot de-escalatie, zoals met de procedure gezamenlijke toegang ouders.
- c. Het bevorderen van blijvend ouderschap en contact van het kind met beide ouders, zoals met de specialist contactverlies.
- d. Continue deskundigheidsbevordering bij de betrokken professionals, zoals door de vele deskundigheidssessies in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut.

In de eindrapportage vindt u een volledig overzicht van de uitgevoerde pilots, acties en behaalde resultaten. Ik wil via deze weg mijn dank uitspreken aan eenieder die geholpen heeft om dit mogelijk te maken: het Platform onder leiding van André Rouvoet, de regiolabs en iedereen die daarin heeft meegewerkt; de professionals, begeleiders en onderzoekers van de verschillende pilots; de Rechtspraak; de VNG, gemeenten en de associatie Wijkteams die met ons samen wilden zoeken naar een manier om kinderen en gezinnen minder de dupe te laten zijn van scheidingen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Door deze betrokkenheid, inzet en expertise hebben we hierin wezenlijke stappen kunnen zetten.

Vervolgstappen en doorontwikkeling

1. Integrale doorontwikkeling scheidingsaanpak

Om de nieuwe scheidingsaanpak goed te kunnen laten landen en borgen is het van belang de effectiviteit en samenhang zichtbaar te maken. Hiervoor is doorontwikkeling nodig van de werkzame elementen uit de pilots gezinsvertegenwoordiger, specialist contactverlies en nieuwe procedure bij de rechtbank. In de regio Den Haag worden onder de noemer «Klein Nederland» de kansrijke werkzame elementen uit de verschillende pilots in de uitvoering samengebracht en langdurig gemonitord door TNO. Doel is om een blauwdruk van de nieuwe scheidingsaanpak te ontwikkelen waarbij de verschillende elementen van de scheidingsaanpak in samenhang zijn onderzocht en wetenschappelijk onderbouwd. Eerste conclusies hiervan komen eind 2022 beschikbaar.

2. Digitaal Plein

Om ouders vroegtijdig te ondersteunen bij relatie- en scheidingsproblemen, is het prototype DigiPlein ontwikkeld en opgeleverd. Op dit moment wordt gewerkt aan een livegaande versie. Ik ben met betrokken partijen afspraken aan het maken over de verdere ontwikkeling, borging en eventueel uitbouwen van het DigiPlein, naar het gemeentelijke domein. Het streven is namelijk om deze landelijke website te laten aansluiten op regionale en gemeentelijke sites. Daarbij wil ik de content verzorgen in samenwerking met o.a. VWS, VNG en veldpartijen. Op deze manier kan gerealiseerd worden dat ouders daadwerkelijk laagdrempelige informatie over juridische, sociale en emotionele aspecten van het scheidingsproces kunnen vinden.

3. Deskundigheidsbevordering

De afgelopen jaren heeft het programma fors ingezet op het vergroten van kennis en expertise van professionals, via verschillende webinars en handreikingen. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft samen met de regiolabs deskundigheidsbevorderingssessies georganiseerd. De pilot specialist contactverlies heeft ook nieuwe inzichten gebracht in hoe om te gaan met strijdende ouders. Uit deze pilot blijkt dat een nieuw handelingsperspectief noodzakelijk is voor professionals die met scheidende ouders werken. De komende tijd werk ik dit samen met stakeholders, zoals de beroepsverenigingen, verder uit, in samenhang met andere trajecten zoals de Hervormingsagenda Jeugd en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Daarnaast heb ik het Nederlands Jeugdinstituut subsidie gegeven voor het opzetten van een online channel voor professionals en heb ik TNO gevraagd om een blauwdruk te maken voor een regionaal scheidingsplein voor gemeenten, zodat zij eenvoudig kunnen aansluiten op het nog te ontwikkelen centrale DigiPlein.

Verbinding scheiden met andere beleidsterreinen

De opgave om de schade bij kinderen als gevolg van de scheiding van hun ouders te voorkomen, is niet afgerond nu het Programma stopt. Het Programma heeft betrokken partijen gestimuleerd tot actie en samenwerking, heeft opgedane resultaten, inzichten en kennis verspreid en heeft landelijke (beleids)kaders voor de uitvoering ontwikkeld. Maatschappelijk en professioneel is een kentering zichtbaar. Tegelijkertijd zijn de problemen rond (complexe) scheidingen nog niet uit de wereld. Het

onderwerp scheiden is een thema dat blijvende aandacht en inzet vraagt. Als bijlage treft u aan een onderzoek van Significant Public naar de samenhang tussen jeugdhulpgebruik, scheidingen en volwassen GGZ². De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dat in gezinnen waarbij sprake is van zowel GGZ problematiek als scheidingen, het aandeel kinderen met jeugdzorg hoger is. Dit maakt eens te meer duidelijk dat relatie- en scheidingsproblematiek een kristallisatiepunt is: de sociale problemen – armoede, schulden, jeugdzorg, jeugdbescherming, kindermishandeling, huiselijk geweld, huisvestingtekorten, schooluitval – komen hier samen. Door ouders met relatie- of scheidingsproblemen tijdig te bereiken en vanuit de gemeente (online) informatie en indien nodig ondersteuning te bieden, kan de problematiek worden beperkt en schade bij kinderen en diens ouders worden voorkomen.

Daarom is verbreding en verbinding met andere beleidsterreinen en -opgaven gewenst. Dit doe ik samen met de Staatssecretaris van VWS en de VNG, op de volgende wijzen:

→ Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

De verwevenheid tussen het thema scheiden en de jeugdbescherming is groot. We weten dat het merendeel van de jongeren met een beschermingsmaatregel gescheiden ouders heeft. Het meegezonden onderzoek van Significant Public bevestigt dit nogmaals. Tegelijkertijd rijst de vraag op of een beschermingsmaatregel het juiste instrument is voor de problemen in deze gezinnen. Om deze reden worden belangrijke onderdelen van het Programma geborgd in het nieuwe Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, bijvoorbeeld de resultaten van de pilot gezinsvertegenwoordiger en specialist contactverlies. Zowel in de proeftuinen als in de regio's zullen inspiratiesessies georganiseerd worden om de methodieken en kennis van het Programma verder te brengen in de praktijk.

→ Hervormingsagenda Jeugd

Rijk, VNG, jeugdhulpaanbieders, professionals en cliënten- en jongerenorganisaties hebben afgesproken te komen tot een Hervormingsagenda Jeugd. Deze agenda richt zich op goede en tijdige zorg en ondersteuning voor kind en gezin en een duurzaam financieel houdbaar jeugdhulpstelsel. Het jeugdhulpgebruik van kinderen met gescheiden ouders is significant hoger dan van kinderen wiens ouders nog bij elkaar zijn, zo laat bijgevoegd onderzoek ook zien. De preventieve aanpak van relatie- en scheidingsproblematiek zoals het Programma de afgelopen jaren heeft gepromoot en ontwikkeld, kan gemeenten (en Rijk) helpen om kosten te besparen.³ Daarom wordt onderzocht op welke manier de kennis uit het Programma gebruikt kan worden in de nadere uitwerking van de Hervormingsagenda.

→ Programma Rechtsbijstand en Alimentatie

Het kabinetsbeleid is gericht op de-escalatie van relatie- en scheidingsproblematiek. De nieuwe procedure «gezamenlijke toegang ouders» bij de rechtspraak is een mooi voorbeeld hiervan, deze pilot loopt de komende jaren door. Ook binnen het Programma Rechtsbijstand is scheidingen een belangrijk thema, en daar ligt eveneens de focus op de-escalatie. De komende periode bezie ik hoe we de opbrengsten van het Programma

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/scheiden/documenten/rapporten/2020/11/04/kostenanalyse-van-complexe-scheidingen>.

kunnen borgen in de verschillende pilots van het Programma Rechtsbijstand. Daarnaast richt ik me op een aantal zaken rond alimentatie die in mijn ogen ook de-escalerend kunnen werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het wetsvoorstel preferentie kinderalimentatie, zoals in het wetgevingsoverzicht wordt benoemd. Complexe scheidingen en het moeizaam nakomen van afspraken kinderalimentatie gaan immers vaak samen, waardoor kinderen ook na een complexe scheiding negatief kunnen worden beïnvloed in hun ontwikkeling.

Ouderverstoting

Een specifiek aandachtsgebied binnen de aanpak van complexe scheidingen is het onderdeel ouderverstoting. Ouderverstoting of contactverlies is het fenomeen dat het kind één van beide ouders niet meer wil zien na een scheiding. Dit is schrijnend en brengt schade toe aan het kind en diens ouders. Het Expertteam ouderverstoting heeft op verzoek van uw Kamer op 4 februari 2021 een rapport opgeleverd met aanbevelingen over hoe dit tegen te gaan. Hieronder ga ik in op hoe ik uitvoering heb gegeven aan de aanbevelingen.

→ De specialist contactverlies

In de regiolabs van het Programma is het afgelopen jaar geëxperimenteerd met de specialist contactverlies. Hiervoor is een team van vier specialisten met verschillende achtergronden ingezet, waaronder iemand met volwassen ggz expertise en een mediator. Het rapport van het team specialist contactverlies en het onderzoek naar de effecten daarvan zijn bijgevoegd⁴. In de rapporten wordt een aantal waardevolle inzichten en adviezen aangereikt voor de doorontwikkeling van een effectieve manier om contactverlies te voorkomen of te herstellen. Het accent ligt daarbij op het inzetten van de juiste kennis (zowel zorg en recht) en kunde (handelingswijze) op het juiste moment. Hiervoor is echter deskundigheidsbevordering in het hele scheidingsdomein nodig. Daarbij moet de nadruk gelegd worden op vroegtijdige triage en adequate conflictagnostiek, opdat snel zicht is op de kern van het probleem en op de mogelijkheden voor herstel van contact en/of een passend hulpaanbod. Deze inzichten en opbrengsten ga ik de komende periode verder brengen, bijvoorbeeld via de infrastructuur van het Programma toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.

→ Omgangsproblematiek en hulp bij naleving

De afgelopen periode zijn gesprekken gevoerd met onder meer de politie, het Openbaar Ministerie, de advocatuur, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming.⁵ Tijdens deze gesprekken is verkend hoe de werkwijze en samenwerking bij het voorkomen of herstellen van contactverlies, kunnen worden verstevigd. Hieruit kwam naar voren dat behoefte is aan meer handelingsperspectief. Het gezamenlijk streven en uitgangspunt moet zijn dat met de inzet van politie en dwang heel zorgvuldig en terughoudend wordt omgegaan. De specialisten contactverlies hebben een leidraad ontwikkeld over hoe bij omgangsproblemen adequaat kan worden gehandeld, waarbij het van belang is vroegtijdig een onderscheid te maken tussen een (acuut) veiligheidsprobleem en primaire scheidingsproblematiek. In het eerste geval vergt het een aanpak gericht op het onder controle houden en beheersbaar maken van de situatie en in het tweede geval een aanpak gericht op duurzame samenwerking voor een lange termijn oplossing voor de omgang van het kind

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ motie Van Nispen/Bergkamp Kamerstuk 31 265, nr. 83.

met beide ouders. De komende periode wil ik, samen met de alle relevante partijen en in samenhang met de opbrengsten van de pilot specialist contactverlies, afspraken maken over het nader uitwerken en implementeren van deze aanpak.

→ *WODC onderzoek effectiviteit sanctiemogelijkheden*

Het WODC is in november 2021 gestart met het onderzoek naar de effectiviteit van de huidige sanctiemogelijkheden voor naleving en handhaving van omgangsregelingen. Er bestaat namelijk reeds een palet aan maatregelen en instrumenten, zowel binnen het familierecht, het bredere civiele recht als in het strafrecht. Onderzocht wordt of en welke instrumenten in de praktijk effectief zijn om te bereiken dat omgangsregelingen worden nagekomen en in welke situaties deze instrumenten kunnen worden ingezet. De oplevering van het onderzoeksrapport staan gepland in maart 2023. Ik zal dit rapport, vergezeld van mijn reactie hierop, met uw Kamer delen.

Met de samenwerkingspartners is de afgelopen jaren veel bereikt op het gebied van complexe scheidingen. Nu is het tijd om de geleerde lessen breed te trekken en integraal deze gezinsproblematiek het hoofd te bieden. De aanpak van complexe scheidingen blijft namelijk om onze gezamenlijke aandacht en inzet vragen.

2. Uitwerking coalitieakkoord

Het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» noemt meerdere thema's die gaan over het personen- en familierecht. Voor een verdere toelichting op de uitwerking van deze thema's, zoals op draagmoederschap, verwijs ik u naar onderdeel III Wetgeving en de daarbij behorende bijlage. In het bijzonder ga ik hieronder in op meerouderschap en meeroudergezag.

In het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) staat: *«we blijven werken aan de acceptatie, veiligheid en emancipatie van de LHBTQI+ gemeenschap. Het Regenboogakkoord is hiervoor de basis. We voeren dit akkoord zorgvuldig uit met (initiatief)wetgeving en beleid».*

Het Regenboogstembusakkoord bevat meerdere beleidsaanbevelingen, de coördinatie van de uitvoering hiervan ligt bij het Ministerie van OCW. Het Regenboogstembusakkoord stelt onder andere binnen het JenV-domein dat de regering in de komende kabinetsperiode zorgt voor een wettelijke regeling voor meerouderschap en -gezag in lijn met het advies van de Staatscommissie Herijking Ouderschap. De Staatscommissie adviseert juridisch meerouderschap en -gezag onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken voor maximaal vier ouders. Een meeroudergezin is een gezin dat bestaat uit meer dan twee ouders. Het betreft bijvoorbeeld een situatie waarin een twee stellen vanuit hun eigen huishouden gezamenlijk kinderen opvoeden in co-ouderschap.

In reactie op de aanbevelingen van de Staatscommissie is uw Kamer reeds geïnformeerd over de gevolgen van meerouderschap en -gezag voor wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan.⁶ Uit de analyse bleek

⁶ Kamerstuk 33 836, nr. 45. In de kabinetsreactie van 12 juli 2019 op het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap is aangegeven dat uit de analyse van de Staatssecretaris van Financiën naar de fiscale consequenties en de gevolgen voor toeslagen naar voren komt dat het voorstel van de Staatscommissie voor meerouderschap in ieder geval doorwerkt in de inkomstenbelasting, de schenk- en erfbelasting, de vennootschapsbelasting en in inkomensafhankelijke regelingen zoals het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag.

dat meerouderschap of -gezag verstrekken consequenties heeft. Een verruiming van het aantal juridische ouders of gezagdragers heeft grote gevolgen voor de uitvoerbaarheid van onder meer alimentatievoorwaarden, uitgifte van paspoorten, bevolkingsregistratie, rechtspraak, consulaire dienstverlening, medische zorg, psychosociale zorg, jeugdhulp, het belastingstelsel/de fiscaliteit, onderwijs, de sociale zekerheid, erfrecht. Een en ander vergt een grondige uitwerking, te meer omdat het huidige kabinet wetten wil beoordelen op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid.

Het vorige kabinet heeft niet gekozen voor het treffen van een regeling voor meerouderschap en -gezag.⁷ In plaats daarvan is een regeling voor deelgezag uitgewerkt voor personen die nauw betrokken zijn bij de verzorging en opvoeding van een kind, maar die nu geen gezag hebben. Besluitvorming over de voortzetting van een regeling over deelgezag wordt betrokken bij de verkenning van de vraag hoe uitwerking kan worden gegeven aan de ambitie in het Regenboogstembusakkoord en daarmee ook het coalitieakkoord. Over de uitwerking en financiering van meerouderschap en -gezag moet in het huidige kabinet nog nadere besluitvorming plaatsvinden. Het Kabinet zal uw Kamer over het verloop van dit proces vóór het zomerreces van 2022 informeren via de Emancipatienota.

II Adoptie

Adoptie is onder te verdelen in binnenlandse adoptie en interlandelijke adoptie, en gaat over adopties uit het verleden en de toekomst op adoptie. Over dit laatste onderwerp, de toekomst op interlandelijke adoptie, wordt u separaat geïnformeerd. Hierna ga ik in op de volgende stap in het traject tot inrichting van het expertisecentrum interlandelijke adoptie, de bestuurlijke inbedding. Vervolgens informeer ik u over de voortgang rond binnenlandse afstand en adoptie.

1. Bestuurlijke inrichting expertisecentrum interlandelijke adoptie

Bij brief van 10 december 2021 bent u geïnformeerd over de inhoudelijke inrichting van het expertisecentrum interlandelijke adoptie (hierna: expertisecentrum).⁸ In deze brief heb ik toegezegd uw Kamer dit voorjaar te informeren over de bestuurlijke en organisatorische inrichting van het expertisecentrum. Hierbij voldoe ik aan die toezegging. De afgelopen periode heb ik over de bestuurlijke en organisatorische inrichting met diverse partijen gesproken, te weten: met belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie, Stichting Fiom (hierna: Fiom) en het Ministerie van VWS. Op basis van deze gesprekken wil ik de haalbaarheid en randvoorwaarden verkennen om het expertisecentrum bij Fiom onder te brengen. Ik licht dit besluit hieronder toe.

Geadopteerden hebben belang bij een snelle start van het expertisecentrum. Het vanuit de overheid oprichten van een geheel nieuwe organisatie ligt daarom niet in de rede. Een dergelijk proces is complex, kent vele juridische implicaties en heeft daarmee een lange doorlooptijd. Het heeft dan ook mijn voorkeur het expertisecentrum te positioneren bij een bestaande rechtspersoon. Er is gekeken naar verschillende mogelijke rechtspersonen, zoals bestaande kennisinstituten. Deze instanties bleken echter niet geschikt, omdat de kern van de werkzaamheden hiervan beduidend anders is dan wordt voorzien voor het expertisecentrum interlandelijke adoptie. Daarnaast is het om de gewenste snelle start te

⁷ Kamerstuk 33 836, nr. 45.

⁸ Kamerstuk 31 265, nr. 100.

realiseren van belang dat de rechtspersoon beschikt over kennis van de doelgroep, waardoor Fiom als eerste organisatie voor positionering in beeld komt. In geval van positionering bij Fiom kan worden voortgebouwd op bestaande kennis en kapitaal. Fiom biedt namelijk op alle vier de beoogde functies van het expertisecentrum – toegang tot adoptiedossiers en afstammingsinformatie, ondersteuning bij zoektochten, psychosociale hulp en juridische ondersteuning – al diensten aan geadopteerden en hun ouders. Daarnaast fungeert Fiom in het huidige versnipperde ondersteuningsaanbod al als het meest algemene en bekende aanspreekpunt. Ook is Fiom een logische plek gezien de beoogde doorontwikkeling op termijn naar een breder expertisecentrum waar ook andere doelgroepen terecht kunnen met vragen rond afstamming en identiteit doordat zij niet zijn opgegroeid bij (één van) de biologische of genetische ouders.⁹ Fiom verricht al werkzaamheden voor andere doelgroepen, zoals binnenlands geadopteerden. Er bestaat geen alternatief voor bestuurlijke inbedding bij andere bestaande rechtspersonen waarmee vergelijkbare voordelen als bij plaatsing bij Fiom kunnen worden behaald.

Uit de gesprekken met belangenorganisaties is echter gebleken dat plaatsing van het expertisecentrum bij Fiom niet op voorhand kan rekenen op volledig draagvlak bij de doelgroep. Dit heeft vooral te maken met de betrokkenheid van Fiom bij interlandelijke adoptie, zowel in het verleden als bij recente adoptieprocedures. Om die reden is contact met de huidige Fiom organisatie voor een aantal geadopteerden beladen. Positionering van het expertisecentrum bij Fiom is daarom alleen mogelijk indien dit bezwaar wordt erkend en drempels voor het vragen van ondersteuning bij het nieuw te starten expertisecentrum zoveel als mogelijk worden weggenomen. Uit de gesprekken met belangenorganisaties komt in dat licht naar voren dat het van belang is dat aan een aantal specifieke voorwaarden wordt voldaan. Allereerst moet Fiom blijf geven van een aanpak waarmee dienstverlening van hogere kwaliteit aan alle geadopteerden kan worden geboden dan nu het geval is en die steunt op een stevige kennisbasis. Voorts moet er een heldere visie zijn op hoe de doelgroep betrokken wordt en blijft bij het richting geven aan de dienstverlening door het expertisecentrum. Met de gesproken belangenorganisaties hecht ik tot slot aan een eigenstandige en herkenbare positie van het expertisecentrum interlandelijke adoptie, ook op termijn als er bij Fiom sprake is van doorgroei naar een breder expertisecentrum.

In afstemming met het Ministerie van VWS, dat net als het Ministerie van JenV subsidie verstrekt aan Fiom, heb ik Fiom verzocht de mogelijkheid tot plaatsing van het expertisecentrum interlandelijke adoptie bij Fiom onder de genoemde voorwaarden en rekening houdend met de geschetste gevoeligheden in een plan uit te werken. In dat plan dient Fiom ook aandacht te besteden aan hoe zij de samenwerking met andere deskundige organisaties voor zich ziet. Ook dient Fiom aan te geven hoe zij haar andere taken borgt, zoals in het kader van het programma Ongewenste Zwangerschap, waaronder de activiteiten die Fiom verricht in het kader van het Zevenpuntenplan Onbedoelde zwangerschappen. Dit plan verwacht ik begin mei 2022, waarna dit zal worden besproken met de belangenorganisaties voor interlandelijke adoptie. Ik verwacht rond de zomer van 2022 tot definitieve besluitvorming over de bestuurlijke inrichting van het expertisecentrum te komen en uw Kamer hier dan over te informeren.

⁹ Zie hiervoor o.a. Kamerstuk 31 265, nr. 100.

2. Voortgang binnenlandse afstand en adoptie

In mijn brief van 9 november 2021 heb ik u mijn reactie gezonden op het rapport van de Commissie van onafhankelijke deskundigen en op het rapport van de Auditdienst Rijk.¹⁰ Inmiddels is de afrondingsprocedure afgerond. Bijna de helft van de aanmelders bij het Aanmeldpunt Binnenlandse afstand en adoptie of bij het Verwey-Jonker Instituut heeft haar of zijn gespreksverslag opgevraagd en toegestuurd gekregen. De vernietiging van deze persoonsgegevens is nadrukkelijk vanaf het begin van de procedure bij aanmelders gemeld en hen is de gelegenheid geboden om ook na de reactietermijn alsnog gespreksverslagen op te vragen. Velen hebben van die extra mogelijkheid gebruik gemaakt. De stappen in deze procedure zijn op verschillende wijze bekend gemaakt en er is veel aandacht geweest voor een snelle en correcte beantwoording van vragen van aanmelders. Inmiddels zijn alle persoonsgegevens van aanmelders bij Fiom en bij het Verwey-Jonker Instituut vernietigd. Dat geldt ook voor de kopieën van gespreksverslagen die destijds aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn gezonden. KPMG heeft in mijn opdracht toegezien op de naleving van de procedure van vernietiging van de gegevens en heeft mij bericht dat alle persoonsgegevens daadwerkelijk zijn vernietigd.

Inmiddels ben ik op zoek naar een voorzitter van de nieuw in te stellen onderzoekscommissie naar binnenlandse afstand en adoptie. Ik zal uw Kamer daarna zo snel mogelijk informeren over het instellingsbesluit van deze commissie. De commissie zal gebruik kunnen maken van de onderzoeksgegevens uit het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut. WODC en Verwey-Jonker Instituut hebben hierover afspraken gemaakt.

In mijn brief van 9 november 2021 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de «erkenningstafels», waaraan ik met een zo breed mogelijke groep belanghebbenden bij binnenlandse afstand en adoptie verdiepende gesprekken voer over hun behoeften aan erkenningsmaatregelen en welke betekenis zij daaraan geven. De start van deze «erkenningstafels» dit voorjaar bereid ik nu voor. Voor deze voorbereiding heb ik een vragenlijst uitgezet onder zo'n driehonderd belanghebbenden die zich hebben opgegeven om mee te denken over erkenning en onder de abonnees van de Nieuwsbrief binnenlandse afstand en adoptie van mijn ministerie. Deze vragenlijst is door 113 mensen ingevuld en de uitkomsten zijn inmiddels gepubliceerd. Over de uitkomsten van de «erkenningstafels» zal ik uw Kamer rondde zomer informeren.

III Wetgeving

Als bijlage bij deze brief treft u een geactualiseerd overzicht aan¹¹ van de voortgang van het Wetgevingsprogramma Modernisering personen- en familierecht.¹² Het overzicht bevat telkens de status of verwachte volgende stap en een aanduiding van de aanleiding voor het wetgevings-traject, zoals coalitieakkoord, EU-verplichting, aangenomen motie of toezegging aan het parlement. Het nieuwe coalitieakkoord wordt leidend voor de prioriteiten in dit wetgevingsprogramma. Over de uitwerking van een aantal in het coalitieakkoord opgenomen thema's zal nog besluitvorming plaats moeten vinden, zoals over de versterking van de rechtsbescherming van kind en ouders, meerouderschap en meeroudergezag (zie hierboven onder uitwerking coalitieakkoord) en de kwaliteitseisen bij beschermingsbewind. Het is voor een aantal onderdelen waarschijnlijk dat

¹⁰ Kamerstuk 31 265, nr. 97.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹² Zoals eerder aangekondigd bij brief van 16 december 2019, Kamerstuk 33 836, nr. 50, inclusief bijlage.

hiervoor wetgeving noodzakelijk zal zijn. Zodra de bedoelde besluitvorming heeft plaatsgevonden en een duidelijk beeld bestaat van de noodzakelijke wetstrajecten, zullen deze worden opgenomen in dit wetgevingsprogramma.

In navolging van het coalitieakkoord wordt tevens de behandeling van voorstellen voor een goede regeling voor draagmoederschap gecontinueerd. De afdeling advisering van de Raad van State heeft in juni 2021 advies uitgebracht over het wetsvoorstel Kind, draagmoederschap en afstamming. Op dit moment wordt gewerkt aan verwerking van het advies in het wetsvoorstel en aan het nader rapport. Daarbij wordt, zoals ook in het coalitieakkoord opgenomen, het rapport van de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie in het verleden (commissie Joustra) betrokken. Indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt voorzien na de zomer van 2022.

Eerder was in dit wetgevingsoverzicht een verwijzing opgenomen naar een Wetsontwerp wegnemen notariskosten algehele gemeenschap van goederen. Een consultatievoorstel heeft in 2018 geleid tot kritische reacties. Daarop zijn alternatieven onderzocht, die niet hebben geleid tot een hernieuwd wetsontwerp waarmee aan deze kritiek tegemoet kan worden gekomen. Het voorstel wordt daarom afgevoerd van het wetgevingsprogramma. Eerder was eveneens een verwijzing opgenomen naar een traject inzake het vraagstuk van de erkenning van kindhuwelijken. Over de voortgang op dat thema wordt uw Kamer een dezer dagen bij separate brief geïnformeerd.

Bij verzoek van de Vaste Kamercommissie van JenV van 15 februari 2022 is het kabinet gevraagd om een brief over de stand van zaken van de toezegging van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming om met wetgeving te komen om de effectiviteit van de bescherming van het vermogen van minderjarigen te verbeteren. Hierbij voldoe ik aan dit verzoek. Aanleiding voor de bedoelde toezegging vormden de vragen van het lid Van Nispen van uw Kamer over de positie van de minderjarige in het erfrecht, de bescherming van het geërfde vermogen en het toezicht hierop. Naar aanleiding van deze vragen zijn door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming als mogelijke verbeteringen op dit gebied onder meer genoemd: het op elkaar afstemmen van bewindsvormen in de Boeken 1 en 4 van het Burgerlijk Wetboek en het regelen dat als goederen van volwassenen onder bewind worden gesteld het bewind ook het vermogen van hun minderjarige kinderen omvat. Mede ter uitvoering van het voornemen hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden met (o.a.) de KNB en de Expertgroep Curatele, Bewind en Mentorschap van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (LOVCK) van de Rechtspraak. De algemene wettelijke regels rond bescherming van het vermogen van minderjarigen zijn opgezet vanuit de gedachte dat ouders doorgaans het beste met hun kind voorhebben. Voor voogden gelden daarom strengere regels. In de praktijk blijkt slechts zeer incidenteel van slecht bewind door ouders of voogden. Voor erfenissen van minderjarigen kan bij testament op maat worden geregeld hoe (veel) toezicht er op het geërfde vermogen wordt gehouden. Dit speelt in de notariële praktijk een zeer bescheiden rol. De afstemming van de testamentaire bewindsvormen van boek 1 en boek 4 betreft vooral aspecten van wetstechnische aard, die deels al zijn geadresseerd in de toelichting bij de wettelijke regeling (die in de heersende leer in de rechtspraak wordt gevolgd).

Uit de verkennende gesprekken is concreet gebleken dat het LOVCK het wenselijk acht dat het vermogen van een kind ook onder het bewind komt bij de bewindvoerder van de ouders, indien deze onder beschermingsbewind komt te staan. Ik deel met het LOVCK dat een regeling op dit punt

het systeem sluitend maakt. Op welke termijn een wetsvoorstel kan worden voorbereid, kan mede gelet op de benodigde capaciteitsinzet op coalitieakkoord voorstellen, nog niet worden ingeschat.

Bij het wetsontwerp tot drempelverlaging omgangsverzoeken grootouders stond in een eerdere versie van het wetgevingsoverzicht vermeld dat de internetconsultatie begin 2022 werd verwacht. Op het huidige overzicht is aangegeven dat het wetsvoorstel nog in voorbereiding is. De reden hiervoor is dat de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel nog niet is afgerond. Bij deze voorbereiding wordt tevens onderzocht wat het meest geschikte instrument is om de thans ervaren problemen met omgangsverzoeken voor grootouders op te lossen.

Slotwoord

Er liggen grote opgaven op het terrein van het personen- en familierecht. Het zijn stuk voor stuk belangrijke thema's en tegelijkertijd ingewikkelde ethische kwesties. Ik kijk ernaar uit om samen met u hiermee de komende tijd aan de slag te gaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind