

Vergaderjaar 2019–2020

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2019

In aanloop naar het Algemeen Overleg over familierechtelijke onderwerpen van 11 december informeer ik u, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over de voortgang op deze onderwerpen. Ik zal in deze brief stilstaan bij de onderwerpen adoptie en ouderschap.

Op beide onderwerpen is belangrijke voortgang geboekt. Graag wil ik mijn dank uitspreken aan allen die hieraan een bijdrage hebben geleverd. In het bijzonder noem ik: de afstandsmoeders en hun kinderen die de startconferentie over binnenlandse afstand en adoptie hebben georganiseerd; de instellingen voor hulpverlening aan ongewenst zwangere vrouwen die zich inzetten om vrouwen de juiste begeleiding te geven ook als zij anoniem willen bevallen; de organisaties van geadopteerden die een bijdrage hebben geleverd aan een plan voor zoektochten naar herkomstgegevens; en de organisaties en instellingen die betrokken zijn bij de start van de regiolabs van Scheiden zonder Schade.

I Adoptie

1. Roots

In de brief van 18 januari 2019 heb ik betrokken partijen opgeroepen om gezamenlijk met een realistisch plan te komen voor de versterking van het ondersteuningsaanbod aan interlandelijk geadopteerden die zoeken naar hun roots (Kamerstuk 33 836, nr. 33). Het bleek niet haalbaar om tot één gezamenlijk plan te komen, onder meer omdat de belangengroeperingen verschillende werkwijzen hanteren die specifiek zijn voor dat land van herkomst. Wel heb ik bruikbare plannen ontvangen van verschillende organisaties. Om de vraag van geadopteerden scherp te krijgen, parallel te verkennen en ook om de organisaties te consulteren die geen plan hadden ingediend, zijn gesprekken gevoerd met de verschillende organisaties. Bij die gesprekken heb ik ook Fiom betrokken. Op basis van de wensen van alle organisaties ga ik inzetten op versterking van zowel

het generieke aanbod als het landspecifieke aanbod. Hieronder schets ik daarvoor de kaders, waarvan ik betrokkenen onlangs op de hoogte heb gesteld.

Generiek aanbod

Met generiek aanbod bedoel ik het verbeteren van de dossiervoering, zoals het mogelijk maken van gratis centrale toegang tot en begeleiding bij inzage in adoptiedossiers en de verlenging van de wettelijke bewaartermijn van 30 naar 100 jaar. Ook het verbeteren van algemene voorlichting over (DNA-)zoektochten behoort tot de versterking van het generieke aanbod.

Landspecifiek aanbod

In de gesprekken met de belangenorganisaties is mij duidelijk geworden dat naast het versterken van het generieke aanbod, het belangrijk is om per organisatie en per land te bezien hoe wij de zoektochten voor geadopteerden kunnen vergemakkelijken. Dit omdat de context en wet- en regelgeving ten aanzien van zoektochten in de landen van herkomst verschillend is en daardoor ook de werkwijzen van de belangenorganisaties.

Het komend jaar gaat Fiom met de belangenorganisaties in kaart brengen wat per land nodig is om geadopteerden te helpen zoeken naar hun roots. Ik stel hiervoor in totaal maximaal € 1,2 miljoen beschikbaar. Dit geld moet ten goede komen aan een zo groot mogelijk groep geadopteerden en niet alleen aan geadopteerden die nu al aan hun zoektocht begonnen zijn. De financiële impuls is dan ook gericht op het versterken van deze belangenorganisaties die zich hiervoor inzetten. Dit betekent bijvoorbeeld dat ik geen individuele zoektochten ga bekostigen. In plaats daarvan geef ik Fiom de opdracht om met de organisaties in kaart te brengen:

1. wat in het land van herkomst nodig is (zoals het aanleggen van netwerken voor zoektochten in het land van herkomst of het opzetten van lokale aanmeldpunten voor afstands families in de landen van herkomst) en wat Fiom en de organisaties hierin kunnen betekenen;
2. hoe de organisaties de interne werkprocessen kunnen verbeteren en gebruik kunnen maken van elkaars ervaringen, kennis en expertise (zoals dossiervoering of het opzetten van een archief met landspecifieke informatie waartoe elke geadopteerde toegang heeft).

Afhankelijk van de rapportages, zal ik een besluit nemen over de besteding van de middelen. Dit zal gebeuren binnen een nader uit te werken subsidiekader. Ik zal uw Kamer in het voorjaar op de hoogte stellen van de voortgang.

2. VKC-verzoeken

De Vaste Kamer Commissie voor Justitie en Veiligheid heeft gevraagd om:

- een reactie op het proefschrift van E.C. Loibl, getiteld «The Transnational Illegal Adoption Market; A Criminological Study of the German and Dutch Inter-country Adoption Systems»;
- een tussenrapportage van het onderzoek van de Commissie Interlandelijke Adoptie in het verleden (COIA).

De Vaste Kamer Commissie voor Europese Zaken heeft daarnaast verzocht om nader te worden geïnformeerd over kinderhandel in relatie tot interlandelijke adoptie.

Het genoemde proefschrift levert een belangrijke bijdrage aan de beleidsvorming ter versterking van het adoptiesysteem. In het proefschrift komt een aantal kwetsbaarheden van het adoptiestelsel aan de orde. Zo lijkt sprake te zijn van een gebrek aan inzicht in de gevraagde vergoe-

dingen door buitenlandse partnerorganisaties van vergunninghouders en ontbreekt het aan Nederlandse regelgeving aangaande financiële bijdragen en donaties aan een zendend land. Hoewel hier geen sprake van hoeft te zijn, kunnen dergelijke kwetsbaarheden perverse prikkels opleveren die illegale activiteiten zoals kinderhandel in de hand werken. Ik wil daarom alles doen wat binnen mijn bereik ligt om praktijken die tegengesteld zijn aan (internationale) wet- en regelgeving te bestrijden. Hiertoe wijzig ik de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). Hierover heb ik uw Kamer bij brief van 18 januari jongstleden reeds geïnformeerd.¹

Waar het gaat over misstanden, zoals kinderhandel, die zich mogelijk in het verleden hebben afgespeeld wil ik de uitkomsten van de COIA afwachten. De COIA is op 1 mei 2019 met haar onderzoek begonnen. Ook spreekt de COIA op dit moment met verschillende betrokkenen. De COIA heeft mij laten weten op dit moment geen tussenrapportage te zullen opleveren. Ik verwacht uw Kamer in 2020 op de hoogte te kunnen stellen van de resultaten van het onderzoek.

3. Binnenlandse adoptie en afstand

Het Verwey Jonker Instituut is gestart met het onderzoek «Binnenlandse afstand en adoptie tussen 1956 en 1984», in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC). Het onderzoek loopt tot eind 2020.

Op 30 september heb ik op de conferentie «De stilte doorbroken» het startsein gegeven voor dit onderzoek. De conferentie is bezocht door circa 100 betrokkenen van destijds: afstandsmoeders en vaders, afstandskinderen/binnenlands geadopteerden en andere betrokkenen, zoals verzorgenden uit doorgangshuizen en kraamklinieken. Afstandsmoeders en Nederlandse geadopteerden hebben op indrukwekkende wijze hun verhaal verteld. De onderzoekers hebben hun werkwijze toegelicht en zijn in gesprek gegaan met de aanwezigen. In verschillende workshops zijn de onderzoekers van informatie voorzien vanuit de ervaringen van de belangengroepen.

Op 2 oktober jongstleden heb ik in de landelijke media bovendien een oproep gedaan aan afstandsmoeders en vaders, afstandskinderen/ binnenlands geadopteerden en andere betrokkenen. Zij kunnen zich bij het ingerichte aanmeldpunt melden, om hun verhaal te vertellen en voor deelname aan het verdiepend onderzoek. Ruim 370 meldingen zijn inmiddels ontvangen. Daarnaast kunnen Nederlandse afstandsmoeders en volwassen geadopteerden bij Fiom terecht voor ondersteuning bij specifieke vragen of problemen die gerelateerd zijn aan (afstand ter) adoptie. De ondersteuning bestaat uit counselingsgesprekken en het organiseren van lotgenotencontact. Ook zal Fiom haar kennis en expertise rond het onderwerp (afstand ter) adoptie actief beschikbaar stellen aan hulp- en zorgverleners in het kader van deskundigheidsbevordering. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport financiert deze activiteiten. Tevens kunnen binnenlands geadopteerden kosteloos het afstandsdossier van hun biologische moeder inzien, mits zij daarvoor toestemming heeft gegeven.

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 33. Verderop in deze brief staat een overzicht van de planning van de lopende wetstrajecten.

II Ouderschap

1. *Beschermd bevallen*

Zoals toegezegd heb ik met Siriz, Fiom, Stichting Beschermd Wieg (SBW), de Raad voor de Kinderbescherming, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de notaris die voor SBW werkt de mogelijkheden verkend om tot een nieuwe werkwijze te komen.² Deze werkwijze moet enerzijds meer anonimiteit geven dan het bevallen onder geheimhouding en anderzijds een alternatief bieden voor volledige anonimiteit, zodat het kind zijn afstammingsinformatie kan achterhalen. De werkwijze wordt als volgt. Als een vrouw gegronde redenen heeft om haar gegevens niet te laten opnemen in de geboorteakte van haar kind, zal de hulpverlenende instantie, te weten Fiom, Siriz of SBW, haar gegevens bij een notaris laten bewaren. De notaris maakt daarvan een akte van bewaarneming op. De KNB is bereid een centraal en landelijk register bij te houden, zodat het kind op termijn eenvoudig kan achterhalen bij welke notaris de gegevens van zijn moeder in bewaring zijn. Om te verzekeren dat het kind op de hoogte is van deze route wordt een verband gelegd tussen de geboorteakte van het kind en het door de KNB te houden register. De procedure die de notaris en de instanties moeten volgen voor de bewaring van de gegevens wordt uitputtend beschreven in een protocol dat de betrokken notaris of notarissen en de hulpverlenende instanties toepassen. In het protocol wordt vastgelegd dat het kind op een zorgvuldige manier wordt begeleid door de hulpverlenende instanties bij het kennisnemen van zijn of haar afstammingsgegevens en dat de contactlegging zorgvuldig gebeurt, met oog voor het belang van kind en moeder.

2. *Kinderalimentatie*

In deze paragraaf ga ik in op de onderwerpen preferentie van kinderalimentatievorderingen en de berekeningssystematiek van kinderalimentatie. In mijn brief van 27 februari 2019 heb ik de voor- en nadelen geschetst van het preferent maken van de kinderalimentatievordering.³ Daarbij heb ik aangegeven dat een dergelijke ingrijpende verandering in het huidige systeem van inning van vorderingen en preferenties om een nadere afweging vraagt. Daarnaast heeft de motie Kuiken en Van Gent de regering verzocht om te onderzoeken of de berekeningssystematiek voor kinderalimentatie verder verbeterd kan worden en, zo ja, of hiervoor een wetwijziging noodzakelijk is, dan wel een andere aanpassing van regelgeving.⁴

Over zowel de preferentie als de vereenvoudiging van de berekeningssystematiek heb ik gesproken met de relevante partijen, zoals het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), de rechtspraak/Expertgroep Alimentatienormen, de vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators, het NIBUD, de gemeenten, bewindvoerders en de andere betrokken departementen.

² Vermelding verdient dat in een eerdere fase contact is geweest met het Nederlands Instituut voor de Documentatie van Anonieme Afstanddoen (NIDAA), dat vanuit de specifieke expertise eveneens een bijdrage heeft geleverd aan de aanpak van deze problematiek.

³ Kamerstuk 33 836, nr. 35.

⁴ Kamerstuk 33 836, nr. 40.

Preferentie kinderalimentatievordering

Uit de gesprekken met deskundigen komt het beeld naar voren dat veel gescheiden ouders bereid zijn om kinderalimentatie te betalen en dat ook doen. Er zijn ook steeds meer initiatieven die gericht zijn op het ondersteunen van ouders bij financiële zaken die geregeld moeten worden bij een scheiding.⁵ Dit zijn positieve geluiden. Maar helaas zijn er ook situaties waarbij een alimentatieplichtige niet voldoet aan zijn alimentatieverplichtingen of hieraan niet kan voldoen. Dan kan de alimentatiegerechtigde het LBIO verzoeken om de kinderalimentatie te innen.

In 10 procent van het totaal aantal dossiers kan het LBIO de kinderalimentatie niet (volledig) innen, ondanks zijn interventie. Van deze 10 procent zijn er ongeveer 2300 dossiers waarin de inning van de kinderalimentatie niet lukt doordat sprake is van meerdere schuldeisers die op hetzelfde moment hun vorderingen op de alimentatieplichtige proberen te verhalen. Uit navraag bij het LBIO komt naar voren dat in ongeveer 1550 van die 2300 zaken sprake is van concurrente schuldeisers. Omdat het LBIO in deze zaken zelf de verdeling doet, hebben zij hier zicht op. In deze zaken zou preferentie ertoe leiden dat het LBIO meer kinderalimentatie kan innen. In de overige zaken (ongeveer 750) heeft het LBIO geen zicht op de concurrente schuldeisers omdat het LBIO in deze zaken niet zelf de verdeling doet, maar bijvoorbeeld de schuldeiser met een preferente vordering. Het LBIO maakt op basis van de eigen openstaande vorderingen en ontvangen bedragen de inschatting dat in ongeveer de helft van deze 750 zaken preferentie toch een voordeel zou kunnen opleveren.

Het is schrijnend als kinderen de dupe zijn van de financiële situatie van hun ouders. Een uitspraak van de rechter dient te worden nageleefd, in de eerste plaats in het belang van het kind. Zoals uit de informatie van het LBIO blijkt, zal preferentie van de kinderalimentatie tot meer inbare vorderingen leiden. Reden waarom ik in beginsel positief sta tegenover het preferent maken van de kinderalimentatievordering. Wel roept dat in de uitwerking complexe vragen op, omdat het toekennen van een preferentie raakt aan de positie van andere schuldeisers. De komende tijd zal ik nader onderzoeken hoe aan een preferentie van kinderalimentatie invulling kan worden gegeven. Ik verwacht in het voorjaar 2020 uw Kamer hierover te kunnen informeren.

Berekeningssystematiek

De discussie over de vraag of de berekeningssystematiek van kinderalimentatie vereenvoudigd moet worden, is niet nieuw. Zo is begin deze eeuw een wetsvoorstel ingediend om kinderalimentatie te standaardiseren.⁶ Ook hebben de TK-leden Recourt en Van Oosten in 2011 plannen voor een nieuw rekenstelsel voor de kinderalimentatie bekendgemaakt en op 19 februari 2015 een initiatiefvoorstel herziening kinderalimentatie ingediend.^{7 8}

De hoogte van de te betalen kinderalimentatie moet in overeenstemming zijn met wat een ouder kan betalen (draagkracht) en de behoefte van de kinderen. Om dit te bepalen hebben rechters sinds 1979 een berekeningssystematiek ontwikkeld, de zogenaamde «Alimentatienormen». De behoefte van de kinderen wordt bepaald aan de hand van een behoefte-

⁵ Goed met Geld van Aegon: www.aegon.nl/particulier/goed-met-geld/doorbreek-het-taboe, en de financiële tools van het NIBUD.

⁶ Kamerstuk 29 480, nrs. 1 en 2.

⁷ http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/PvdA_Recourt_Plan-Moderne-Alimentatie.pdf

⁸ Kamerstuk 34 154, nr. 2.

tabel, gebaseerd op door het NIBUD vastgestelde bedragen over de kosten van kinderen. Het doel van het rapport Alimentatienormen is het leveren van een bijdrage aan de voorspelbaarheid en rechtszekerheid in alimentatiezaken. Twee keer per jaar wordt het rapport Alimentatienormen door de Expertgroep Alimentatienormen geactualiseerd.

Naar aanleiding van de plannen van de leden Recourt en Van Oosten heeft de Expertgroep in april 2013 de rekensystematiek aangepast en forfaitaire tabellen geïntroduceerd waarmee de berekening verder is vereenvoudigd. Op 8 september 2016 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State naar aanleiding van het initiatiefvoorstel herziening kinderalimentatie geadviseerd de rekensystematiek van het rapport Alimentatienormen over te nemen en daarbij opgemerkt dat die zijn waarde inmiddels heeft bewezen.⁹ Uit de gevoerde gesprekken komt verder naar voren dat de huidige Alimentatienormen goed werkbaar zijn, regelmatig geactualiseerd worden en er geen aanleiding is voor een verdere vereenvoudiging. Er zal altijd een spanning blijven bestaan tussen vereenvoudiging versus het bieden van maatwerk. Een verdere vereenvoudiging zal juist ook weer tot onbegrip kunnen leiden omdat het alimentatiebedrag dan minder of niet meer aansluit op iemands persoonlijke situatie. Een wijziging van de huidige systematiek is daarom wat mij betreft niet aan de orde.

3. Scheiden zonder Schade

Op 1 juli jongstleden heeft uw Kamer het uitvoeringsplan ontvangen van het programma Scheiden zonder Schade.¹⁰ Bij de arrondissementen Den Haag en Oost-Brabant zijn regiolabs ingericht met de gemeentelijke jeugdhulpregio's, waar gewerkt wordt aan een nieuwe scheidingsaanpak, gericht op het voorkomen van schade bij kinderen. Partijen die bij een scheiding betrokken zijn, denken en werken in de regio's mee aan de ontwikkeling van deze nieuwe aanpak. Centraal aandachtspunt is hoe het gemeentelijk en hulpverleningsdomein ouders en kinderen kunnen ondersteunen en begeleiden. Als ouders naar een advocaat gaan, is de advocaat over het algemeen in staat om de scheiding juridisch goed af te wikkelen. Een groot deel van zijn energie steekt hij in het ondersteunen van ouders om er samen goed uit te komen, ook voor de kinderen. Toch blijkt uit het WODC-onderzoek over niet nakoming van omgangsregelingen dat een deel van de ouders baat zou hebben bij een andere begeleiding, met specifieke aandacht voor de onderliggende problematiek bij ouders, mede in relatie tot het kind. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat niet-getrouwde stellen nu niet door de overheid worden aangemoedigd om hulp en begeleiding te zoeken, terwijl professionele begeleiding van ouders een positief effect heeft op het kind.¹¹

De regiolabs ontwikkelen een nieuwe scheidingsroute, waarbij tegemoet gekomen wordt aan bovenstaande knelpunten. Zo bekijken ze op welke wijze (scheidende) ouders vanaf een vroeg stadium in het gemeentelijk domein ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld met inzet van een digitaal platform waar goede informatie, hulp en begeleiding beschikbaar is voor ouders en kinderen. De twee rechtbanken ontwikkelen een nieuwe procedure voor de rechter. De rechters zijn bezig met het ontwerpen van

⁹ Kamerstuk 34 154, nr. 5.

¹⁰ Kamerstuk 33 836, nr. 44.

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), *Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief*, WODC, januari 2019. Zie ook het proefschrift van S. de Bruijn «*Reaching agreement after divorce and separation. Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation*»

een nieuw format dat in de plaats komt van het verzoekschrift en het verweer. Ouders kunnen gezamenlijk hun geschilpunten voorleggen aan de rechter. Vanaf volgend jaar zal dit "prototype" in de praktijk getest worden, op basis van vrijwilligheid en binnen de huidige wettelijke kaders. Als ouders kiezen voor deze procedure en een gezamenlijk processtuk indienen, is de doorlooptijd sneller. Zo vindt de zitting binnen zes weken na ontvangst van het gemeenschappelijk processtuk plaats.

Op 11 november 2019 heeft het Programma zijn eerste landelijke congres georganiseerd. Dit congres ging over de relatie- en scheidingsaanpak van gemeenten. Het doel was tweeledig. Enerzijds de gemeenten op de hoogte brengen van wat er in de regiolabs wordt ontwikkeld. En anderzijds de ervaringen delen van de vele gemeentelijke activiteiten op het gebied van ouderschap en scheiding, die ook weer als input kunnen dienen voor de regiolabs. Ruim 200 medewerkers van sociale teams, medewerkers van centra voor jeugd en gezin en voor beleidsambtenaren van gemeenten waren aanwezig.

Tijdens dit congres lanceerde het Programma het inspiratieboek «*Gezin in Scheiding – Zorgen voor de kinderen als jullie uit elkaar gaan*». Het is gemaakt voor en door ouders en bevat tips («do's and don'ts») voor ouders die uit elkaar gaan.¹²

Bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 juli 2019 is aangekondigd dat ter uitvoering van de motie van het lid Westerveld (Kamerstuk 28 345, nr. 215) een expertteam «Ouderverstoting» wordt opgericht.¹³ Het expertteam Ouderverstoting/Complexe ouderproblematiek bestaat naast de voorzitter mr. C.A.R.M. van Leuven, raadsheer bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch, uit de volgende leden:

- prof. mr. M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Tilburg en research director bij Hiil Innovating Justice
 - drs. G.M.M. de Boer, orthopedagoog en ouderschapsbemiddelaar
 - drs. H.S. Koppejan-Luitze, levensloopspsycholoog NIP, docent en promovenda
 - drs. J. A. Tak, orthopedagoog, klinisch psycholoog-big n.p. en supervisor
 - prof. dr. L.W.C. Tavecchio, emeritus hoogleraar pedagogiek
 - drs. C.M. Rijnberk, psychiater
 - S. van Beekum, beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming.
- Het expertteam zal omstreeks juli 2020 de gevonden concrete oplossingen presenteren die het fenomeen van ouderverstoting moeten tegengaan.

4. Internationale kinderontvoering

Het aantal kinderen dat ontvoerd is vanuit of naar Nederland is in 2018 voor het eerst in vier jaar gedaald, zo blijkt uit cijfers van de Ca. Bij de Ca is het aantal verzoeken tot teruggeleiding gedaald van 189 in 2017 naar 156 in 2018.¹⁴

Ook de cijfers van het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum) laten een daling zien; het aantal meldingen van ontvoeringen is afgenomen van 288 in 2017 naar 221 in 2018. Vanaf dit jaar heeft het

¹² Zie www.familyfactory.nu/gezin-in-scheiding.

¹³ Kamerstuk 33 836, nr. 44.

¹⁴ Achtergebleven ouders zijn niet verplicht een of beide instanties in te schakelen als een kind is ontvoerd. Achtergebleven ouders kunnen bij het Centrum terecht voor informatie over een (dreigende) kinderontvoering. Ouders kunnen ervoor kiezen de Ca in te schakelen voor hulp bij een verzoek tot teruggeleiding van het kind, maar kunnen ook een andere route kiezen (bijvoorbeeld zelf inschakelen van een advocaat in het buitenland).

Centrum voor drie jaar een projectsubsidie gekregen om extra in te zetten op preventie.

Tijdens het debat huwelijkse gevangenschap op 24 april 2019 heb ik toegezegd om met het Centrum in gesprek te gaan over de overlap tussen internationale kinderontvoering, achterlating en huwelijksdwang (Handelingen II 2018/19, nr. 79, item 9). Uit deze gesprekken blijkt dat het in enkele zaken per jaar onduidelijk is of het om internationale kinderontvoering of achterlating gaat. Daarnaast is het mogelijk dat een zaak in de loop van de tijd van aard verandert. Samenloop met huwelijksdwang komt sporadisch voor.

Het Centrum en het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating (LKHA) hebben een convenant afgesloten, dat regelt dat de betrokken professionals bij twijfel over de aard, altijd in overleg treden over wie het voortouw neemt. Zo handelen het Centrum en het LKHA pragmatisch, met snelle en adequate hulpverlening als uitgangspunt.

5. Kindhuwelijken

Tijdens het debat huwelijkse gevangenschap op 24 april jongstleden hebben de leden Van Toorenburg en Van Wijngaarden mij verzocht om de mogelijkheden te bekijken om kindhuwelijken in Nederland niet te erkennen.¹⁵ Ik heb deze motie opgevat als een verzoek om de voor- en nadelen van het erkennen van een kindhuwelijk in kaart te brengen en te onderzoeken hoe andere landen met dit vraagstuk omgaan.¹⁶

Zoals ik eerder in mijn brief van 11 februari jongstleden heb aangegeven, wordt een kindhuwelijk alleen erkend vanaf het moment dat beide partners ten minste achttien jaar zijn. Vóór dat moment is de erkenning van een kindhuwelijk uitgesloten. In deze brief heb ik ook uiteengezet dat er goede redenen zijn om als uitgangspunt te nemen dat huwelijken uit het buitenland, ook kindhuwelijken, erkend worden in Nederland.¹⁷ Ten eerste is het na erkenning mogelijk dat partijen een verzoek tot scheiding indienen bij de Nederlandse rechter; erkenning draagt zo bij aan het zelfbeschikkingsrecht van partijen. Een echtscheiding biedt partijen immers bescherming, zoals de mogelijkheid tot het verzoeken om alimentatie. Ten tweede verandert het niet-erkennen van een huwelijk in Nederland niets aan het al dan niet bestaan van dat huwelijk naar het recht van andere landen. Hiervan kunnen de partijen last ondervinden, bijvoorbeeld bij een reis naar het buitenland. Een Nederlandse echtscheiding kan partijen in sommige gevallen daarbij helpen.

Dat erkenning ook nadelen kent is evident. Kindhuwelijken zijn een onwenselijk fenomeen en volgens internationale verdragen zoals het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen een schending van de mensenrechten. Door erkenning is het mogelijk dat een Nederlandse minderjarige in het buitenland trouwt en dat dit huwelijk – nadat beide partners meerderjarig zijn – kan worden erkend in Nederland.

Een blik over de grens leert dat andere Europese landen verschillend omgaan met de erkenning van in het buitenland gesloten kindhuwelijken. Het Verenigd Koninkrijk en België hebben een ruimhartig erkenningsbeleid. Indien het huwelijk rechtsgeldig tot stand is gekomen, komt het in aanmerking voor erkenning. In Duitsland en Zweden is het uitgangspunt dat een kindhuwelijk niet wordt erkend, behalve als er sprake is van

¹⁵ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 108.

¹⁶ Handelingen II 2018/19, nr. 79, item 9, p. 16.

¹⁷ Kamerstuk 32 175, nr. 65.

bijzondere omstandigheden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Duitse wetgeving op dit moment nog ter toetsing voorligt bij het Grondwettelijk hof. Voor de volledige blik over de grens verwijs ik u naar de bijlage¹⁸.

De voor- en nadelen afwegend, kom ik, mede gelet op de discussies zoals die in het buitenland zijn gevoerd, tot de conclusie dat het uitgangspunt moet worden dat een kindhuwelijk niet erkend wordt, ongeacht waar het huwelijk gesloten is. Alleen als er sprake is van bijzondere omstandigheden, zou hiervan bij hoge uitzondering kunnen worden afgeweken. In navolging van Duitsland en Zweden zal ik nader onderzoeken hoe dit in de wet kan worden verankerd. Uw Kamer zal in de voortgangsrapportages «Geweld hoort nergens thuis» worden geïnformeerd over het verdere verloop.

III Stand van zaken wetgevingstrajecten

Op het terrein van het personen- en familierecht zijn de nodige wetsvoorstellen aangekondigd, in voorbereiding of in procedure. Deels geven ze uitvoering aan (al dan niet met het regeerakkoord samenhangende) toezeggingen aan uw Kamer, en deels geven ze uitvoering aan door uw Kamer aangenomen moties.

Graag geef ik u hierbij een beknopt overzicht met een indicatieve aanduiding van de planning van de volgende stap in het proces:

- wetsvoorstel tegengaan huwelijkse gevangenschap: ingediend op 26 november jongstleden. Het voorstel verruimt onder meer de mogelijkheden voor de rechter om huwelijkspartners te bevelen mee te werken aan de beëindiging van een religieus huwelijk, en geeft mede uitvoering aan de motie van de leden Van Nispen, Buitenweg en Van Wijngaarden;¹⁹
- wetsvoorstel aanpassing van de Transgenderwet: start beoogde internetconsultatie nog in 2019.²⁰ Het voorstel verruimt de mogelijkheden voor transgender personen om de juridische geslachtsregistratie te wijzigen, door het schrappen van de nu nog vereiste deskundigenverklaring en het openen van een wijzigingsmogelijkheid voor minderjarigen jonger dan 16 jaar;
- wetsvoorstel kind, draagmoederschap en afstamming: internetconsultatie begin 2020. Het voorstel treft een regeling voor het ontstaan van afstammingsrelaties na draagmoederschap en versterkt het recht van het kind op afstammingsinformatie. Dit wetsontwerp volgt uit het kabinetsstandpunt over het rapport *Kind en ouders in de 21ste eeuw* van de Staatscommissie Herijking ouderschap;²¹
- wetsvoorstel deelgezag: internetconsultatie begin 2020. Het voorstel biedt een mogelijkheid om de relatie te versterken tussen het kind en anderen dan de ouders die een grote rol in diens verzorging en opvoeding spelen. Ook dit wetsvoorstel volgt uit het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap;²²
- aanpassing van de Wobka, zoals al genoemd: internetconsultatie rond de zomer van 2020.²³ Onder andere wordt een versterking beoogd van de regierol van de Centrale autoriteit door haar te laten bepalen met welke landen en contacten wordt samengewerkt bij de interlandelijke adoptie op basis van een nog vast te stellen normenkader;

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁹ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 114. Vgl. ook de brief van 26 april 2018, Kamerstuk 34 775 VI, nr. 101.

²⁰ Brief van 10 april 2019, Kamerstuk 27 859, nr. 133.

²¹ Brief van 12 juli 2019, Kamerstuk 33 836, nr. 45.

²² Ibidem.

²³ Vergelijk de toezegging aan Kamer, Kamerstuk 33 836, nr. 34.

- wijziging Besluit geslachtsnaamwijziging ter vergemakkelijking van naamswijziging na incest: beoogde inwerkingtreding zomer 2020. Hiermee wordt beoogd om slachtoffers van, met name, incest een meer expliciete positie te geven om, met of zonder onherroepelijke veroordeling van de dader, in aanmerking te komen voor wijziging van de achternaam en dit onder voorwaarden kosteloos te maken;²⁴
- de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand (2014) biedt de grondslag voor de gefaseerde invoering van de mogelijkheid tot digitale aangifte van geboorte, voorgenomen huwelijk en overlijden. Na positieve externe evaluaties door het bureau *Advies in Vertrouwen* van verschillende pilots bij de gemeente Den Bosch hebben gemeenten die dat willen de mogelijkheid gekregen om de e-aangifte, naast de reguliere aangifte aan de balie, in te voeren voor uitvaartondernemers (1 juli 2015) en bij de huwelijksmelding (1 juli 2016). Naar aanleiding van de positieve externe evaluatie van een pilot elektronische geboorteaangifte bij de gemeente Den Bosch krijgen gemeenten de mogelijkheid daartoe met ingang van 1 januari 2020 (Stb. 2019, nr. 419).

Verder zal worden gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel ter uitvoering van de herziening van Verordening Brussel IIbis, onder meer op het terrein van de ouderlijke verantwoordelijkheid (alle beslissingen die raken aan het gezag van ouders over hun kinderen) en het tegengaan van kinderontvoering, alsmede een verbetering van de samenwerking op deze terreinen tussen nationale contactpunten.²⁵ Op middellange termijn zal een wetsontwerp dubbele achternaam ter hand worden genomen. Het voorstel zal uitvoering geven aan de motie van de leden Groothuizen en Bergkamp (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 89) en wil het mogelijk maken om straks te kunnen kiezen voor een dubbele achternaam, bestaande uit de geslachtsnamen van de beide ouders. Hetzelfde geldt voor een wetsvoorstel toezicht op vermogensbeheer van minderjarigen, ter uitvoering van aanbevelingen uit het WODC-rapport over dit onderwerp.²⁶

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²⁴ Brief van 6 september 2019, Kamerstuk 33 836, nr. 46.

²⁵ Verordening (EU) 2019/1111 van de Raad van 25 juni 2019 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontvoering, Pb EU L 178/1.

²⁶ Kamerstuk 34 550 VI, nr. 99, bijlage en Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3714.