

Vergaderjaar 2022–2023

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

In mijn eerste jaar als minister heb ik verschillende keren met u gesproken over de beleidsmatige opgaven binnen het personen- en familierecht. Met deze brief informeer ik u over een aantal recente ontwikkelingen op het gebied van personen- en familierecht. In deze brief ga ik concreet in op de volgende aandachtsgebieden:

1. Contactverlies tussen ouder en kind
2. Landenanalyse interlandelijke adoptie
3. Internationale kinderontvoering
4. WODC-rapport eenvoudige adoptie
5. Nazorg bij afstand van een kind ter adoptie en bevallen onder geheimhouding
6. Gezamenlijk gezag door erkenning
7. Afleidingsregels voor gezag en de pilot gezagsmodule
8. Stopzetten incassering ouderbijdragen van vóór 2015

Tevens geef ik invulling aan een aantal moties en toezeggingen die ik dit jaar heb gedaan inzake:

- Het verzoek van uw Kamer van 9 november jl. om een nadere toelichting te krijgen op de landenanalyse in relatie tot de adviezen terzake van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming.
- De toezegging om uw Kamer na de zomer 2022 te informeren over gesprekken met ouders die slachtoffer zijn geworden van een internationale kinderontvoering (n.a.v. motie SP over het bieden van betere bijstand aan ouders).
- De toezegging aan Eerste Kamerleden Dittrich (D66), Doornhof (CDA), De Blécourt-Wouterse (VVD) en Van Dijk (SGP) om de bestaande voorlichting rondom gezag waar mogelijk te verbeteren en uit te breiden (Handelingen I 2021/22, nr. 21, item 11).
- De toezegging aan het Eerste Kamerlid Recourt (PvdA) om te bezien hoe het afleidingsstelsel van de gezagssituatie in de praktijk werkt en de Kamer over de uitkomsten te informeren (Handelingen I 2021/22, nr. 21, item 11).

- Het WODC-onderzoek naar eenvoudige adoptie. In commissiedebat van 24 maart jl. (Kamerstuk 33 836, nr. 69) heb ik toegezegd uw Kamer hierover te informeren (Kamerstuk 33 836, nr. 77).

Als bijlage bij deze brief treft u een geactualiseerd overzicht aan van de voortgang van het Wetgevingsprogramma Modernisering personen- en familierecht.¹ Het overzicht bevat telkens de status of verwachte volgende stap en een aanduiding van de aanleiding voor het wetgevingstraject, zoals coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), EU-verplichting, aangenomen motie of toezegging aan het parlement.

Verder treft u als bijlagen het WODC-rapport eenvoudige adoptie met Engelse en Nederlandse samenvatting en de Behoefteverkenning Internationale Kinderontvoering.

1. Contactverlies tussen ouder en kind

Het komt helaas nog te vaak voor dat het kind na een scheiding wordt weggehouden bij de andere ouder of dat het kind, al dan niet door druk van de ene ouder, zijn eigen vader of moeder niet meer wil zien. Dit heet contactverlies of ouderverstoting. Het leidt tot schrijnende gezinssituaties en soms tot blijvende schade, bij zowel het kind als de ouders en de sociale omgeving.

De afgelopen periode is de nieuwe landelijke werkwijze op complexe omgangsproblematiek verder gebracht en verstevigd. Hierin zijn de aanbevelingen van het Expertteam Ouderverstoting/Complexe omgangsproblematiek meegenomen. Ook zijn hierin de motie van de leden Van Nispen en Bergkamp² betrokken over het verstevigen van de rol van de politie bij het voorkomen van ouderverstoting en de motie van de leden Van Nispen en Ellian³ over het uitwerken van een werkwijze conform de aanbeveling van het Expertteam Ouderverstoting.

Hieronder ga ik in op de concrete acties en maatregelen, die bestaan uit:

1. Het in de praktijk ervaring opdoen met de nieuwe werkwijze en de inzet van een scheidingsadviesteam om contactverlies zoveel mogelijk te voorkomen.
2. Het investeren in de landelijke verspreiding van de werkwijze en het versterken van de professionals die om de gezinnen in scheiding heen staan.
3. Het verstevigen van de aanpak en samenwerking bij complexe scheidingszaken waarbij de omgangsafspraken niet worden nageleefd en sprake kan zijn van veiligheidsproblemen.

1. De specialist contactverlies en het scheidingsadviesteam

Aan de nieuwe werkwijze, zoals deze in 2021 is ontwikkeld in de pilot specialist contactverlies van het Programma Scheiden zonder Schade (hierna: programma SzS), ligt een nieuw ontwikkelde visie ten grondslag. Deze visie is vertaald in handelingsprincipes voor professionals. Deze handelingsprincipes zijn, zoals eerder met uw Kamer gedeeld,⁴ een hulpmiddel en leidraad bij het toepassen van de nieuwe werkwijze in de praktijk.

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 50, inclusief bijlage.

² Kamerstuk 31 265, nr. 83

³ Kamerstuk 33 836, nr. 74

⁴ Kamerstuk 33 836, nr. 77

De komende twee jaar gaan we de nieuwe werkwijze intensief toetsen in de praktijk in een omvangrijker experiment in de regio Haaglanden.⁵ Hiervoor wordt een team ingezet van vier specialisten – een scheidingsadviesteam – met verschillende achtergronden, waaronder iemand met volwassen ggz expertise en een mediator. Dit team gaat minimaal 100 gezinnen begeleiden waarbij scheidingsproblematiek en (dreigend) contactverlies speelt, en die vaak langdurig te maken hebben met de jeugdbeschermingsketen waardoor zowel juridische professionals als een groot aantal hulpverleners betrokken zijn. Door de specialisten wordt in die situaties gekeken naar de aard van het conflict, de ingezette interventies en hun resultaat, en de mogelijkheden om contactverlies te voorkomen of te verhelpen. Daarbij wordt bepaald wat de route is om tot een duurzame oplossing van het conflict te komen en welke bijdrage dat van de betrokken professional, ouders en sociale netwerk vraagt. Daarom werken in het experiment een wijkteam, het kenniscentrum kind en scheiding (hierna: kenniscentrum) en het scheidingsadviesteam met elkaar samen. Ook is er een korte lijn met de rechtspraak binnen het experiment. Indien nodig, wordt het gezin doorgeleid naar de alternatieve juridische procedure, zoals tevens is ontwikkeld binnen het programma SzS.⁶ Hierin zijn kortere termijnen, snelheid, en een meer samenwerkende vorm (in plaats van het «toernooimodel») uitgangspunt. Het vroegtijdig opbouwen van deze duurzame samenwerking tussen alle betrokkenen staat centraal, dus zowel met ouders als met het sociale netwerk en de professionals rondom een gezin.

De nieuwe werkwijze

De focus van de nieuwe werkwijze ligt op het (vroeg)signaleren van omgangsproblemen, het snel zicht krijgen op de kern van het probleem en op het slaan van een brug tussen professionals uit zorg en recht. Uitgangspunt is dat ouders medeverantwoordelijk worden in het concretiseren van de hulpvraag en de mogelijkheden voor het herstel van contact en/of een passend hulpaanbod. Om beter en sneller zicht te krijgen op de kern van het probleem en de conflictsituatie gaan de professionals binnen het experiment in de praktijk werken met de triagelijsten, zoals ontwikkeld in het programma SzS. Op die manier kunnen zij vroegtijdig in beeld krijgen of er sprake is van een acuut veiligheidsprobleem of dat relatie- en scheidingsproblemen de primaire oorzaak van zorgen zijn. In het laatste geval zal het gezin vanaf het eerste moment worden geholpen vanuit de integrale samenwerking tussen de professionals uit het wijkteam en het kenniscentrum, met ondersteuning van het scheidingsadviesteam. De professionals die betrokken zijn bij het experiment worden op dit moment geschoold in deze nieuwe werkwijze en de manier van samenwerken.

2. Landelijke verspreiding van de nieuwe werkwijze

Voor het landelijk inzetten van deze werkwijze ligt de sleutel bij de inzet van de juiste expertise, kennis en kunde op een zo vroeg mogelijk moment in het scheidingsproces. Hiervoor is deskundigheidsbevordering en een mindsetverandering onder de professionals in het hele scheidingsdomein nodig en een actieve betrokkenheid van het sociale netwerk. Van

⁵ Zoals ook nader toegelicht in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Westerveld, d.d. 14 november 2002. Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 18101

⁶ Dit betreft de pilot procedure gezamenlijke toegang ouders (PGTO), zoals op 1 april 2021 gestart en tot medio 2023 zal doorlopen. Deze procedure vormt thans een integraal onderdeel van het experiment «Een goed begin».

belang daarbij is een «omslag» naar het denken in de mogelijkheden die professionals hebben om het gezin vroegtijdig te helpen in plaats van zorg proberen af te dwingen vanuit het «veiligheidsdenken» om een complexe scheidingssituatie beheersbaar te maken. Hiervoor faciliteert het Ministerie van JenV workshops en inspiratiesessies in alle regio's. Hierin krijgen professionals praktische tools, zoals de handelingsprincipes, aangereikt die hen helpen vanuit de nieuw ontwikkelde werkwijze naar dezelfde scheidingscasus en de onderliggende problematiek te kijken. Daarnaast wordt er informatie gedeeld met de proeftuinen van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en wordt de werkwijze en achterliggende visie via de bestaande kanalen verspreid. Door de professionals in het hele land de handvatten te geven om de handelingsprincipes toe te passen in de praktijk, verbreden en versterken we de kennis maximaal. Hierdoor kunnen zo snel mogelijk zoveel mogelijk gezinnen worden geholpen om alsnog tot een duurzame oplossing te komen over de omgang in het belang van het kind. Het is evenwel een traject van de lange adem en een veranderopgave die niet van «bovenaf» opgelegd kan worden.

3. Naleving en handhaving van omgangsregelingen

Ondanks alle inzet op preventie, is er helaas altijd een groep – circa 15% – waarbij het niet lukt om contactverlies te voorkomen en de situatie dreigt te escaleren doordat omgangsafspraken niet worden nageleefd of gefrustreerd. In deze zaken kan tegelijkertijd vaak zorg om acute en/of dreigende onveiligheid en/of samenloop met een vermoeden van strafbare feiten spelen. Als er sprake is van (acute of structurele) veiligheidsproblemen, zoals bijvoorbeeld kindermishandeling of huiselijk geweld, moet er ruimte zijn voor ingrijpen door bijvoorbeeld de inzet van interventies, sancties en/ of beschermingsmaatregelen.

Daarom zijn de afgelopen periode de gesprekken met de politie, maar ook met het Openbaar Ministerie (OM), Veilig Thuis (VT) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) geïntensiveerd en de werkwijze op complexe omgangsproblematiek verder onder de aandacht gebracht. Centraal daarbij staan het verstevigen van de samenwerking en de bestaande werkwijzen beter op elkaar te laten aansluiten.

Vroegtijdige samenwerking tussen zorg en straf

De politie, het OM, VT, de Reclassering en de RvdK werken in het Landelijk Netwerk Zorg Straf aan de vroegtijdige en intensieve samenwerking als er sprake is van huiselijk geweld en kindermishandeling.⁷ Hierin wordt door genoemde partijen ook aandacht besteedt aan complexe omgangsproblematiek in relatie tot de vroegtijdige samenwerking zorg/straf. Zo schakelt de politie bij vermoedens van onveiligheid, in gezinssituaties waarbij omgangsproblemen spelen, meteen met VT.

Specifiek op het terrein van complexe omgangsproblematiek en (dreigend) contactverlies zijn er nog verdere stappen te maken. In de casuïstiek waar deze organisaties mee te maken hebben, spelen vaak complexe scheidingsproblemen en niet naleving van gemaakte omgangsafspraken, die door de betrokken professionals niet altijd als zodanig worden signaleerd. De mogelijkheden die er in dat kader zijn om adequaat te handelen, kunnen worden vergroot.

Hier zet ik mij de komende periode verder op in. Dit doe ik door in en via alle bestaande regionale netwerken zorg-straf de kennis over de werkwijze op complexe omgangsproblematiek verder onder de aandacht te brengen

⁷ Dit doen zij op basis van de Ontwikkelagenda Veiligheid Voorop! (hierna: Veiligheid Voorop) waar de Visie gefaseerd samenwerken aan veiligheid aan ten grondslag ligt.

en te verbinden met de werkwijze uit Veiligheid Voorop.⁸ Hierbij worden ook nadrukkelijk de bovengenoemde handelingsprincipes ingezet. We zien dat steeds meer professionals intern en extern met elkaar een dialoog voeren over de wijze waarop ze de handelingsprincipes toepasbaar kunnen maken binnen hun eigen organisatie. Op die manier weten professionals beter hoe te signaleren, handelen en samen te werken in de situaties waarbij complexe omgangsproblemen spelen na scheiding. Dit is een eerste stap naar handelingsperspectief voor iedere professional die met deze omgangsproblematiek van gezinnen te maken krijgt. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het concreet beschikbaar stellen van kennis en informatie over de werkwijze inzake complexe omgangsproblematiek aan de betreffende professionals via de bestaande kanalen. De belangrijkste daarvan is de webpagina⁹ waar alle informatie en werkwijzen te vinden zijn over Veiligheid Voorop. Afgesproken is dat de afzonderlijke organisaties, zoals de politie, VT en de RvdK, en regionale netwerken deze informatie vervolgens verder verspreiden. Als vervolgstap wordt nu met bovengenoemde partijen bekeken of en hoe de kennis over de werkwijze complexe omgangsproblematiek expliciet onderdeel kan worden van opleidingen of scholingsmodules. Met VT zijn de gesprekken hierover reeds gestart.

WODC-onderzoek effectiviteit sanctiemogelijkheden

Tegelijkertijd ben ik, zoals ik eerder aan uw Kamer heb bericht, in afwachting van het onderzoek naar de effectiviteit van de huidige sanctiemogelijkheden bij het niet naleven van omgangsregelingen. Hierin wordt onderzocht of de huidige sanctiemogelijkheden die er zijn in de praktijk werken om te bereiken dat omgangsregelingen worden nageleefd en of ze toereikend zijn. Het onderzoek is in november 2021 gestart en de oplevering van het onderzoeksrapport staan gepland in maart 2023. Ik zal dit rapport dan zo snel mogelijk, vergezeld van mijn reactie hierop, met uw Kamer delen.

2. Landenanalyse interlandelijke adoptie

In de procedurevergadering van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer van 9 november is gesproken over mijn Kamerbrief van 2 november jl. (Kamerstuk 31 265, nr. 110) inzake adoptie, in het bijzonder over de landenanalyse interlandelijke adoptie van de Centrale autoriteit. Het lid Van Nispen (SP) deelde tijdens deze procedurevergadering zijn observatie dat het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de voorgelegde criteria bij de landenanalyse niet overeen zou komen met de definitieve landenanalyse van de Centrale autoriteit. Hierbij kwamen specifiek twee kenmerken aan de orde in landen van herkomst – de meerderheid van de bevolking leeft in armoede en discriminatie van minderheidsgroepen – waarbij het risico op wanpraktijken het hoogst is. De Vaste Kamercommissie heeft mij daarom verzocht nader in te gaan op het advies van de RSJ.

De RSJ beschrijft in zijn advies ten behoeve van de landenselectie interlandelijke adoptie op dit specifieke punt dat: *«Doorgaan met interlandelijke adoptie gepaard zal gaan met de wetenschap dat het risico op misstanden niet volledig kan worden uitgesloten. Het is aan de*

⁸ De bestaande werkwijze en momenten van afstemming op basis van Veiligheid Voorop bestaan uit: in geval van crisissituaties («Samen op in acuut»), vroegtijdige afstemming («Actie-overleg»), de samenwerking bij strafbare kindermishandeling en bij een aangehouden verdachte van huiselijk geweld is er een gezamenlijke aanpak door Veilig Thuis en de ZSM-tafel.)

⁹ <https://vng.nl/artikelen/veiligheid-voorop-programma-ghnt>

Nederlandse staat te beslissen dit risico al dan niet te accepteren. Uit onderzoek komt naar voren dat het risico op wanpraktijken het hoogst is in landen met de volgende kenmerken: de meerderheid van de bevolking leeft in armoede; discriminatie van minderheidsgroepen en alleenstaande/ongehuwde moeders; onderontwikkeling van lokale opvangmogelijkheden en zorgsystemen; gebrekkige geboorteregistratie; onbekendheid met het concept «volle adoptie»; post-humanitaire ramp; ondersteuning van biologische ouders/families is beperkt of afwezig.»

Op basis van het advies van de RSJ zijn de genoemde risicofactoren meegewogen in de landenanalyse. Deze risicofactoren zijn geen absolute criteria, omdat daarmee aanwezige waarborgen in landen van herkomst zouden kunnen worden miskend. Op basis van het totaalbeeld, inclusief eventuele risicofactoren, heeft er een gebalanceerde weging plaatsgevonden. Op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van armoede of discriminatie van kwetsbare minderheidsgroepen in een land van herkomst, kan het zijn dat er bij de weging voldoende waarborgen worden gezien om deze kwetsbaarheden te beperken. In de analyse van de herkomstlanden aan de hand van de verschillende criteria is ook geput uit de ervaringen die de Centrale autoriteit heeft opgedaan bij de beoordeling van de feitelijke adoptievoorstellen en werkbezoeken in herkomstlanden die hebben plaatsgevonden. De weging van de risicofactoren en waarborgen heeft ertoe geleid dat de Centrale autoriteit ervoor gekozen heeft om de adoptierelatie met sommige herkomstlanden voort te zetten, en bij andere landen heeft dit geleid tot het besluit van de Centrale autoriteit om de adoptierelatie af te gaan bouwen. In mijn optiek sluit de wijze waarop de weging heeft plaatsgevonden voldoende aan bij het advies van de RSJ.

Het besluit van de Centrale autoriteit om de adoptierelatie met in ieder geval acht landen van herkomst af te bouwen, beperkt het aantal landen waarmee Nederland vooralsnog een adoptierelatie zal onderhouden. De samenwerking met de landen van herkomst waarmee de adoptierelatie wordt voortgezet, wordt geïntensiveerd. Hierdoor ontstaat er meer zicht op de uitvoering van interlandelijke adoptieprocedures en het jeugdbeschermingsstelsel in die landen. De beoordeling of een adoptierelatie wordt voortgezet, is een continue afweging. In de definitieve, uitgebreide landenanalyse (bij de brief van 2 november jl.) kunt u kennisnemen van het totaalbeeld van landen met de thans beschikbare informatie.

3. Internationale kinderontvoering

Conform een verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid is uw Kamer op 17 december 2021 geïnformeerd over mijn voornemen om ouders die te maken krijgen met internationale kinderontvoering zo goed mogelijk te ondersteunen.¹⁰ Ontegenzeggelijk heeft kinderontvoering een enorme impact op de kinderen zelf, de betrokken ouders en hun directe omgeving. Daarom is mijn inzet er op gericht om kinderontvoering indien mogelijk te voorkomen. Jaarlijks ontvangt het Centrum Internationale Kinderontvoering (CIKO) als onafhankelijke stichting een subsidie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het CIKO biedt kosteloos juridisch advies, begeleiding, voorlichting en mediation aan iedereen die in zijn persoonlijke of professionele omgeving in aanraking komt met (dreigende) kinderontvoering. Het CIKO is hiervoor 24/7 bereikbaar.

In het geval dat ouders te maken hebben met een internationale kinderontvoering, kunnen zij een verzoek tot teruggeleiding indienen bij de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca), dat onderdeel is van Justitie en Veiligheid. De Ca is de aangewezen autoriteit om op grond van het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV) verzoeken

¹⁰ Kamerstuk 31 265, nr. 101

tot terugleiding van een achtergebleven ouder in behandeling te nemen en door te geleiden naar buitenlandse Centrale autoriteiten. Wanneer het kind zich bevindt in een land dat is aangesloten bij het HKOV, is de rechter in het betreffende land gehouden aan het verdrag. Het verdrag is er om kinderen te beschermen en heeft onmiddellijke terugkeer van het kind als uitgangspunt. In een specifiek geval kan de rechter echter anders beslissen, bijvoorbeeld omdat het kind geworteld is in het land waarnaartoe het is overgebracht of wanneer sprake is van andere in het verdrag neergelegde weigeringsgronden.

Nederland kan zich niet mengen in een individuele rechterlijke uitspraak uit een ander land. Net zomin als een ander land zich kan mengen in een individuele uitspraak van een Nederlandse rechter. Wel kan Nederland zorgen uitspreken richting een land als hier aanleiding voor is én de achtergebleven ouder ondersteunen bij gebruikmaking van (nog) openstaande mogelijkheden. Wanneer een kind is meegenomen naar een niet-verdragsland, is de rechter ter plekke niet gebonden aan de in het verdrag neergelegde afspraken. De rechter van een niet-verdragsland zal op basis van het eigen nationale recht beoordelen of een kind moet worden teruggeleid of niet.

Behoefteverkenning ouders

Ondanks de internationale beperkingen, is het van belang de betrokken ouders en kinderen zo goed mogelijk te ondersteunen. De afgelopen periode is met inbreng van de Vaste Kamercommissie JenV een zevental ouders geselecteerd die te maken hebben gekregen met internationale kinderontvoering. Het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft met deze ouders gesprekken gevoerd om te achterhalen hoe de ondersteuning bij kinderontvoering door het CIKO en de Ca kan worden verbeterd. De uitkomsten van deze gesprekken door AEF zijn weergegeven in een behoefteverkenning die als bijlage is aangehecht.

Ik ben de ouders zeer erkentelijk voor hun bijdragen en besef me des te meer hoe ingrijpend het is om betrokken te raken bij de ontvoering van je eigen kind naar een ander land. Hoewel de ervaringen van de zeven ouders niet representatief zijn voor alle belanghebbenden, zijn die ervaringen relevant voor het aanscherpen van het beleid. Hierna schets ik op welke manier ik tegemoet wil komen aan de door de ouders geuite behoeften.

Verbeteren ondersteuning in Nederland

Uit de gesprekken is gebleken dat de ouders behoefte hebben aan empathie, warme ondersteuning en heldere informatie. Daarbij wordt ondersteuning vanuit de Ca soms als zakelijk en onpersoonlijk ervaren.

- Hoewel de rol van de Ca wezenlijk anders is dan die van het CIKO – namelijk het behandelen en begeleiden van een formeel juridisch verzoek tot terugleiding naar Nederland of een ander land – wil ik nagaan hoe we het persoonlijk contact tussen de ouder en de medewerkers van de Ca kunnen bevorderen. Daarbij zal onder meer worden geëxperimenteerd met de mogelijkheid om het eerste intakegesprek met de Ca fysiek te laten plaatsvinden in plaats van telefonisch.
- De informatie over internationale kinderontvoering, de rol van de Ca en de juridische procedure die op de website van de rijksoverheid staat vermeld, wordt door een externe communicatieadviseur doorgelicht. Waar nodig zal deze informatie worden verhelderd. Tevens wordt een hand-out gemaakt met de belangrijkste informatie voor ouders.
- Voorts wordt onderzocht hoe de informatie-uitwisseling tussen het CIKO en de Ca kan worden verbeterd zodanig dat het voor ouders helder is met welke vraag ze bij wie terecht kunnen. Dit is om te

voorkomen dat ouders in een voorkomend geval ervaren dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd of te maken krijgen met tegenstrijdige juridische adviezen.

- Ook wordt er op toegezien dat in het intakegesprek met de Ca zoveel mogelijk landenspecifieke informatie wordt gegeven, zodat de betrokken ouders beter weten waar ze aan toe zijn. Daarbij zal de Ca ouders informeren over de mogelijkheden van mediation en ouders verwijzen naar de relevante instanties in het buitenland.

Verbeteren ondersteuning in het buitenland

Uit de gesprekken blijkt dat de ouders het HKOV als een papieren tijger beschouwen. Het verdrag wordt niet door elk land even goed nageleefd. De geboden ondersteuning wisselt per land. Ook de kosten voor juridische ondersteuning in het buitenland kunnen oplopen.

- Landen die zijn aangesloten bij het HKOV zijn gehouden aan het verdrag. Indien een land het verdrag structureel niet nakomt, zal ik het desbetreffende land daarop aanspreken. Hiertoe wordt een protocol uitgewerkt waarmee duidelijk wordt wie wanneer in actie komt en welke diplomatieke wegen hiervoor kunnen worden bewandeld. Dit protocol wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig aangescherpt.
- In het kader van de Haagse conferentie voor Internationaal Privaatrecht wordt in oktober 2023 een Special Commission georganiseerd onder meer over de praktische uitvoering van het HKOV. Hierin zal Nederland aandacht vragen voor de naleving van HKOV op onder andere de punten van de lengte van rechtbankprocedures en het faciliteren van een omgang hangende de procedure voor teruggeleiding. Op casusniveau zal de Ca dit laatste punt ook meenemen in haar brieven aan buitenlandse Centrale autoriteiten.
- Ouders voor wie de kosten voor juridische ondersteuning in het buitenland oplopen, kan de Staat niet tegemoetkomen. Vooropgesteld gaat het bij kinderontvoering om civiele procedures. Net als bij andere civiele procedures in het buitenland waarbij Nederlanders zijn betrokken, springt de Nederlandse Staat niet financieel bij. In het geval van procederen in het buitenland, kan een beroep worden gedaan op de Raad voor Rechtsbijstand om behulpzaam te zijn bij het indienen van een verzoek om rechtsbijstand in het buitenland. De Ca zal de ouders hierop wijzen.

Voorkomen internationale ontvoering

Naast het verbeteren van de ondersteuning van de betrokken ouders en kinderen bij een internationale kinderontvoering wordt de inzet op preventie gecontinueerd. Hiertoe wordt het dienstverleningsproces omtrent het reizen met minderjarigen voor de gezaghebbende ouder(s) en/of voogden geoptimaliseerd door:

- het verbeteren van de fraudebestendigheid van het toestemmingsformulier reizen met minderjarigen.
- het verbeteren van de communicatie over het toestemmingsformulier door rijksoverheid, gemeenten, CIKO, Ca, en andere stakeholders. Hierbij wordt ook duidelijk gemaakt welke aanvullende documenten in welke situatie nodig zijn om te kunnen reizen.
- de controle op het toestemmingsformulier te intensiveren.
- te verkennen hoe de controle op internationale kinderontvoering bij reizen vanuit Nederland naar andere Schengenlanden kan worden geïntensiveerd.

Bovenstaande maatregelen wil ik zoveel mogelijk in 2023 initiëren. Ik zal uw Kamer voor het einde van 2023 informeren over de voortgang van de implementatie.

4. WODC-rapport eenvoudige adoptie

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Eenvoudige adoptie: de behoeften en belangen van pleegkinderen en oorspronkelijke ouders» aan dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit Leiden.

Het onderzoek is voortgekomen uit de aanbevelingen van de Staatscommissie Herijking ouderschap in haar rapport «Kind en ouders in de 21ste eeuw» (Bijlage bij Kamerstuk 33 836, nr. 42). Ik zal mijn inhoudelijke reactie betrekken bij de verdere uitwerking van meerouderschap en of -gezag. In de emancipatienota van 18 november jl. bent u geïnformeerd over de uitvoering van de motie van het lid Van Ginneken c.s. (Kamerstuk 33 836, nr. 75) inzake een plan en planning voor de manier waarop meerouderschap en of -gezag kan worden geïmplementeerd.¹¹ Volgens planning wordt u hierover voor het zomerreces van 2023 geïnformeerd.

5. Nazorg bij afstand van een kind ter adoptie en bevallen onder geheimhouding

In het coalitieakkoord is opgenomen dat er door middel van een integrale benadering goede zorg dient te zijn bij zwangerschap, abortus en geboorte. Een van de opgaven in dit verband is de nazorg bij zwangerschapsafbreking, afstand van een kind ter adoptie, pleegzorg en bevallen onder geheimhouding.

In de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 14 oktober jl. over de aanpak van onbedoelde en ongewenste zwangerschappen is ingegaan op nazorg bij ongewenste zwangerschappen en pleegzorg¹². In aanvulling hierop schets ik hoe de begeleiding en nazorg bij afstand van een kind ter adoptie al dan niet onder geheimhouding wordt ingevuld.

Begeleiding en nazorg bij het doen van afstand van een kind ter adoptie

Bevallen van een kind is voor iedere vrouw een emotionele en ingrijpende gebeurtenis waarbij zij een beroep moet kunnen doen op goede begeleiding en nazorg. Het Ministerie van VWS heeft een landelijk informatiepunt ingericht, waar men terecht kan voor vragen met betrekking tot onbedoelde of ongewenste zwangerschap: - www.infopuntonbedoeldzwanger.nl. Het informatiepunt biedt informatie, geeft voorlichting over de diverse keuzemogelijkheden waaronder de mogelijkheid tot het doen van afstand ter adoptie en helpt bij het doorverwijzen naar een hulpverlenende instantie voor het voeren van keuzehulpgesprekken, als daar behoefte aan is. Het informatiepunt is 24 uur per dag en 7 dagen per week kosteloos bereikbaar.

Naast het informatiepunt en de keuzehulp bij onbedoelde zwangerschap subsidieert VWS Fiom voor de begeleiding en ondersteuning aan personen, die overwegen hun kind af te staan of dit in het verleden hebben gedaan. Het aantal vrouwen woonachtig in Nederland dat overweegt haar kind af te staan ter adoptie is overigens gering: gemiddeld 60 per jaar, waarvan in ongeveer een kwart van de gevallen uiteindelijk wordt besloten tot het doen van afstand ter adoptie¹³. In geval van (een voornemen tot) afstand ter adoptie blijft de hulpverleningsinstantie de afstandsouder(s) zolang als nodig begeleiden. De (na)zorg wordt afgestemd op de specifieke behoeften van de ouder(s). In aanvulling hierop zal verkend worden hoe het op het te richten steun- en ontwikkel-

¹¹ Kamerstuk 30 420, nr. 374

¹² Kamerstuk 32 279, nr. 235

¹³ Bron: Landelijke Afstand Ter Adoptie Registratie (LATAR)

centrum voor binnenlandse afstand en adoptie¹⁴ een rol kan vervullen bij het verduurzamen van de nazorg van deze moeders.

Bevallen onder geheimhouding

Bij een deel van de onbedoeld zwangere vrouwen die afstand ter adoptie overwegen speelt geheimhouding een rol. Het betreft dan situaties waarin de vrouw in kwestie wel als moeder wordt vermeld in de geboorteakte van het kind, maar vanwege de onveilige situatie waarin zij verkeert, niet wil dat haar (directe) omgeving op de hoogte raakt van het feit dat zij is bevallen van een kind. Vrouwen kunnen voor deze specifieke vorm van hulp terecht bij drie hulpverleningsorganisaties, te weten Fiom, Siriz en Stichting Beschermde Wieg. Deze situaties vergen bijzondere zorgvuldigheid van de hulpverlenende instanties ter bescherming van moeder en kind. Gedurende dit proces is er extra aandacht voor bijvoorbeeld de domiciliekeuze en de wijze waarop correspondentie wordt verstuurd door de betrokken organisaties. Zo maken zij met gemeenten en andere (overheids)instanties die via de Basisregistratie Personen (BRP) worden geïnformeerd over de geboorte van het kind, specifieke afspraken om de geboorte van het kind geheim te houden voor derden. Ook informeert de Raad voor de Kinderbescherming de rechtbanken dat het gaat om een afstandszaak waarbij er is gekozen voor bevallen onder geheimhouding zodat hiermee rekening kan worden gehouden.

6. Gezamenlijk gezag door erkenning

Op 22 maart 2022 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het initiatief-voorstel van uw leden Van Ginneken-Wijngaarden over het van rechtswege ontstaan van gezamenlijk gezag door erkenning. Gehuwde ouders en ouders met een geregistreerd partnerschap hebben vanaf de geboorte van rechtswege gezamenlijk gezag over hun kind. Met de nieuwe regeling krijgt ook de persoon die een kind erkent van rechtswege gezamenlijk gezag met de moeder, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Per 1 januari 2023 zal de wet (Stb. 2022, nr. 242) in werking treden.

Ook met de nieuwe regeling blijft voorlichting van groot belang. Ouders dienen zich bewust te zijn van het gevolg van gezamenlijk gezag door de erkenning. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft zowel de Eerste als de Tweede Kamer mij verzocht zorg te dragen voor gedegen voorlichting aan belanghebbenden over de gevolgen van deze nieuwe regeling en over het belang van gezag in het algemeen. Graag licht ik u daarom toe hoe mijn departement gewerkt heeft om bestaande voorlichting rondom gezag te verbeteren en uit te breiden, en daarmee invulling heeft gegeven aan mijn toezegging aan de Eerste Kamerleden Dittrich (D66), Doornhof (CDA), De Blécourt-Wouterse (VVD) en Van Dijk (SGP).

De informatie op rijksoverheid.nl en andere overheidscommunicatie is op de nieuwe wetgeving aangepast. Ketenpartners en projecten waar gezag een rol speelt, hebben een uitgebreide communicatie-toolkit ontvangen waarmee ze hun eigen interne en externe communicatie kunnen inrichten. Dit bevat ook expliciete aandacht voor het informeren van ouders die al kinderen hebben en het gezag (nog) niet hebben geregeld. Ook zet ik in op free publicity om ouders met minderjarige kinderen te bereiken. In samenwerking met de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken zijn door heel het land presentaties, webinars en workshops gegeven aan ruim duizend medewerkers burgerzaken. Daarnaast is ook de Raad voor de Kinderbescherming geïnformeerd.

¹⁴ Kamerstuk 31 265, nr. 110

7. Afleidingsregels voor gezag en de pilot gezagsmodule

Bij de behandeling van het Initiatiefvoorstel Gezamenlijk Gezag door Erkenning heb ik in reactie op de vraag van het Eerste Kamer lid Recourt (PvdA) het belang van het goed kunnen afleiden van de gezagssituatie onderkend en onderschreven. Binnen het ketenproject «Verbetering registratie en ontsluiting gezagsinformatie» is de afgelopen maanden met diverse betrokken organisaties intensief gewerkt aan een nieuwe versie van de afleidingsregels. De afleidingsregels maken het professionals in de uitvoering mogelijk om correct het gezag af te leiden met behulp van informatie uit de Basisregistratie Personen (BRP). De afleidingsregels moesten worden aangepast aan de initiatiefwet gezamenlijk gezag door erkenning. Hierbij is tevens een aantal regels rondom gezag door adoptie verbeterd.

Voor professionals van uitvoeringsinstanties in de jeugdbeschermingsketen is het van belang dat gezagsinformatie in de diverse dienstverleningsprocessen nu en in de toekomst correct, snel en eenvoudig kan worden achterhaald («druk op de knop»). Daarom is op basis van de afleidingsregels in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid de gezagsmodule ontwikkeld. Met een eenvoudige bevraging kunnen uitvoeringsorganisaties met behulp van de gezagsmodule sneller gezagsinformatie verkrijgen uit de BRP.

Momenteel wordt met deze gezagsmodule een pilot uitgevoerd bij de Politie, de KMar en Veilig Thuis. Deze pilot loopt nog. Begin 2023 wordt het gebruik van de gezagsmodule geëvalueerd. Bij gebleken succes zal ik laten verkennen hoe de gezagsmodule landelijk in gebruik genomen kan worden bij deze uitvoeringsorganisaties. Het lid Recourt heeft mij verzocht de Eerste Kamer te informeren over de afloop van de pilot, met name over mijn conclusie. Ik zal de Eerste Kamer uiterlijk begin april 2023 hierover informeren. Ik zal dit ook met uw Kamer delen.

8. Stopzetten incassering ouderbijdragen van vóór 2015

Ouders die voor 2015 gebruik hebben gemaakt van jeugdhulp met daghulp of jeugdhulp met verblijf kregen daarvoor een eigen bijdrage opgelegd, de ouderbijdrage genoemd. In 2016 is die ouderbijdrage afgeschaft. Op grond van een overgangsbepaling in de Jeugdwet kan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) ook na 1 januari 2015 uitstaande bijdragen van voor 2015 verleende jeugdhulp met verblijf elders blijven innen. Deze incassering loopt al sinds 2015 door. Deze situatie is onwenselijk en is benoemd tot een van de hardheden binnen het beleid van mijn ministerie. In lijn met het advies van de meest recente ZBO-evaluatie van het LBIO wordt vooruitlopend op het schrappen van de overgangsbepaling de incassering van de ouderbijdrage van voor 2015 stop gezet. Er wordt ingezet op het beëindigen van de inning voor het einde van dit jaar.

Tot slot

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan enkele moties en toezeggingen, alsmede over enkele recente ontwikkelingen op het gebied van het personen- en familierecht. Over de verdere beleidsontwikkelingen op dit gebied zal ik uw Kamer ook komend jaar blijven informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind