

Vergaderjaar 2020–2021

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

De samenleving verandert continu. Zo ook de wijze waarop wij aan het gezinsleven vormgeven, kinderen betrekken bij het nemen van belangrijke beslissingen en aankijken tegen de positie van belangrijke personen voor het kind, anders dan de (biologische) ouders. Ik vind het van belang dat steeds wordt gezien of het personen- en familierecht nog passend is bij deze maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor is wetenschappelijk onderzoek nodig.

Het afgelopen jaar heb ik verschillende onderzoeksrapporten op het gebied van personen- en familierecht aan u aangeboden en aangegeven op een later moment met een reactie op deze rapporten te komen. Met deze brief kom ik aan die toezegging tegemoet. In deze brief geef ik mijn reactie op de volgende WODC-onderzoeken:

- I. WODC-onderzoek hoorrecht en procespositie minderjarigen
- II. WODC-onderzoek eenvoudige adoptie van pleegkinderen
- III. WODC-onderzoek omgang tussen grootouders en kleinkinderen
- IV. WODC-onderzoek omgangsregeling tussen ouders na scheiding

Deze onderzoeken zijn behulpzaam voor het verder vormgeven van mijn beleid op het terrein van het personen- en familierecht, zoals in het Programma Scheiden zonder Schade en in de evalueeractie van de herziene kindbeschermingswetgeving. Ik ben de onderzoekers dan ook erkentelijk voor de gedegen onderzoeken die zijn uitgevoerd.

In het navolgende geef ik eerst een samenvatting van de hoofdlijnen van mijn reactie op de vier WODC-onderzoeken. Vervolgens wordt uitgebreider stilgestaan bij de resultaten uit, en mijn reactie op de vier WODC-onderzoeken afzonderlijk. Tot slot bevat deze brief een overzicht van de lopende wetgevingstrajecten.

Samenvatting hoofdlijnen reactie WODC-onderzoeken

Op hoofdlijnen is mijn reactie op de vier onderzoeken de volgende:

- I. De onderzoekers bevelen in het rapport hoorrecht en procespositie van minderjarigen aan de leeftijdsgrens voor het horen van minderjarigen te verlagen en uitgebreidere initieermogelijkheden voor minderjarigen in de wet te creëren. Hiertoe ga ik niet over. De reden hiervoor is dat de huidige wet rechters reeds de mogelijkheid biedt om flexibel om te gaan met de leeftijdsgrens voor het horen van kinderen. Daarnaast staan de uitbreiding van juridische instrumenten en extra inzet van advocaten voor minderjarigen haaks op mijn beleid dat is gericht op dejuridisering en de-escalatie van familierechtelijke conflicten. Ik acht het van belang dat de informatievoorziening over de bestaande rechten van het kind in het familie- en jeugdrecht wordt verstevigd, omdat uit het onderzoek blijkt dat minderjarigen vaak niet bekend zijn met de mogelijkheid om onder de twaalf jaar te worden gehoord en met de bestaande initieermogelijkheden. Ook moedig ik het aan dat het gebruikelijker wordt dat minderjarigen een steunfiguur meenemen naar het kindgesprek zoals de onderzoekers aanbevelen. Daarnaast is blijvende aandacht nodig voor verdere verbetering van omgevings- en contextfactoren voor minderjarigen bij de rechtbank zodat minderjarigen optimaal kunnen participeren.
- II. In het rapport eenvoudige adoptie van pleegkinderen doen de onderzoekers de aanbeveling deze regeling in te voeren. Die aanbeveling neem ik niet over, omdat blijkt dat eenvoudige adoptie slechts voor een specifieke groep pleegouders en kinderen in een behoefte kan voorzien en dat dit bovendien afhankelijk is van de invulling van bepaalde randvoorwaarden. Daarnaast leidt eenvoudige adoptie tot een vorm van meerouderschap, waarvoor het kabinet niet kiest.
- III. De onderzoekers doen in het rapport omgang tussen grootouders en kleinkinderen de suggestie de drempel voor grootouders om de rechter te verzoeken tot omgang te verlagen. Deze suggestie neem ik niet over. De redenen hiervoor zijn dat dit kan leiden tot een toename van het aantal procedures en conflicten en dat de rechter binnen het huidige juridische kader de afweging kan maken wat in het belang van het kind is. Bemiddeling heeft verder de voorkeur boven het zetten van juridische stappen. De (andere) aanbevelingen over de rol van grootouders heb ik onder de aandacht gebracht van de rechtspraak en het platform Scheiden zonder Schade. Grootouders kunnen namelijk een belangrijke rol vervullen in het leven van kinderen.
- IV. In het rapport omgangsregeling tussen ouders na scheiding concluderen de onderzoekers dat het onderzoek geen aanleiding geeft voor een wettelijk uitgangspunt van een gelijke zorgverdeling. Voornaamste reden hiervoor is dat ouders een wettelijk uitgangspunt als recht kunnen beschouwen en dat daarmee kan worden voorbijgegaan aan wat het beste is voor het kind. Ik kan mij vinden in deze conclusie.

I. WODC-onderzoek hoorrecht en procespositie minderjarigen

Inleiding

Op 2 maart 2020 heb ik u het onderzoeksrapport «Kind in proces: Van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken», uitgevoerd door de Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), aangeboden.¹ Dit onderzoek is voortge-

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 56.

komen uit de aanbevelingen van de Staatscommissie Herijking ouder-
schap in haar rapport «Kind en ouders in de 21^{ste} eeuw».²

In het rapport zijn de resultaten neergelegd van het onderzoek naar de
vraag of het mogelijk dan wel wenselijk is om de formele procespositie en
het hoorrecht van de minderjarige in het Nederlandse civiele procesrecht
betreffende familie- en jeugdzaken uit te breiden en zo ja, op welke wijze.

Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de volgende hoofdonderwerpen
uit dit rapport: leeftijdsgrens van het hoorrecht, de formele en informele
rechtsingang van minderjarigen, een steunfiguur voor het kind en de
bijzonder curator en het verbeteren van de contextfactoren.

Leeftijdsgrens hoorrecht

Onderzoekresultaten

In personen- en familierechtzaken waarbij minderjarigen zijn betrokken
worden zij vanaf twaalf jaar door de rechter uitgenodigd om te worden
gehoord.³ Minderjarigen onder de twaalf jaar *kunnen* door de rechter
worden gehoord, eventueel na een verzoek hiertoe van de minderjarige.
Twaalfminners worden door de rechter in beginsel niet standaard
uitgenodigd voor een kindgesprek.

Uit het onderzoek blijkt dat het horen van minderjarigen jonger dan twaalf
jaar nauwelijks gebeurt. Maar weinig minderjarigen onder de twaalf jaar
blijken bekend te zijn met de mogelijkheid om de rechter te verzoeken
gehoord te worden. Dit terwijl de bevraagde minderjarigen behoefte
hebben om zelf door de rechter te worden gehoord zodat zij hun eigen
mening, verhaal en perspectief kunnen vertellen. Volgens de onderzoekers
zijn minderjarigen vanaf acht jaar vanuit neuropsychologische en
pedagogische inzichten in staat om door de rechter gehoord te worden.
De onderzoekers concluderen dat de leeftijdsgrens van het hoorrecht zou
moeten worden verlaagd van twaalf naar acht jaar en dat de rechter
minderjarigen jonger dan acht jaar zou moeten kunnen horen. Daarnaast
zou volgens de onderzoekers middels een pilot bij de rechtbank verkend
moeten worden hoe minderjarigen vanaf vier jaar in de gelegenheid
kunnen worden gesteld te worden gehoord.

Mijn reactie

Minderjarigen zijn in de huidige samenleving over het algemeen goed in
staat om hun eigen mening te vormen en te verwoorden. Zij vinden het
belangrijk om zelf te vertellen wat ze willen. Dit geldt voor kinderen van
alle leeftijden. De één kan en doet dit sneller en gemakkelijker dan de
ander. Ik vind het dan ook goed dat de wet de mogelijkheid biedt om
kinderen jonger dan twaalf jaar te kunnen horen in personen- en
familierechtzaken waarbij zij zijn betrokken.

De huidige wettelijke regeling biedt rechters de mogelijkheid om flexibel
om te gaan met de leeftijdsgrens van het hoorrecht. Er zijn al rechtbanken
in Nederland die in bepaalde type procedures standaard minderjarigen
onder de twaalf jaar horen, bijvoorbeeld bij kinderverhoorzaken. Door
de onderzoekers is niet gemotiveerd dat het standaard horen van kinderen
jonger dan twaalf jaar in ieder type procedure in het belang van het kind
is. Met het standaard verlagen van de leeftijdsgrens naar acht jaar zoals
de onderzoekers aanbevelen wordt een groot beroep gedaan op de

² Kamerstuk 33 836, nr. 18, bijlage.

³ Artikel 809 Rv. In alimentatiezaken worden minderjarigen vanaf zestien jaar gehoord.

capaciteit van de rechtspraak. Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat ik de leeftijdsgrens voor het horen van minderjarigen dan ook niet zal verlagen. Wel acht ik het van belang dat de informatievoorziening rondom het horen wordt verbeterd zodat beter bekend wordt dat het ook mogelijk is de rechter te verzoeken om te worden gehoord onder de twaalf jaar.

Vooralsnog start ik geen pilot voor het horen van minderjarigen vanaf vier jaar. Ik vind dat de onderzoekers onvoldoende hebben gemotiveerd dat deze zeer jonge minderjarigen kunnen begrijpen wat er gebeurt en of zij een eigen mening kunnen vormen. Daarbij komt dat het op basis van de huidige wet ook mogelijk is om kinderen van deze zeer jonge leeftijd te horen indien de rechter dit wenselijk acht.

Formele en informele rechtsingang van minderjarigen

Onderzoekresultaten

Een minderjarige is in een civiele procedure in beginsel procesonbekwaam. De wettelijke vertegenwoordigers treden namens het kind op. In de afgelopen jaren zijn verschillende uitzonderingen in het personen- en familierecht gecreëerd voor minderjarige om zelfstandig te procederen, zowel op formele als op informele wijze.⁴

De onderzoekers benoemen dat de procespositie van minderjarigen fragmentarisch is, met veel verschillende uitzonderingen, soorten rechtsingangen en leeftijdsgrenzen. Uit het onderzoek bij de rechtspraak blijkt dat minderjarigen de afgelopen vijf jaar weinig gebruik hebben gemaakt van deze zelfstandige rechtsingangen. Ook de informele rechtsingangen lijken nog vrij onbekend. Voorts blijken rechters zeer verschillend om te gaan met informele rechtsingangverzoeken van minderjarigen. Volgens de geïnterviewde professionals zou de wet ten aanzien van de formele procespositie van minderjarigen op onderdelen moeten worden aangepast en de informele rechtsingang moeten worden uitgebreid.

De onderzoekers komen tot de volgende aanbevelingen:

- Maak minderjarigen van twaalf jaar procesbekwaam en geef ze een eigen zelfstandige rechtsingang in kwesties rondom afstamming, adoptie, scheiding, gezag en omgang en kindbeschermingsmaatregelen.
- Geef minderjarigen de mogelijkheid om zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen deze beslissingen.
- Minderjarigen die in gezags- en kindbeschermingskwesties van hun zelfstandige rechtsingang gebruik maken moeten worden bijgestaan door een advocaat.
- Minderjarigen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met een machtiging uithuisplaatsing in het kader van een maatregel van ondertoezichtstelling of voogdij na gezagsbeëindiging moeten zelfstandig worden bijgestaan door een advocaat.
- Minderjarigen jonger dan twaalf jaar moeten worden bijgestaan door een bijzondere curator.
- Introduceer voor minderjarigen van acht tot twaalf jaar, en onder de acht jaar indien zij in staat zijn tot een redelijke waardering van hun

⁴ Formeel: minderjarigen vanaf twaalf of zestien jaar kunnen de rechter in bepaalde zaken een verzoek doen waarbij de rechter is gehouden hierop te beslissen. Bijvoorbeeld bij een schriftelijke aanwijzing en een uithuisplaatsing. Informeel: Minderjarigen vanaf twaalf jaar, of onder de twaalf jaar indien zij in staat kunnen worden geacht hun belangen behoorlijk waar te nemen, kunnen de rechter in bepaalde zaken een verzoek doen waarbij de rechter vrij is om het verzoek formeel in behandeling te nemen. Bijvoorbeeld bij omgang.

belangen ter zake, een informele rechtsingang voor alle zaken betreffende gezag, zorg- en opvoedingstaken, omgang, informatie, na huwelijk of samenwonen en kindbeschermingsmaatregelen. Zowel in situaties met als zonder een eerdere beslissing van de rechter hierover.

- Wijs een bijzondere curator toe aan minderjarigen die een beroep doen op de informele rechtsingang.

Mijn reactie

In de huidige wet is een balans aangebracht tussen enerzijds het serieus nemen van minderjarigen en anderzijds het beschermen van minderjarigen tegen het onverhoeds procedures starten waarmee conflicten tussen het kind en het gezin kunnen worden versterkt doordat kinderen in bepaalde gevallen een (in)formele rechtsingang hebben in de wet. Minderjarigen blijken nauwelijks gebruik te maken van deze initieermogelijkheden.

Uit het onderzoek wordt mij ook onvoldoende duidelijk wat de noodzaak is van de uitbreiding (in)formele rechtsingang, terwijl deze wel verstrekende gevolgen heeft voor de procedures. Een formele rechtsingang vergroot in mijn ogen het risico op conflicten tussen de minderjarige en zijn gezinsleden. Mijn beleid is juist gericht op dejuridisering en de-escalatie. In de programma's Scheiden zonder Schade en Herziening rechtsbijstand zoek ik naar een nieuwe aanpak om familierechtelijke conflicten te de-escaleren en dejuridiseren. Nieuwe juridische instrumenten en extra advocaten om een in beginsel niet-juridisch conflict op te lossen, staan haaks op dit beleid. Daarnaast merk ik op dat de aanbevolen uitbreiding van de procespositie van minderjarigen met toevoeging van een advocaat extra werklast betekent voor de rechterlijke macht en extra kosten voor de rechtsbijstand. Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat ik de aanbevelingen tot uitbreiding van de (in)formele procespositie van minderjarigen niet overneem.

Wel acht ik het van belang dat informele verzoeken van minderjarigen uniform worden behandeld en dat minderjarigen beter worden geïnformeerd over hun (juridische) positie in familierecht en jeugdzaken. Om die reden heb ik de rechtspraak gevraagd om in te zetten op het nog meer uniform behandelen van deze informele verzoeken. Ook besteed ik aandacht aan het verbeteren van de informatievoorziening voor minderjarigen over hun procespositie.

Aan het eind van dit jaar ontvang ik een advies over het toekomstscenario jeugd- en gezinsbescherming. In het kader daarvan zal ik mede geadviseerd worden over de ondersteuning van kind en ouders in dit soort zaken. Ik zal deze aanbevelingen dan samen bezien met de door de onderzoekers in het onderhavige rapport gedane aanbeveling over zelfstandige bijstand voor het kind in zaken betreffende machtiging uithuisplaatsing en voogdij na gezagsbeëindiging. Los hiervan kan de rechter in dit soort zaken op dit moment al een bijzondere curator benoemen indien de belangen van het kind in strijd zijn met de belangen van de ouders.

Steunfiguur kind en bijzondere curator

Onderzoeksresultaten

De belangen van minderjarigen worden in familie- en jeugdrechtsprocedures in beginsel behartigd door de wettelijk vertegenwoordigers, meestal de ouders. In geval de belangen van de wettelijk vertegenwoor-

digers in strijd zijn met die van de minderjarige kan de rechter een bijzondere curator benoemen voor het kind ter behartiging van diens belangen.⁵

Uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de bevroegde professionals van mening is dat de minderjarige in het huidige stelsel onvoldoende ondersteuning heeft in familie- en jeugdrechtprocedures. De onderzoekers vinden dat de mogelijkheid om bij een kindgesprek een steunfiguur mee te nemen, gangbare praktijk moet worden. Deze steunfiguur is een zelf gekozen vertrouwenspersoon, bijvoorbeeld de buurvrouw van het kind. Wat betreft de bijzondere curator benoemen de onderzoekers dat de mogelijkheid tot benoeming van een bijzondere curator de laatste jaren steeds vaker wordt gebruikt. Tegelijkertijd concluderen zij dat de toepassingsvereisten van artikel 1:250 BW moeten worden aangepast zodat het gemakkelijker wordt een bijzondere curator aan te wijzen voor minderjarigen. Daarnaast zou de bijzondere curator voor minderjarigen vanaf twaalf jaar niet zelf invulling moeten geven aan de belangen van het kind, maar deze als advocaat de mening van de minderjarige moeten vertegenwoordigen. Ook zouden minderjarigen jonger dan acht jaar standaard moeten worden ondersteund door een bijzondere curator, aldus de onderzoekers.

Mijn reactie

Een gesprek met een rechter kan spannend zijn voor een minderjarige. Ik acht het dan ook van belang dat minderjarigen die betrokken zijn bij een familie- of jeugdrechtprocedure hierin op passende wijze worden ondersteund. Ik moedig de mogelijkheid aan dat het gangbare praktijk wordt voor het kind om bij het kindgesprek een steunfiguur mee te kunnen nemen. Het is belangrijk dat het kind zelf een steunfiguur, bij voorkeur een volwassene, aanwijst en dat het niet iemand is die de ouders aanwijzen. Deze persoon kan het kind fysiek begeleiden bij het bezoek aan de rechtbank, zowel vóór als na het kindgesprek. Of deze persoon ook aanwezig is *tijdens* het kindgesprek, is aan de rechter. Voorstelbaar is dat dit in een individueel geval onwenselijk is vanwege mogelijke beïnvloeding van het kind. Het (volwassen) steunfiguur kan het kind voorafgaand aan de zitting zo mogelijk ook informeren over de inhoud van de procedure en de algemene gang van zaken op de rechtbank, hetgeen eveneens een aanbeveling is van de onderzoekers.

Ook een minderjarige onder de acht jaar kan zich bij het kindgesprek laten ondersteunen door een steunfiguur. Bovendien heeft de rechter in het huidige systeem de mogelijkheid om in bepaalde gevallen waarin dit noodzakelijk is, een bijzondere curator voor het kind aan te wijzen. Ik neem daarom niet de aanbeveling over dat kinderen onder de acht jaar die gebruikmaken van het hoorrecht standaard moeten worden ondersteund door een bijzondere curator.

Via de website van de rijksoverheid en de Rechtspraak is een brochure van de Rechtspraak beschikbaar waarin meer informatie over het kindgesprek te vinden is.⁶ Deze informatie zal worden uitgebreid in die zin dat het kind wordt geïnformeerd over de mogelijkheid van het meenemen van een steunfiguur bij het kindgesprek. Dit kan bijvoorbeeld door dit punt op te nemen in de uitnodigingsbrief van de rechtbank voor het kindgesprek. Ik merk voorts op dat verscheidene landelijke programma's – zoals

⁵ Artikel 1:250 BW, doorgaans een advocaat-mediator, of mediator met een andere professionele achtergrond, bijvoorbeeld een gedragsdeskundige. In afstammingszaken benoemt de rechter altijd een bijzondere curator, artikel 1:212 BW.

⁶ Zie o.a. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/09/09/kinderverhoor>.

Zorg voor de Jeugd en Scheiden zonder Schade – veel belang hechten aan het inzetten van een steunfiguur, als een kind jeugdhulp ontvangt of als diens ouders uit elkaar gaan.

De huidige formulering van artikel 1:250 BW biedt naar mijn mening verder voldoende ruimte om een bijzondere curator voor het kind aan te wijzen indien dit nodig is. Ook in geval ouders niet in staat zijn het probleem van een kind te overzien of goed naar voren te brengen kan immers een bijzondere curator worden aangewezen.⁷ Daarnaast blijkt uit de rechtspraak dat een bijzondere curator in uiteenlopende zaken wordt benoemd. Om die reden zie ik geen aanleiding artikel 1:250 BW te wijzigen. Evenmin ben ik van oordeel dat de taak van de bijzondere curator voor kinderen vanaf twaalf jaar zou moeten wijzigen in het enkel vertolken van de mening van de minderjarige als advocaat in plaats van belangenbehartiging. Dit verschil in taak draagt niet bij aan de duidelijkheid over de positie van de bijzondere curator in het proces.

Verbeteren contextfactoren

Onderzoeksresultaten

Bij de wettelijke mogelijkheden voor minderjarigen om te participeren familie- en jeugdrechtprocedures spelen omgevings- en contextfactoren bij de rechtbank en tijdens een kindgesprek een belangrijke rol.

Het horen van minderjarigen moet volgens de onderzoekers in een veilige omgeving gebeuren. De onderzoekers benadrukken dat deze minderjarigen door ervaringen in hun thuissituatie vaak een achterstand hebben voor wat betreft hun «basisveiligheid», waardoor contextfactoren des te belangrijker zijn om een veilige omgeving voor deze minderjarigen te creëren. De onderzoekers concluderen dat de huidige rechtspraak geen optimaal kindvriendelijke procedures biedt waar minderjarigen effectief worden gestimuleerd, ondersteund en geïnformeerd. In het rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Nader onderzoek naar wat precies moet worden verstaan onder «kindvriendelijk»;
- Blijvende aandacht voor het effectief informeren van minderjarigen over hun rechten ten aanzien van familie- en jeugdprocedures;
- Op een kindervriendelijke wijze oproepen van de minderjarige;
- Kindervriendelijke wachtruimtes en ruimtes waar het kindgesprek plaatsvindt;
- Meer aandacht voor het voorkomen van onwelkome ontmoetingen tussen de minderjarige en andere betrokkenen in de procedure bij de rechtbank;
- Voldoende tijd voor het kindgesprek en investering in een langere tijdsduur voor deze gesprekken;
- Training en scholing voor rechters;
- Meer aandacht voor het terugkoppelen van de uitspraak aan de minderjarige, in het bijzonder de wijze waarop de mening van de minderjarige van invloed is geweest op de rechterlijke beslissing.

Mijn reactie

Voor minderjarigen is het spannend om opgeroepen te worden voor een kindgesprek. Een rechtbank en een rechter staan ver af van de leef- en denkwereld van een minderjarige, waardoor het extra belangrijk is om manieren van communiceren te zoeken die goed aansluiten bij die wereld.

⁷ Dit noemde de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie eerder in een brief aan uw Kamer, Kamerstuk 31 753, nr. 56, p. 2.

Bij de rechtbanken is de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor kindvriendelijkheid in familie- en jeugdrechtsprocedures. Zo is inmiddels een kindvriendelijke oproepbrief ontwikkeld waarin minderjarigen worden verwezen naar de website www.rechtspraak.nl waarop informatie over de rechtspraak voor jeugdigen is te vinden. Daarnaast beschikken de meeste gerechtsgebouwen over kindvriendelijke wachtruimtes en gesprekskamers. Voor onwelkome ontmoetingen is aandacht bij de rechtspraak. Dit kan echter niet altijd worden voorkomen en in bepaalde gevallen is hier bewust voor gekozen, omdat een kind dan bijvoorbeeld ook bij de uitspraak aanwezig kan zijn. Er bestaat verder een professionele standaard kindgesprekken vanuit de Gerechtshoven.⁸ Opleidingen in gesprekstechnieken om met minderjarigen te praten, intervisie en supervisie vinden al plaats en dit zal aandacht blijven houden binnen de rechtspraak om zo de professionaliteit hoog te houden. Rechters hebben verder steeds meer aandacht voor het schrijven in klare, ook voor het kind begrijpelijke taal. Hierbij wordt ook betrokken de (kindvriendelijke) terugkoppeling van de beslissing van de rechter aan het kind.

Ik ben blij met deze ontwikkelingen en acht het van belang dat er blijvende aandacht is voor het verder verbeteren van de contextfactoren. Dit heb ik dan ook onder de aandacht van de Rechtspraak gebracht. Mede op verzoek van de Rechtspraak heb ik een subsidie verstrekt voor een film over het kindgesprek. Deze film zal dienen voor opleidingsdoeleinden en intervisie. Ook wordt een filmpje gemaakt voor minderjarigen waarin zij worden geïnformeerd over en voorbereid op het bezoek aan de rechtbank en het kindgesprek. Daarmee zet ik in op een betere informatievoorziening voor minderjarigen over hun rechten ten aanzien van familie- en jeugdprocedures.

II. WODC-onderzoek Eenvoudige adoptie van pleegkinderen

Inleiding

Op 2 maart 2020 heb ik u het onderzoeksrapport «*Eenvoudige adoptie van pleegkinderen*», uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam in opdracht van het WODC, aangeboden.⁹ Dit onderzoek is voortgekomen uit de aanbevelingen van de Staatscommissie Herijking ouderschap in haar rapport «Kind en ouders in de 21ste eeuw».

In het rapport zijn de resultaten neergelegd van de vraag in hoeverre de invoering van eenvoudige adoptie, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Herijking ouderschap, tegemoet komt aan de behoeftes en belangen van pleegkinderen en pleegouders die langdurig voor deze kinderen zorgen. Ook gaat het rapport in op de voor- en nadelen van de invoering van eenvoudige adoptie in het Nederlands recht.

Onderzoekresultaten

Pleegouders die langdurig voor een pleegkind zorgen kunnen de feitelijke gezinsband die zij met het pleegkind hebben opgebouwd juridisch vorm geven door pleegoudervoogdij of adoptie. Het onderzoek richt zich op een vorm van eenvoudige adoptie waarbij het juridisch ouderschap van de oorspronkelijke ouders in stand blijft, terwijl tegelijkertijd juridisch ouderschap voor de pleegouders ontstaat. Het staat los van de vraag wie het gezag over het kind heeft. De eenvoudige adoptie kan ertoe leiden dat

⁸ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/professionele-standaard-kindgesprekken.pdf>.

⁹ Kamerstuk 33 836, nr. 56.

een kind familierechtelijke betrekkingen krijgt met vier ouders en hun bloedverwanten.

Het onderzoek is opgebouwd uit een juridisch onderzoek naar de pleegzorgsituatie in 2019, naar andere jurisdicties en een empirisch gedeelte dat bestaat uit een vragenlijstonderzoek, interviews met pleegouders en pleegkinderen en een expertmeeting en interviews met professionals. In het onderzoek zijn geen oorspronkelijke ouders van pleegkinderen betrokken, daarom is er geen informatie over hoe zij aankijken tegen eenvoudige adoptie.

Met 13 pleegouders en 8 pleegkinderen van verschillende leeftijden zijn diepte-interviews gehouden, maar dat leidde niet tot een antwoord op de vraag of pleegouders en pleegkinderen eenvoudige adoptie wenselijk vinden. De meningen waren sterk verdeeld. Pleegouders vinden het verschil tussen eenvoudige adoptie en pleegoudervoogdij niet duidelijk en vragen zich af wat de meerwaarde van deze vorm van adoptie is ten opzichte van pleegoudervoogdij. Daarnaast is door pleegouders het meest genoemd als tegenargument dat de tussenpersoon in de vorm van een voogd verdwijnt en dit ingewikkeld kan worden in de communicatie met de oorspronkelijke ouder(s). Door pleegkinderen is genoemd dat zij het ingewikkeld vinden als zij tussen de ouders en pleegouders in komen staan. Ze vinden het belangrijk dat ze een stem hebben in de beslissingen die over hen worden genomen en ze willen graag bij het pleeggezin horen.

Ook uit de expertmeeting en interviews met professionals komt geen duidelijk ja of nee naar voren op de vraag of eenvoudige adoptie mogelijk zou moeten worden. Desondanks concluderen de onderzoekers: *«Invoering van eenvoudige adoptie is het overwegen waard omdat het tegemoet komt aan een deel van de behoeftes en wensen van pleegouders en pleegkinderen.»*

Mijn reactie

Uit dit onderzoek komt naar voren dat eenvoudige adoptie slechts voor een specifieke groep pleegouders en -kinderen in een behoefte kan voorzien en dat dit bovendien afhankelijk is van de invulling van de randvoorwaarden.

Het kabinet kiest niet voor een regeling meerouderschap waarbij het mogelijk wordt dat een kind drie of vier formele ouders krijgt en heeft daarover na een grondige analyse de Tweede Kamer geïnformeerd.¹⁰ Ook bij een regeling voor eenvoudige adoptie door pleegouders zoals beschreven in het onderzoeksrapport zal sprake zijn van een vorm van meerouderschap. Daarom zal ik de aanbeveling van de onderzoekers niet overnemen.

Desondanks begrijp ik de behoefte van een deel van de pleegouders en pleegkinderen en wil verwijzen naar het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel deelgezag, dat samen met voogdij en adoptie mogelijkheden biedt voor maatwerk.

¹⁰ Kamerstuk 33 836, nr. 45.

III. Omgang tussen grootouders en kleinkinderen

Inleiding

Op verzoek van het CDA en de CU is nader onderzoek naar de positie van grootouders opgenomen in het Regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). Om daaraan invulling te geven, is onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC door het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit Utrecht. Op 27 maart jl. heb ik het rapport getiteld «*Omgang tussen grootouders en kleinkinderen*» aan uw Kamer aangeboden.¹¹

Onderzoeksresultaten

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor de positie van grootouders. De relatie van grootouders met hun kleinkinderen is sterker geworden door verschillende factoren, zoals een stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen waardoor grootouders vaker oppassen op hun kleinkinderen. Tegelijkertijd is er ook aandacht voor de situaties waarin grootouders hun kleinkinderen niet (meer) mogen zien. Grootouders hebben geen expliciet wettelijk recht op omgang met kleinkinderen.

Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop (bestaande en aanvullende) juridische en niet-juridische instrumenten kunnen bijdragen aan een verbeterde omgang tussen grootouders en (minderjarige) kleinkinderen, in het belang van het kind. Onderzocht is of, gezien de kennis over (het belang van) de relaties tussen grootouders en kleinkinderen, de rechtspositie van grootouders versterkt zou moeten worden.

De onderzoekers stellen dat de drempel in Nederland om tot omgang te verzoeken relatief hoog is in vergelijking met het buitenland. In Nederland moet sprake zijn van meer dan gebruikelijk contact voordat een verzoek mogelijk is, terwijl in het internationale juridische kader een «normale» grootouder-kleinkind relatie het uitgangspunt is.

In het rapport noemen de onderzoekers verschillende aspecten die kunnen bijdragen aan verbeterde omgang tussen grootouders en kleinkinderen:

- Verlagen van de drempel om tot omgang te verzoeken door een andere uitleg in de rechtspraak te geven van het begrip «nauwe persoonlijke betrekking» en de wens van het kind leidend te laten zijn. Bemiddeling verdient de voorkeur boven het zetten van juridische stappen;
- In het ouderschapsplan standaard aandacht te besteden aan het contact met grootouders;
- Instanties zouden meer waarde kunnen hechten aan het contact tussen grootouders en uithuisgeplaatste kinderen;
- Het aantal plekken waar grootouders en kleinkinderen elkaar op neutraal terrein kunnen ontmoeten te vergroten;
- Meer maatschappelijke aandacht voor de problematiek.

Mijn reactie

Grootouders kunnen een belangrijke rol vervullen in het leven van ouders en kinderen. De band tussen kleinkinderen en grootouders wordt daarom terecht ook juridisch beschermd. Ik merk op dat het verlagen van de drempel om tot omgang te verzoeken ook kan leiden tot een toename van het aantal procedures of conflicten. Ik vind het belangrijk dat in individuele gevallen wordt afgewogen wat in het belang van het kind is. De

¹¹ Kamerstuk 33 836, nr. 57.

rechter is hiertoe in mijn ogen binnen het huidige juridische kader in staat en ik neem de suggestie van de onderzoekers om de drempel om tot omgang te verzoeken in zijn algemeenheid te verlagen niet over. Ik ben het eens met het standpunt van de onderzoekers dat bemiddeling de voorkeur verdient boven het zetten van juridische stappen. Het rapport heb ik onder de aandacht gebracht bij de Rechtspraak en het Platform Scheiden zonder Schade, waarin onder andere de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg Nederland en gemeenten zijn vertegenwoordigd. Ten aanzien van de aanbeveling van de onderzoekers om in het geval van echtscheiding in het ouderschapsplan standaard aandacht te besteden aan contact met grootouders kan ik u melden dat dit reeds in het standaardmodel van de vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators is opgenomen.

Ten slotte heb ik op 4 november jl. uw Kamer het rapport aangeboden getiteld «*Omgangvoorzieningen, Verkennend onderzoek omgangsvoorzieningen en omgangshuizen*» van JBLorenz.¹² Hieruit blijkt dat omgangsvoorzieningen ook aandacht schenken aan de toegankelijkheid van omgangsvoorzieningen voor andere betrokkenen dan ouders, zoals grootouders. Dit sluit aan bij de aanbevelingen uit het onderhavige onderzoek.

IV. Omgangsregeling tussen ouders na scheiding

Inleiding

Op 30 juni jl. heb ik uw Kamer het rapport aangeboden «Omgangsregeling tussen ouders na scheiding».¹³

Het onderzoek maakt inzichtelijk of het wenselijk is dat er een wettelijk uitgangspunt wordt ingevoerd dat de zorgrechten en -plichten na scheiding in beginsel gelijk verdeelt over beide ouders.

Onderzoeksresultaten

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er geen argumenten zijn voor de veronderstelling dat een wettelijk uitgangspunt van gelijke verdeling van zorgrechten en -plichten de belangen van kinderen en ouders dient. Voornaamste reden hiervoor is volgens de onderzoekers dat het waarschijnlijk is dat ouders een wettelijk uitgangspunt als het hoogst haalbare gaan beschouwen waarop zij «recht» denken te hebben en dat in dat geval kan worden voorbijgegaan aan wat het beste is voor het kind.

Mijn reactie

Ik ben het met deze constatering eens. In de wet Bevordering voorgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding werd vastgelegd dat het kind na de scheiding recht heeft op gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders. Wel moet per situatie worden vastgesteld wat de gelijkwaardige verzorging en opvoeding precies inhoudt. Deze wet kwam tegemoet aan de veranderende maatschappelijke realiteit waarin de vader een belangrijkere rol is gaan spelen in de verzorging en opvoeding van kinderen. Dit betekent dat gelijkwaardig ouderschap per definitie maatwerk is. In de praktijk betekent dit bij ouders zonder conflicten steeds vaker dat gekozen wordt voor een vorm van co-ouderschap; bij ouders

¹² <https://www.jblorenz.nl/wp-content/uploads/2020/11/EindrapportageOmgangsvoorzieningen.pdf>.

¹³ Kamerstuk 31 265, nr. 72.

met conflicten moet gezamenlijk vastgesteld worden welke verhouding in zorgtaken in het belang van de minderjarigen en de ouder is.

Een wettelijk uitgangspunt van gelijkheid kan snel als een recht van beide ouders uitgelegd worden. Dit zal bij een complexe scheiding juist conflict verhogend kunnen werken. Ik kan mij voorstellen dat ouders die ten onrechte geen of onvoldoende omgang hebben met hun kind, een oplossing zien in een wettelijk uitgangspunt. Het rapport wijst in mijn ogen echter uit dat dit ook voor hen geen oplossing zou bieden zonder voorbij te gaan aan de noodzakelijke ruimte voor een beoordeling van de omstandigheden van het geval. Begin volgend jaar zend ik uw Kamer het rapport van het Expertteam Ouderverstoting/complexe omgangsproblematiek en mijn beleidsreactie. Wellicht biedt het rapport aanknopingspunten ter versterking van de positie van deze ouders. Voorgaande betekent dat de wet op dit punt thans geen wijziging behoeft.

Wetgevingstrajecten

Als bijlage bij deze brief treft u een geactualiseerd overzicht aan van de voortgang van het Wetgevingsprogramma Modernisering personen- en familierecht¹⁴. Het overzicht bevat een actuele indicatieve planning en een aanduiding van de grondslag, zoals regeerakkoord, EU-verplichting, aangenomen motie of toezegging.

Ik wijs in dit verband graag op de gerapporteerde vertraging van het wetsontwerp tot aanpassing van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, die er inmiddels toe heeft geleid dat de afronding van een ontwerp voor internetconsultatie dicht ligt op de begin februari verwachte presentatie van het rapport van de Commissie Joustra.¹⁵ Ik acht het prudent om met het in internetconsultatie brengen van dit wetsvoorstel te wachten op de uitkomsten van bovengenoemd rapport om het voorstel waar nodig hierop af te stemmen.

In het kader van dit overzicht meld ik u nog dat ik in navolging op antwoorden op Kamervragen van de leden Van der Graaf en Dik Faber in overleg ben getreden met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) over de situatie van ouders waarvan een kind voor 1995 kort na de geboorte maar voor de geboorteaangifte is overleden, waardoor geen akte van geboorte of overlijden is opgemaakt.¹⁶ Deze ouders zullen een verzoek tot de rechter moeten doen indien zij alsnog een akte van geboorte en van overlijden willen laten opnemen. Ook de ambtenaar van de burgerlijke stand is bevoegd om een dergelijk verzoek te doen. Samen met de NVVB werk ik momenteel aan een handreiking voor het doen van een dergelijk verzoek, om ambtenaren van de burgerlijke stand te ondersteunen. Hiermee verwacht ik ouders tegemoet te komen voor wie het zelfstandig doen van een verzoek aan de rechter een te grote barrière vormt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Stcrt. 2019, nr. 23086.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2889.