

Vergaderjaar 2024–2025

**36 364**

## **Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek om de drempel te verlagen voor grootouders om tot omgang te kunnen verzoeken (Wet drempelverlaging omgang grootouders)**

**D**

### **TWEEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 juni 2025

#### **Inleiding**

De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag.<sup>2</sup> De leden van de fracties van **BBB**, **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben naar aanleiding van deze nota enkele nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben zich aangesloten bij de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

#### **Vragen van de leden van de fractie van de BBB**

De leden van de fractie van de **BBB** stellen het volgende vast.

Het wetsvoorstel:

- vergroot de bestaande echtscheidingsproblematiek in complexe situaties, zoals situaties van huiselijk geweld, waaronder intieme terreur/dwingende controle;
- vergroot de druk op de rechterlijke macht (advocaten verwachten een grotere toename van procedures, gebaseerd op de verzoeken die zij ontvangen);
- vergroot de druk op kwetsbare kinderen, waaronder kinderen die (mede-) slachtoffer zijn van huiselijk geweld;

<sup>1</sup> Samenstelling:

Kemperman (Fractie-Kemperman), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toerenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Croll (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2024/25, 36 364, C herdruk.*

- vergroot de mogelijkheid dat aan ouders aan wie de omgang is ontzegd toch via de grootouders een omgangsregeling met (of toegang tot) hun kinderen wordt verleend;
- houdt in het geheel geen rekening met zaken waarin huiselijk geweld een rol speelt. Dat is in bijna 50% van de complexe echtscheidingen het geval;
- gaat te veel over de rechten van grootouders en te weinig over de belangen van kinderen (kleinkinderen kunnen onder andere als instrument worden ingezet).

De leden van de fractie van de BBB willen de regering graag de volgende vragen stellen.

Is de regering zich ervan bewust dat indien iedere grootouder ontvankelijk is in zijn verzoek tot omgang, daarmee ook de poort voor grootouders wagenwijd wordt opengezet voor langdurige rechtszaken en «legal abuse» (het gebruik van rechtszaken voor een ander doel, namelijk het uitoefenen van invloed en controle via het recht) zoals dat ook in complexe echtscheidingszaken en huiselijk geweldzaken het geval is? Heeft de regering rekening gehouden met de mogelijkheid dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat dit soort gerechtelijke procedures een additioneel middel van misbruik worden?

Hoe verhoudt zich, volgens de regering, een eventueel formeel recht op omgang van grootouders tot de omgangsregelingen die er al zijn in situaties van gescheiden ouders? Ten koste van wiens tijd met de kinderen gaat deze regeling?

In zaken van intieme terreur/dwingende controle is vaak sprake van misbruik van recht door het veelvuldig voeren van juridische procedures door een pleger die daarbij vaak wordt geholpen door familieleden, aldus de leden van de BBB-fractie. Hoe gaat de regering voorkomen dat juridisch misbruik intensiveert en kinderen ten gevolge daarvan in nog onveiligere situaties terechtkomen?

De leden van de BBB-fractie merken op dat in zaken van huiselijk geweld waarbij een pleger de omgang (grotendeels) is ontzegd, grootouders nogal eens proberen een omgangsregeling te krijgen om zo alsnog de pleger toegang te geven tot een kind. Hoe gaat de regering voorkomen dat dit het voorland is van kinderen die toch al kwetsbaar zijn?

Ziet de regering mogelijkheden om in het wetsvoorstel op te nemen dat als aan een ouder de omgang met zijn kind is ontzegd dit in beginsel ook geldt voor de ouders van die ouder? Dit om te voorkomen dat het hele gezinssysteem van een pleger wordt ingezet om omgang af te dwingen met een kind dat al slachtoffer is van huiselijk geweld.

Wordt in dit wetsvoorstel erkend dat geweld van een ouder richting de andere ouder en/of het kind, ook relevant is voor de beoordeling van een eventueel omgangsverzoek van de grootouders? Juist vanwege het intergenerationale karakter van geweld?

Tot slot wijzen de leden van de BBB-fractie erop dat experts aangeven dat het aanwezig zijn van signalen van intieme terreur niet alleen voor ouders een ontzeggingsgrond voor omgang met hun kind zou moeten zijn, maar ook voor grootouders. Gaat de regering hier aandacht aan schenken in de nota naar aanleiding van het tweede verslag?

### **Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA**

De leden van de fractie van **Groen Links-PvdA** danken de regering voor de beantwoording van hun vragen. Zij hebben naar aanleiding hiervan

nog een aantal vervolgvragen. Allereerst vragen zij de regering (nogmaals) om een nadere toelichting op het onderscheid tussen enerzijds de grootouders die een familierechterlijke betrekking hebben met het kleinkind en in een nauwe persoonlijke betrekking met hem/haar staan en anderzijds alle anderen die deze nauwe betrekking ook hebben maar geen familierechterlijke betrekking, zoals sociale grootouders, broers en zussen, stiefouders na een scheiding en vele andere vormen die bestaan in onze samenleving. De regering stelt dat haar niet is gebleken van een maatschappelijke vraag of urgentie voor het verruimen van de toegang tot de rechter voor andere verwanten dan grootouders.<sup>3</sup> Een verdere verruiming zou daarentegen wel kunnen leiden tot een grotere groep die via de rechter omgang vraagt en draagt bovendien bij aan een verdere differentiatie in de behandeling van omgangsgerechtigden. Genoemde leden begrijpen hieruit dat het onderscheid wordt gemaakt vanwege de vermeende behoefte. Is dit een gerechtvaardigd onderscheid? Of anders geformuleerd: worden andere personen met een nauwe betrekking tot het kleinkind niet ongerechtvaardigd achtergesteld als de nauwe persoonlijke betrekking de basis vormt voor de omgang en niet de juridische verwantschap?

Ook het tweede door de regering in dit kader genoemde argument, te weten de angst voor meer procedures, wordt door deze leden nog niet begrepen. Waarom denkt de regering dat het nu voorliggende wetsvoorstel wel een aanzuigende werking heeft voor niet juridische grootouders en dat deze aanzuigende werking er niet is voor juridische grootouders?

Deze wet heeft als doel de drempel voor omgang van juridische grootouders te verlagen. Toch denkt de regering dat dit niet zal leiden tot meer procedures.<sup>4</sup> De regering kan dit begrijpelijkerwijs niet onderbouwen met cijfers. Ondanks dat vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA om nader te motiveren waarom bij een lagere drempel toch niet meer procedures zullen volgen. Het tegenovergestelde lijkt immers logischer (drempelverlaging = meer procedures).

Deze leden zijn juist bevreesd dat deze wet weer nieuwe mogelijkheden biedt aan ouders en/of door middel van grootouders om in te zetten in een vechtscheiding en in het geval van dwingende controle. In het net uitgekomen Rechtspraak jaarverslag 2024 wordt meer aandacht gevraagd voor huiselijk geweld en dwingende controle in het Familie- en jeugdrecht.<sup>5</sup> In veel gevallen waar ouders normaal met elkaar omgaan hebben grootouders doorgaans onbezwaard toegang tot de kleinkinderen. Naar verwachting zal juist een beroep worden gedaan op de Wet drempelverlaging omgang grootouders in complexe situaties, zoals bij huiselijk geweld/dwingende controle, waar kinderen zich al in een kwetsbare situatie bevinden en vaak al aan trauma zijn blootgesteld. In dit kader vragen deze leden de regering of zij zich ervan bewust is dat grootouders soms medeplegers zijn van dwingende controle en intieme terreur richting (ex-)schoondochters en kleinkinderen? Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel door grootouders wordt gebruikt als «juridisch verlengstuk» van een ouder die geen (volledige) omgang of gezag meer heeft? Op welke manier voorkomt dit wetsvoorstel dat daders van huiselijk geweld aan wie de omgang geheel of gedeeltelijk is ontzegd via deze wet alsnog toegang tot (of omgang met) hun kinderen krijgen? Hoe wordt in dit wetsvoorstel gewaarborgd dat kleinkinderen als slachtoffers niet opnieuw blootgesteld worden aan een onveilig familiesysteem met

<sup>3</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 83, item 15; *Kamerstukken I 2024/25*, 36 364, C herdruk, p. 5.

<sup>4</sup> *Kamerstukken I 2024/25*, 36 364, C herdruk, p. 4, 16 en 17.

<sup>5</sup> *Rechtspraak jaarverslag 2024*, p. 12.

een intergenerationeel patroon van controle en geweld? Hoe sluit dit wetsvoorstel aan op het Verdrag van Istanbul, dat landen verplicht om vrouwen en kinderen te beschermen tegen alle vormen van huiselijk geweld – ook via juridische procedures? Erkent de regering dat dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm kan leiden tot verdere juridische stalking door grootouders en her traumatisering van slachtoffers van huiselijk geweld en stalking? Waarom is in het wetsvoorstel geen expliciete toets opgenomen op de integriteit, neutraliteit en gedragingen van grootouders in relatie tot beide ouders, zo vragen deze leden. Wat is het standpunt van Jeugdzorg Nederland over de uitvoerbaarheid van de omgangsregelingen die zullen voortkomen uit deze wet? Kan de regering verder reageren op het standpunt van de Kinderombudsman ten aanzien van de belangen van kinderen en de bescherming hiervan in deze wet?

Genoemde leden hebben vervolgens nog enkele vragen over de bewijspositie van de ouders onder deze wet. Kan de regering zo concreet mogelijk schetsen aan de hand van voorbeelden welk tegenbewijs ouders kunnen leveren om het bewijsvermoeden van de nauwe persoonlijke betrekking weer onder de bewijsdrempel te brengen? Deze leden zijn in het bijzonder geïnteresseerd naar de mogelijkheid van niet-materieel/niet met bewijsstukken te staven bewijs. Zij doelen dan op zaken als feitelijke emotionele betrokkenheid, hun eigen ervaringen als kind bij deze (groot)ouders of andere elementen die niet zien op de duur van de aanwezigheid van het kind bij de grootouders.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA welke ruimte er voor de ouders is voor het leveren van bewijs als de rechter de nauwe persoonlijke betrekking heeft vastgesteld. Kan de regering ook hier concrete voorbeelden geven? Is de regering het met deze leden eens dat het primair aan de ouders is om het belang van de (jonge) kinderen te vertegenwoordigen? Klopt het dat in deze fase van de procedure ook het uitgangspunt wordt gehanteerd «omgang, tenzij», waar het dus aan de ouders is om deze «tenzij» aannemelijk te maken? Genoemde leden maken dit op uit de tekst van de het gewijzigd voorstel van wet: «*Onverminderd het derde lid ontzegt de rechter degenen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan het recht op omgang, indien het belang van het kind zich tegen toewijzing verzet (...)*».<sup>6</sup>

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om het belang van het kind het doorslaggevende criterium te laten zijn, zoals is bepaald in artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK)? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de grootouders aannemelijk te laten maken dat omgang in het belang van het kind is?

Tot slot hebben deze leden nog een enkele vraag over de huidige praktijk in het familie- en jeugdrecht. Uit de praktijk blijkt namelijk dat ouders, advocaten en pleegouders behoefte hebben aan gedegen feitenonderzoek in jeugdzaken. Jeugdrechters geven aan moeite te hebben met het vaststellen van de feiten. Er is bovendien te weinig tijd op zittingen om de feiten of de daadwerkelijke problematiek te bespreken. Verder ervaren advocaten dat jeugdrechters te weinig nieuwsgierig zijn en conflicten proberen te vermijden. Dit heeft invloed op het verloop van procedures en de besluitvorming. Kan de regering toelichten dat deze praktijk niet in het nadeel van kinderen (en hun ouders) uitwerkt met onderhavig wetsvoorstel waarin de bewijspositie van grootouders wordt versterkt?

<sup>6</sup> *Kamerstukken I 2023/24, 36 364, A, Gewijzigd voorstel van wet, d.d. 25 juni 2024. ARTIKEL I. (In boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt aan artikel 377a een (vierde) lid toegevoegd waarin de geciteerde tekst staat vermeld.)*

## Vragen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat niet alle gestelde vragen zijn beantwoord. Zo herhalen deze leden de vraag over het rapport van de Staatscommissie Herijking Ouderschap «Kind en ouders in de 21e eeuw» waarin ingegaan wordt op de positie van kinderen in regenbooggezinnen en waarin de staatscommissie op het belang wijst van een goede juridische vastlegging van de band tussen het kind en de sociale opvoeders.<sup>7</sup> Kan de regering expliciet bevestigen dat niet-biologische grootouders die in een nauwe persoonlijke betrekking met hun kleinkind staan, een omgangsverzoek aan de rechter kunnen richten en daarin ontvankelijk zijn? Zo nee, waarom niet?

De regering antwoordt op een vraag van de leden van de D66-fractie dat de regering een onderzoek is gestart naar de mogelijkheden van een steunfiguur, waaronder de inzet van een onpartijdig persoon, bij het kindgesprek.<sup>8</sup> Wat voor soort onderzoek is dit? Wie voert het uit en wanneer wordt de Eerste Kamer over de uitkomsten daarvan met een appreciatie van de regering geïnformeerd?

De regering gaat in de nota naar aanleiding van het verslag terecht in op het IVRK, waar belangrijke uitgangspunten in staan geregeld. Maar het IVRK is niet de enige rechtsbron die van toepassing is, zo stellen de leden van de fractie van D66. Zo is het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (ook wel het Verdrag van Istanbul genoemd) een bindend internationaal verdrag dat de Nederlandse overheid verplicht huiselijk geweld waaronder psychologisch geweld tegen vrouwen en kinderen te bestrijden. Onderkent de regering dat dit verdrag ook relevant is waar het gaat om omgangsregelingen tussen grootouders en kleinkinderen?

In de Preambule van het Verdrag van Istanbul erkennen de verdragsluitende partijen, waaronder Nederland, dat kinderen het slachtoffer van huiselijk geweld zijn, ook wanneer ze getuige zijn van geweld binnen het gezin. Bij het nemen van besluiten over gezag en omgang mag de veiligheid van slachtoffers als vrouwen en kinderen niet in gevaar worden gebracht (artikel 31 Verdrag van Istanbul). Nederland dient te waarborgen dat beleid erop is gericht dat slachtoffers van huiselijk geweld niet opnieuw slachtoffers worden (artikel 18.3 Verdrag van Istanbul).

Daarnaast onderschrijft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Factsheet «Intieme Terreur». De Factsheet is ontwikkeld om een breder publiek van professionals bekend te maken met Intieme terreur.<sup>9</sup> Onder punt 8 van deze Factsheet staat vermeld dat plegers van intieme terreur ook familieleden kunnen inzetten voor onder meer rechtszaken tegen het slachtoffer. Daarnaast geeft de Factsheet aan dat de terreur – na het verbreken van de relatie – kan voortduren door bijvoorbeeld de inzet van vele juridische procedures tegen het slachtoffer.

Op welke manier, zo vragen de leden van de fractie van D66, voorkomt het wetsvoorstel dat aan plegers van huiselijk geweld en dan met name dwingende controle/intieme terreur via een omgangsregeling voor grootouders alsnog onveilige toegang wordt verleend tot hun kinderen? Is de regering bekend met de dynamiek van dwingende controle/intieme terreur en het gegeven dat deze vorm van huiselijk geweld niet zelden

<sup>7</sup> Rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap «Kind en ouders in de 21<sup>ste</sup> eeuw» d.d. 7 december 2016.

<sup>8</sup> *Kamerstukken I 2024/25*, 36 364, C herdruk, p. 11.

<sup>9</sup> Factsheet «Intieme terreur».

plaatsvindt binnen een breder netwerk van daders, waarbij (groot)ouders, broers of zussen van de pleger als medeplegers kunnen optreden? Zo ja, op welke wijze is deze realiteit meegewogen in het wetsvoorstel waarin grootouders niet langer een nauwe persoonlijke band met hun kleinkind hoeven aan te tonen om omgang af te dwingen?

Hoe voorkomt het wetsvoorstel dat grootouders die (mede) deel uitmaken van een systeem van controle, intimidatie of intergenerationeel geweld omgang kunnen forceren met een kleinkind, terwijl dit juist indruist tegen het belang van het kind en diens bescherming tegen schadelijke loyaliteitsconflicten?

Is het bij de regering bekend dat grootouders in situaties van intieme terreur kunnen worden ingezet als instrument door de pleger om alsnog controle te houden over moeder en kinderen, bijvoorbeeld via rechtszaken, lastercampagnes of (indirect) contact? Als dit het geval is horen de leden van de fractie van D66 graag hoe dit risico is ondervangen in het huidige voorstel.

In de nota naar aanleiding van het verslag onderkent de regering dat in situaties waarin ouders elkaar bevechten en grootouders bij het conflict betrokken zijn dat het (klein)kind in de verdrinking komt.<sup>10</sup> Is het de regering bekend dat kinderen in deze context gedwongen kunnen worden partij te kiezen, dat hen impliciet of expliciet loyaliteit aan «het kamp van vader en diens ouders» wordt afgedwongen, wat kenmerkend is voor dwingende controle/intieme terreur?

Welke waarborgen zijn opgenomen om kinderen te beschermen tegen deze psychische druk?

Op welke manier wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met de complexiteit en onzichtbaarheid van psychologisch en structureel geweld, waaronder het systematisch ondermijnen van de moeder-kindrelatie via «omgangsrechten» van derden? De leden van de fractie van D66 constateren dat Staatssecretaris Coenradie de Tweede Kamer op 16 oktober 2024 heeft toegezegd een wetsvoorstel te presenteren waarin psychisch geweld strafbaar wordt gesteld.<sup>11</sup> Wanneer is dit wetsvoorstel te verwachten? Welke rol kan dat wetsvoorstel spelen in conflictsituaties over de omgang met een (klein)kind?

In hoeverre is onderzocht of kan worden onderzocht of grootouders in situaties van structureel geweld niet neutrale derde partijen zijn, maar juist deel uitmaken van het dwingende systeem dat het kind als verlengstuk van de familie-eer of bloedlijn beschouwt? Zijn er studies betrokken die deze intergenerationele dynamiek van geweld en controle onderbouwen? Is de regering bereid het WODC te vragen een dergelijk onderzoek te laten verrichten?

Hoe beoordeelt de regering het risico dat het wetsvoorstel onbedoeld leidt tot een juridisch instrument voor voortgezet geweld, via omwegen zoals grootouders, waarbij de feitelijke pleger buiten beeld blijft, maar wel invloed uitoefent?

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 waarom er in het wetsvoorstel niet is opgenomen dat de rechter zich ervan moet vergewissen dat het kind daadwerkelijk baat heeft bij omgang met de grootouders in plaats van dat louter de afstamming als criterium voor het

<sup>10</sup> *Kamerstukken I 2024/25*, 36 364, C herdruk, p. 14.

<sup>11</sup> Dat heeft Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Ingrid Coenradie toegezegd tijdens het commissiedebat zeden en (on)veiligheid van vrouwen op 16 oktober in de Tweede Kamer.

rechtsvermoeden geldt dat er een nauwe persoonlijke betrekking tussen grootouder en kleinkind bestaat.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de **nota naar aanleiding van het tweede verslag** graag **uiterlijk dinsdag 1 juli 2025**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
De Graag