

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2002

Naar aanleiding van de gedachtewisseling met uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 14 november jl. over scheidings- en omgangsbemiddeling, herziening kindbeschermingsmaatregelen en het FORA-rapport ga ik hierbij – zoals toegezegd – nader in op de daarmee samenhangende vragen.

I SCHEIDINGS- EN ONGANGSPROBLEMATIEK

1. Inleiding

Bij het bepalen van een standpunt ten aanzien van de problematiek rond enerzijds de *totstandkoming* van de echtscheiding en de *regeling* van de gevolgen daarvan en anderzijds de *uitvoering* van de gemaakte afspraken (in het bijzonder de omgang met het minderjarige kind) loopt de overheid, en Justitie in het bijzonder, voortdurend op tegen de vraag in hoeverre er sprake is van een private aangelegenheid waarvoor de (ex)partners/ouders (uitsluitend) zelf verantwoordelijkheid dragen en waar de verantwoordelijkheid van de overheid begint (en hoe die moet worden ingevuld), met name met het oog op de maatschappelijke problemen die eruit voortvloeien.

Zowel de totstandkoming van de echtscheiding als de uitvoering van in dat kader gemaakte afspraken, in het bijzonder de omgangsregeling met het kind, brengen in de praktijk voor een bepaalde groep mensen aanzienlijke problemen met zich mee. Deze leiden in een aantal gevallen tot hoogoplopende conflicten die uitmonden in langslpende, juridische procedures met een hoge emotionele belasting. Kinderen zijn in die gevallen vaak de dupe van het conflict tussen de ouders met alle nadelige gevolgen van dien. Een en ander brengt aanzienlijke (maatschappelijke) kosten met zich mee, zowel in de justitiële keten als in het kader van de hulpverlening.

Het valt dan ook veruit te prefereren dat partijen daar waar mogelijk zelf een gezamenlijke oplossing voor hun problemen tot stand brengen. Afspraken die door alle partijen worden gedragen zijn duurzamer en mogen tevens als regel in het belang van het kind worden geacht. Het kind is er immers het meest bij gebaat wanneer de ouders niet met elkaar in conflict zijn.

Uitgangspunt is dan ook dat (ex)partners/ouders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van afspraken over de scheiding en de gevolgen daarvan. Dat zij daarbij rekening houden met hun kind(eren) spreekt evenzeer voor zich. Ouders zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen, ook na beëindiging van hun relatie.

Op verschillende momenten in het scheidingsproces en in het vervolg daarvan heeft de overheid de verantwoordelijkheid om maatregelen te treffen wanneer (ex)partners/ouders (of één van hen) hun verantwoordelijkheid niet kunnen of willen nemen. Dat geldt wanneer partijen niet in staat blijken afspraken te maken, maar ook in het geval dat de tussen partijen gemaakte afspraken in strijd zijn met geldend recht, het belang van één der partijen (in het bijzonder het minderjarige kind) schaden of niet worden nagekomen.

In het navolgende zal ik de aard van de problematiek in de verschillende fasen van het proces beschrijven en aangeven op welke wijze naar mijn mening met deze problematiek zou moeten worden omgegaan, of overheidsop treden daarbij aangewezen is, en zo ja, op welke wijze dat het meest wenselijk is. Ik maak hierbij een onderscheid tussen de fase waarin de totstandkoming van afspraken aan de orde is en de fase waarin het de nakoming van reeds tot stand gebrachte afspraken betreft.

2. De verschillende fasen

2.0 «De fase voorafgaand aan de scheiding»

Tussen het moment dat echtgenoten vaststellen dat ze uit elkaar zullen gaan en het moment dat de scheiding daadwerkelijk een feit is, ligt een periode die zich het best laat omschrijven als «onderhandelingsfase». Bij de verbreking van de relatie spelen vragen over de wijze waarop men uit elkaar wil gaan, wat de gevolgen daarvan zijn en welke afspraken in dat kader gemaakt moeten/kunnen worden. Dit onderhandelingsproces leidt uiteindelijk tot een verzoek tot echtscheiding bij de rechter.

In het kader van de echtscheiding dienen, voor zover van toepassing, de volgende aspecten te worden geregeld: de woning, de boedelverdeling, alimentatie, het pensioen, de uitoefening ouderlijk gezag alsmede de zorg voor verblijfplaats van en omgang met de kinderen. Wanneer de beide echtgenoten het onderling eens zijn over de scheiding kan een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding worden ingediend bij de rechtbank. Maar het kan uiteraard ook voorkomen dat men het (op onderdelen) oneens is en blijft, waardoor er geen gemeenschappelijk verzoek tot stand komt. Het kan zelfs zo zijn dat één van beide echtelieden de totstandkoming van afspraken hoe dan ook frustreert. In zo'n geval kan men de rechter verzoeken een uitspraak te doen op de betreffende onderdelen van de scheiding waarover onenigheid bestaat.

Ik acht het van belang dat echtgenoten voordat zij bij de rechter het verzoek tot echtscheiding indienen hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor het maken van afspraken over de gevolgen van de scheiding. In dat kader is het denkbaar om van hen te verlangen dat zij bij de indiening van het verzoek tot echtscheiding aan de rechtbank een document overleggen waarin is aangegeven welke pogingen zij hebben onder-

nomen om onderling afspraken te maken, over welke onderdelen van de scheiding overeenstemming is bereikt en waarover mogelijk nog verschil van mening bestaat. Een dergelijk document kan de intenties van beide partijen bij de afwikkeling van de scheiding verhelderen. De rechter kan aldus snel tot een gerichte aanpak komen alsmede zich aan de hand van dit document een oordeel vormen over de intenties van partijen en eventuele maatregelen treffen. In die gevallen waarin bijvoorbeeld één der partijen de totstandkoming van afspraken frustreert, zou de rechter een proceskostenveroordeling in het vooruitzicht kunnen stellen. Voorts zou de rechter partijen, indien hij dat kansrijk acht, kunnen doorverwijzen naar een bemiddelaar (mediator). Scheidingsbemiddeling (mediation) kan partijen helpen om op die onderdelen van de scheiding waarover men het niet zelfstandig eens kan worden, in deze fase alsnog tot een gezamenlijke oplossing te komen. Het resultaat van de (geslaagde) bemiddeling wordt vastgelegd in een convenant.

Ook los van de eventuele maatregelen dwingt het opstellen van een document als boven aangegeven naar mijn mening betrokkenen om voorafgaand aan de scheiding na te denken over de gevolgen en het maken van afspraken daarover, waarbij op een gestructureerde wijze de verschillende deelaspecten afzonderlijk aan de orde komen. De wetenschap dat de rechter rekening kan houden met het gedrag van partijen in de voorfase kan dit bewustzijn versterken.

2.1 De regeling van de scheiding

Nadat de onderhandelingsfase is afgerond volgt de vastlegging van de gemaakte afspraken (uiteraard voor zover aan de orde) in een convenant als onderliggend document bij het verzoek tot echtscheiding bij de rechtbank. Voor die onderdelen waarover men geen overeenstemming heeft weten te bereiken kan men de rechter om een voorziening vragen. Als bijvoorbeeld de bemiddeling niet slaagt of de rechter inschat dat bemiddeling geen oplossing zal bieden, kunnen partijen aan de rechter vragen voor het betreffende punt een regeling vast te stellen. Dit kan de rechter naar eigen inzicht doen, op grond van de in de wet vastgelegde uitgangspunten. Ook kan de rechter -in geval de omgang met het kind het onderwerp van conflict vormt- de Raad voor de Kinderbescherming om rapport en advies vragen over hoe de omgangsregeling er uit moet zien.

Taak Raad voor de Kinderbescherming

De Raad heeft een wettelijk vastgelegde adviesfunctie aan de rechterlijke macht en opereert in principe alleen in het kader van een gerechtelijke procedure. Met betrekking tot de raadsbemoeyenis op verzoek van de rechter verricht de Raad in deze fase van de scheiding een tweetal activiteiten:

- Raadsondersteuning ter zitting (ROTZ);
- Onderzoek en advies.

ROTZ is een bemiddelingsaanbod, wat op het merendeel van de vestigingen van de Raad beschikbaar is. Het aanbod is gesitueerd in de eerste zitting in een procedure. De rechter schorst de zitting en een raads-onderzoeker probeert in één bemiddelingsgesprek (maximaal 2 gesprekken) met de ouders tot afspraken te komen rondom de verblijfplaats en omgang van de kinderen. In de zaken, die de rechter geschikt acht voor dit aanbod is deze aanpak in gemiddeld 60/70% van de gevallen succesvol en leidt het tot gezamenlijke afspraken van ouders met betrekking tot hun kinderen.

Het onderzoek van de Raad start in principe altijd met het gezamenlijk uitnodigen van ouders en met een bemiddelingsaanpak. Dit wederom vanuit de visie, dat ouders ook na een scheiding zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van goede afspraken rondom hun kinderen. Als de bemiddeling slaagt volstaat de Raad met het schriftelijk informeren van de rechter over de overeenstemming die ouders hebben bereikt. Als dit niet lukt, wordt overgegaan tot de fase van «nadere informatieverzameling en advisering». Dit leidt uiteindelijk tot een advies aan de rechter over de mogelijkheid van en vormgeving van het gezag en de omgang¹. Om zijn adviesfunctie uit te oefenen, kan de Raad voor de Kinderbescherming een deel van het onderzoek door een externe deskundige laten uitvoeren. In die gevallen wordt met name psychologische en/of psychiatrische deskundigheid ingeschakeld.

2.2 De uitvoering van de gemaakte afspraken/opgelegde regelingen

Het komt regelmatig voor dat tussen ouders die al enige tijd zijn gescheiden, conflicten ontstaan over de uitvoering van de destijds in onderling overleg afgesproken of door de rechter vastgestelde regelingen. Daarvan kan in twee verschillende situaties sprake zijn.

- a) In de eerste plaats komt het voor dat (één van beide) partijen zich niet meer (kan) kunnen vinden in de destijds gemaakte afspraken. Het kan zijn dat gewijzigde omstandigheden aanleiding geven de afspraken te herzien, dat met bepaalde omstandigheden vooraf geen rekening is gehouden of dat een regeling bij nader inzien anders uitpakt dan men vooraf had (kunnen) voorzien. Het is in die gevallen altijd mogelijk de gemaakte afspraken te wijzigen.
Ik acht dit des te meer van belang met het oog op de totstandkoming van gezamenlijke afspraken in de onderhandelingsfase. De wetenschap dat de regelingen alsnog kunnen worden gewijzigd wanneer deze in een later stadium tot niet-gewenste gevolgen zouden leiden, maakt immers dat partijen eerder geneigd zullen zijn om compromissen te sluiten.
- b) Een tweede mogelijk conflict bij de uitvoering van reeds gemaakte afspraken kan de handhaving van een afgesproken of opgelegde regeling betreffen. Dit is het geval indien één van beide partijen de nakoming van de betreffende regeling frustreert. In veel conflicten over de (niet)-nakoming van afspraken gaat het om de omgangsregeling met de kinderen.

Partijen kunnen in deze situaties aan de rechtbank nakoming verlangen dan wel een verzoek tot wijziging indienen maar het heeft naar mijn mening ook hier de voorkeur dat partijen primair zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de oplossing van hun conflict en in onderling overleg tot nieuwe afspraken proberen te komen of overeenstemming bereiken over de naleving van een bestaande regeling. Mediation (bemiddeling) kan partijen daarbij (opnieuw) helpen een gezamenlijke oplossing te bereiken.

¹ Zie in dit verband ook mijn brief van 2 december jl. over de kwaliteit van raadsrapportages in scheidings- en omgangszaken.

² Het gebruik van bemiddelingstechnieken door de Raad moet niet worden verward met omgangsbemiddeling in de zin van mediation, zoals toegepast in de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling (zie ook hierna). Bij deze laatste gaat het om een vorm van conflictoplossing waarbij (ex)-partners zelf, met behulp van een onafhankelijke derde, een gezamenlijke oplossing proberen te bereiken voor hun scheidings- of omgangsconflict.

Als er problemen blijven rond de uitvoering van een reeds vastgestelde omgangsregeling, kan er nog omgangsbemiddeling² of omgangsbegeleiding door de Raad voor de Kinderbescherming aan de orde zijn om de vastgelopen omgang weer «vlot te trekken». De Raad doet op dit gebied een beperkt aanbod. Dat kan op verzoek van de rechter – de Raad informeert in dit geval de rechter over het verloop van de omgangscontacten.

Deze dienstverlening geschiedt bij wijze van uitzondering ook buiten een procedure, wanneer ouders daarom vragen en het niet mogelijk is de ouders te verwijzen naar een hulpverleningsinstelling. Voorwaarden zijn

verder dat de Raad eerder bij de zaak betrokken is geweest, en het belang van het kind hulpverlening noodzakelijk maakt.

Ik ben van mening dat dergelijke hulpverlening buiten de procedure, die ook in het kader van omgangshuizen wordt verleend, niet valt onder de verantwoordelijkheid van mijn ministerie. Ik zal daarom samen met mijn ambtgenoten van VWS en SZW onderzoeken of, en op welke wijze, zij dit hulpaanbod over kunnen nemen.

Om naleving van een omgangsregeling te bewerkstelligen, is er aanvullend nog een uitgebreid civielrechtelijk instrumentarium beschikbaar. In een bijlage van deze brief¹ geef ik een volledig overzicht van het beschikbare civielrechtelijke instrumentarium. Behalve van de dwangsom wordt hier door zowel ouders als advocaten nauwelijks gebruik van gemaakt, vaak vanuit de overweging dat een dergelijke aanpak meestal niet tot het gewenste resultaat leidt. Omgangskonflikten zijn veelal emotionele conflicten die niet slechts met juridische middelen zijn op te lossen. Een beperking kan voorts gelegen zijn in de belangen van het kind.

3. Mediation (bemiddeling) in scheidings- en omgangszaken

Hiervoor heb ik aangegeven dat (ex-)partners en de eventuele kinderen er het meest bij gebaat zijn wanneer zij zelf een gezamenlijke oplossing voor hun conflict tot stand weten te brengen. In die gevallen waarin partijen daarin niet zelfstandig slagen kan mediation (bemiddeling) een belangrijk instrument zijn om hen alsnog tot een gezamenlijke oplossing te doen komen. De mediator fungeert daarbij als onafhankelijke derde die partijen faciliteert bij het vinden van die gezamenlijke oplossing.

De bemiddeling in het kader van de totstandkoming van de scheiding kan alle onderdelen van de scheiding betreffen. Indien de omgang met het kind als onderdeel van de scheiding feitelijk het enige probleem vormt, is naar de inhoud sprake van omgangsbemiddeling. Daarnaast kan bemiddeling bij de uitvoering van de in het kader van de scheiding gemaakte afspraken (in het bijzonder de omgangsregeling) worden ingezet.

Tussen maart 1999 en januari 2001 hebben onder verantwoordelijkheid van Justitie experimenten met scheidings- en omgangsbemiddeling plaatsgevonden. Deze moeten uiteraard worden gezien in de context van de totale omvang van de problematiek. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2001 37100 scheidingsprocedures zijn afgedaan. Bij zes van de tien scheidingsprocedures waren minderjarige kinderen betrokken. Het gezamenlijk gezag blijft na vrijwel alle scheidingsprocedures gehandhaafd. 54% van alle echtscheidingen vindt plaats op basis van gemeenschappelijk verzoek. Van het aantal echtscheidingen dat niet op gemeenschappelijk verzoek plaatsvindt, wordt ongeveer 40% op tegenspraak gevoerd. De feitelijk conflictueuze echtscheidingen betreffen dus ongeveer 18% van het totaal. Dit getal wijkt iets af van het percentage dat ik u tijdens het AO van 14 november jl. heb genoemd.

Jaarlijks wordt de Raad voor de Kinderbescherming in ongeveer 2300 zaken door de rechter om advies of onderzoek gevraagd met betrekking tot de omgangsregeling. In ongeveer 1300 zaken betreft het een verzoek rond ouderlijk gezag. Een onderzoek naar de omgangsregeling kan overigens eveneens deel uitmaken van die laatste categorie.

De resultaten van de experimenten bevestigen dat bemiddeling in vergelijking met de reguliere procedure een positieve bijdrage levert aan zowel de afhandeling van de scheiding als de oplossing van een conflict over de omgang met de kinderen. Het eindrapport inzake de experimenten schetst een positief beeld ten aanzien van de in het onderzoek gestelde vragen. In het experiment scheidingsbemiddeling is in 664 zaken bemiddeling beproefd. Het merendeel (77%) daarvan is met een volledige overeen-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

komst afgesloten. De meeste mensen zijn tevreden met zowel de bemiddeling als procedure (78%) als met de uitkomsten van de bemiddeling (75%). Een ruime meerderheid (86%) vindt dat de bemiddelingsgesprekken rechtvaardig zijn verlopen.

In het experiment omgangsbemiddeling heeft in 321 zaken bemiddeling plaatsgevonden. Iets meer dan de helft (53%) van de ouders is als gevolg daarvan geheel of gedeeltelijk tot een omgangsregeling gekomen. Een vergelijkbaar percentage (55%) is tevreden met de bemiddeling als procedure, maar een kwart is ontevreden. Wat betreft de uitkomsten van de bemiddeling zijn mensen minder tevreden. Ruim een derde (39%) is tevreden, maar net zoveel mensen (37%) zijn ontevreden. Vooral de starre houding van de andere partner wordt als voornaamste reden voor de ontevredenheid genoemd. Toch vindt ruim de helft van de mensen (58%) de bemiddeling rechtvaardig.

Dat de resultaten in het experiment scheidingsbemiddeling over het algemeen gunstiger waren dan in het experiment omgangsbemiddeling valt deels te verklaren door het feit dat omgangsbemiddeling uitsluitend kon plaatsvinden na verwijzing door de rechter (waardoor het conflict zich reeds in een verder gevorderd stadium bevond), maar zeker ook door het feit dat conflicten rond de omgang met het kind diep ingrijpen in de emoties van ouders en daarmee op voorhand complexer zijn. Uit beide experimenten blijkt dat de afspraken die aan het einde van de bemiddeling zijn opgesteld en vastgelegd in een convenant, duurzaam zijn. Geen van de mensen die toentertijd geheel of gedeeltelijk afspraken gemaakt hebben, is in het jaar daarna naar de rechter dan wel advocaat gestapt.

Voorts is geconcludeerd dat in het bemiddelingsproces de belangen van de zwakkere partij en met name het minderjarige kind voldoende worden gewaarborgd. Het rapport bevat tevens aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen c.q. aanvullingen op dit punt. Zo dient in de opleiding van bemiddelaars uitvoerig aandacht te worden besteed aan het feit dat met name emotionele ongelijkheid tussen partijen een blokkade in de bemiddeling kan vormen. Voorts zouden kinderen ouder dan 12 jaar door de bemiddelaar in de gelegenheid moeten worden gesteld om, in ieder geval schriftelijk, hun mening in de bemiddeling naar voren te brengen over voor hen relevante onderwerpen.

In het experiment scheidingsbemiddeling vond bemiddeling in beginsel uitsluitend in de voorfase, dat wil zeggen voorafgaand aan de procedure plaats¹. Partijen werden daarbij door bureaus rechtshulp of advocatuur gewezen op de mogelijkheid hun conflict met behulp van een bemiddelaar op te lossen. Zowel voor scheidingsbemiddeling als voor omgangsbemiddeling wordt door de onderzoekers van de experimenten aanbevolen de bemiddeling in een zo vroeg mogelijk stadium – dus bij voorkeur voor aanvang van een procedure – te laten plaatsvinden. De kans op een succesvolle bemiddeling blijkt op dit terrein dan groter aangezien het conflict over het algemeen minder verhard is, waar in een procedure een vertaling van belangen naar juridische standpunten heeft plaatsgevonden. Ik acht het daarbij van groot belang dat adequate voorlichting plaatsvindt van partijen, maar met name ook van doorverwijzers, zoals advocaten, notarissen, maatschappelijk werkers, bureaus rechtshulp e.d. Niettemin acht ik het zinvol dat ook in een later stadium van het conflict (door de rechter) kan worden doorverwezen. De positieve uitkomsten van het experiment omgangsbemiddeling tonen in ieder geval aan dat het wel degelijk de moeite waard kan zijn partijen ook in deze fase (alsnog) tot bemiddeling (mediation) te bewegen².

De rechter kan in die gevallen de behandeling van de zaak aanhouden en partijen vrijwillig doorverwijzen naar een bemiddelaar. Ook hier geldt dat de bemiddeling in principe alle onderdelen van de scheiding kan betreffen waarover partijen met elkaar in van mening verschillen.

¹ In een later stadium van het experiment is ook de rechterlijke verwijzing in voorlopige voorziening geïntroduceerd.

² Omgangsbemiddeling vond uitsluitend plaats op verwijzing door de rechter.

Hoewel het onderzoek een beperkt aantal geselecteerde zaken omvat, tonen de resultaten aan dat bemiddeling een geschikt instrument kan zijn om langdurige procedures rond de totstandkoming van de scheiding of de uitvoering van de in dat kader gemaakte afspraken (in het bijzonder de omgangsregeling), te voorkomen of in geval van conflict een duurzame oplossing te bewerkstelligen. Ik wil dan ook streven naar een structurele voorziening voor mediation op dit rechtsterrein, maar wel onder de voorwaarde dat daaraan voor Justitie geen extra kosten zijn verbonden en de kwaliteit en het aanbod van de betrokken bemiddelaars voldoende kunnen worden gewaarborgd.

Deze voorziening zou er in moeten bestaan dat doorverwijzingsmogelijkheden naar mediation worden gecreëerd bij rechtbanken en stichtingen rechtsbijstand. Rechters (of gerechtssecretarissen) en bureaujuristen zouden dan, indien het conflict daarvoor geschikt wordt geacht, partijen kunnen doorverwijzen naar een mediator. Om ervoor te zorgen dat de doorverwijzers voldoende onderlegd zijn om te kunnen beoordelen of een zaak geschikt is voor mediation zullen daarop gerichte doorverwijzingscursussen moeten worden gevolgd.

Voorts is van belang dat de betrokken mediators waarnaar zal worden doorverwezen voldoen aan objectiveerbare kwaliteitscriteria. Vrijwel alle naar aanleiding van het eindrapport van de experimenten geconsulteerde organisaties benadrukken in hun reactie het van cruciaal belang te vinden dat partijen in de bemiddeling worden bijgestaan door gekwalificeerde mediators. In aanvulling daarop wordt door de onderzoekers aanbevolen dat in de opleiding van de bemiddelaars aan specifieke elementen als emotionele ongelijkheid tussen partijen en positie van het kind, ruimschoots aandacht wordt besteed.

De vaststelling van en controle op kwaliteitsnormen voor mediators acht ik in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de marktpartijen/beroepsverenigingen zelf. Ik zie hier een belangrijke rol weggelegd voor opleidingsinstituten die zich specifiek richten op de scheidingsproblematiek, zoals onder andere de VAS, de VMN en het NIP¹. Specifieke scholing tot bemiddelaar is voor de verschillende beroepsgroepen van wezenlijk belang.

Het Nederlands Mediation Instituut (NMI) geeft momenteel uitvoering aan een traject om het aanbod van mediators met verdergaande waarborgen te omkleden en het inzicht in de kwaliteit van mediators en de toeganlijkheid van informatie daaromtrent te verbeteren. Op dit moment kan de kwaliteit van mediators – enkel op basis van NMI-registratie – echter nog niet voldoende worden gegarandeerd. Voor de nu lopende Justitieprojecten zijn dan ook aanvullende criteria gesteld. Introductie van een structurele voorziening veronderstelt dat de kwaliteit maar ook het beschikbare aanbod van mediators toereikend gewaarborgd zijn. Uiteraard betreft dit een vraagstuk dat in feite voor alle rechtsterreinen waarvoor eventuele invoering van mediation aan de orde is geldt. Ik wil dit vraagstuk dan ook nader uitwerken in het kader van de bredere discussie over de plaats van mediation in ons rechtsbestel, die uiterlijk in het najaar van 2003 tot besluitvorming moet leiden.

Tijdens het AO van 14 november jl. zijn vragen gesteld rond de geheimhoudingsplicht en een eventueel verschoningsrecht van de mediator.

Vertrouwelijkheid van hetgeen in de mediation wordt besproken is één van de uitgangspunten van mediation en een belangrijke voorwaarde voor het succes ervan. In de Aanbeveling van de Raad van Europa over

¹ Vereniging van Advocaat Scheidingsbemiddelaars, Vereniging van Mediators in het Notariaat resp. het Nederlands Instituut van Psychologen.

Family Mediation¹ is daarom ook opgenomen dat hetgeen in de mediation is besproken vertrouwelijk is.

Ik acht de rol van de rechter in dezen van cruciaal belang. Het is aan de rechter om in het concrete geval rekening te houden met de geheimhoudingsplicht van de mediator en deze dus niet als getuige op te roepen in een zaak waarin in een eerder stadium mediation heeft plaatsgehad.

Er wordt echter ook wel gepleit voor een *wettelijke* geheimhoudingsplicht voor de mediator op basis waarvan hem door de rechter een verschoningsrecht zou kunnen worden toegekend.

Bij de beantwoording van dezelfde vraag tijdens de behandeling van de Justitiebegroting heb ik verwezen naar de brief van mijn voorganger, staatssecretaris Kalsbeek (van 20 maart 2002, TK 26 352, nr. 60), waarin is aangegeven om welke redenen zij vooralsnog geen aanleiding zag tot een wettelijke regeling terzake te komen. Hoofdargument was dat mediation en het beroep van mediator nog volop in ontwikkeling zijn en dat terughoudend moet worden omgegaan met toekenning van een wettelijke geheimhoudingsplicht (en een eventueel verschoningsrecht) aan beroepsgroepen. Ik deel dit standpunt en voeg hieraan toe dat ik er in zijn algemeenheid beducht voor ben om rondom mediation en het beroep van mediator zware regulering te creëren. De kracht van het fenomeen schuilt nu juist in het feit dat het aan zo weinig mogelijk (juridische) regels is gebonden. Daar komt bij dat het ontbreken van een wettelijke geheimhoudingsplicht in de praktijk niet tot problemen blijkt te leiden.

Financiering

Cruciaal is dat een voorziening voor mediation op het terrein van scheiding en omgang niet tot een hogere uitgavenlast voor de Justitiebegroting leidt. Zoals u weet heb ik geen additionele financiële middelen ter beschikking. Facilitering van mediation is dus slechts mogelijk wanneer één en ander voor Justitie budgetneutraal kan geschieden. De kosten van facilitering van mediation op dit terrein hangen nauw samen met de wijze waarop het instrument wordt ingezet en de mate waarin de overheid voor financiering borg wil staan. Mijn uitgangspunt is dat partijen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de oplossing van hun conflict en dus ook voor zover mogelijk zelf voor de financiering daarvan moeten zorgdragen. Mediation kan hen immers een bevredigender resultaat opleveren en tevens tijd en daarmee ook kosten besparen.

Voor die groep mensen die niet in staat is zelf de kosten te dragen zal evenwel een regeling van tegemoetkoming in de kosten moeten worden getroffen. Daarbij moet in ieder geval worden voorkomen dat deze tegemoetkoming cumuleert met het totaal van de uitgaven op het vlak van de rechtsbijstand.

De veronderstelling dat de invoering van mediation leidt tot kostenbesparingen bij de Rechterlijke Macht (RM) acht ik onder de huidige omstandigheden niet reëel. Als er al sprake zou zijn van vrijval van capaciteit bij de RM dan zal dit ten goede moeten komen van alle andere taken waar de RM nu niet aan toekomt (met name in de sfeer van de veiligheid). Dekking van de kosten van mediation zou daarom met name moeten worden gerealiseerd binnen het kader van de gefinancierde rechtsbijstand.

Ik wil de komende periode in het perspectief van de bredere discussie over de plaats van mediation nader bezien wat de precieze financiële consequenties zijn van de introductie van mediation op de verschillende terreinen en welke maatschappelijke effecten als gevolg daarvan optreden.

¹ Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 21 januari 1998, no. R(98) 1.

Indien evenwel in het kader van de voorbereiding van de generieke besluitvorming blijkt dat hieromtrent eerder duidelijkheid kan worden verkregen en dus op een eerder tijdstip op verantwoorde wijze besluitvorming zou kunnen plaatsvinden ten aanzien van scheidings- en omgangsbemiddeling, dan zal daartoe zeker worden overgegaan. Tot die tijd zal ik de bestaande (ten behoeve van de experimenten opgebouwde) voorzieningen in stand houden.

Verplichte mediation bij omgangsconflicten

Bij de behandeling van de Justitiebegroting en tijdens het AO van 14 november jl. is mij verzocht een regeling betreffende een verplichting tot bemiddeling in (met name) omgangsconflicten in te voeren. Sommigen refereerden daarbij aan de situatie in Noorwegen waar een wettelijke verplichting tot mediation in echtscheidingsprocedures bestaat¹, inhoudende dat ouders met kinderen jonger dan 16 jaar die een voornemen tot scheiden hebben eerst naar een bemiddelaar moeten gaan.

Invoering van *verplichte* bemiddeling in deze vorm draagt echter het risico in zich dat mediation een formaliteit wordt om toegang tot de rechter te verkrijgen. Gevolg zal immers zijn dat ook conflicten bij de bemiddelaar terechtkomen waarbij op voorhand al contra-indicaties voor de toepassing van bemiddeling aanwezig zijn. Bemiddeling levert dan slechts tijdverlies en onnodige kosten op.

Los daarvan is in zijn algemeenheid de vraag hoe verplichte bemiddeling zich verhoudt tot het uitgangspunt van mediation dat partijen zelf daadwerkelijk bereid moeten zijn om onder begeleiding van een onafhankelijke derde tot een gezamenlijke oplossing te komen. Ik heb u tijdens de begrotingsbehandeling al gewezen op de Aanbeveling van de Raad van Europa over Family Mediation, waarin het uitgangspunt van vrijwilligheid voor dit terrein is expliciet opgenomen.

Ik ben derhalve geen voorstander van invoering van verplichte mediation (voorafgaand aan de procedure) op dit terrein. De experimenten hebben aangetoond dat met vrijwillige mediation goede resultaten kunnen worden bereikt. Dat wil niet zeggen dat verbreding naar verplichte bemiddeling vervolgens voor alle gevallen evenzeer zal werken. Het is zeer de vraag of het slagingspercentage bij verplichte bemiddeling ook zo hoog zal zijn en of de in dat kader eventueel gemaakte afspraken even bestendig zijn.

Ten aanzien van de mogelijkheid van verplichte verwijzing door de rechter acht ik het zeer de vraag of een dergelijke verplichting werkelijk van toegevoegde waarde is. Uit het experiment omgangsbemiddeling bleek dat partijen de vrijwillige rechterlijke verwijzing veelal al als een verplichting ervoeren². Het rechterlijk gezag en de angst om in een latere procedure als onwillige partner te worden beschouwd, speelden daarbij een rol. In het licht daarvan meen ik dan ook dat het hier in zekere zin een theoretische kwestie betreft. De vrijwillige verwijzing door de rechter naar bemiddeling zal in de praktijk veelal gevolgd worden.

Bovendien ben ik van oordeel dat het voorstel om partijen bij de indiening van het scheidingsverzoek een document te laten overleggen (zoals opgenomen onder paragraaf 2.0) voor partijen een belangrijke prikkel kan vormen om zoveel mogelijk – zonodig met behulp van een mediator – in onderling overleg tot gezamenlijke afspraken te komen.

4. Mogelijke aanvullende regelgeving

In het Algemeen Overleg op 14 november jl. met uw Kamer is een aantal specifieke suggesties voor regelgeving gedaan. Ik zal hierop nader ingaan.

¹ Noorwegen is op dit moment overigens ook het enige Europese land waar een dergelijke verplichting wettelijk is ingevoerd.

² Hierbij moet ook nog in aanmerking worden genomen dat het hier partijen betreft die zich daadwerkelijk hebben laten doorverwijzen.

Vastleggen norm voor omgang

Verzocht is een standaardnorm in de wet op te nemen waarin een minimumrecht op omgang voor de niet verzorgende ouder is opgenomen, inhoudende dat de niet verzorgende ouder recht heeft op omgang van één weekend per twee weken. Dit recht zou reeds geëffectueerd moeten kunnen worden nog voordat een omgangsregeling is vastgelegd. Ik wil erop wijzen dat de hoofdregel dat het gezamenlijk gezag over de kinderen doorloopt bij de beëindiging van de relatie met zich meebrengt dat de bevoegdheid tot omgang bestaat ook voordat partijen zelf specifieke afspraken hebben gemaakt op dit punt of de rechter een omgangsregeling heeft vastgesteld. In bijzondere gevallen kan in het belang van het kind tot een andere regeling worden besloten. Ook zonder regeling is er dus (een recht op) omgang (van kracht), tenzij dit recht één der partijen door de rechter wordt ontzegd. Opneming van een standaardnorm in de wet voegt naar mijn mening dan ook niets toe. Bovendien bestaat met de vastlegging van een dergelijke minimumnorm het risico dat deze in de praktijk gaat functioneren als maximum. De norm kan dan zelfs belemmerend werken bij het maken van afspraken tussen de ouders, omdat beargumenteerd moet worden waarom van de «standaard» wordt afgeweken. Ik vind de huidige regeling, namelijk de algemene norm dat een ouder recht heeft op omgang, tenzij er sprake is van een ontzeggingsgrond, dan ook voldoende.

Verplichte afspraken ten aanzien van de kinderen in echtscheidingsconvenant of overeenkomst tot beëindiging geregistreerd partnerschap

Ouders kunnen in een echtscheidingsconvenant of een overeenkomst tot beëindiging van hun geregistreerd partnerschap afspraken maken over het gezag en een omgangsregeling van hun kinderen, maar dit is niet verplicht. Indien een ouder wenst dat het gezag aan hem/haar toekomt, dient hiertoe een verzoek bij de rechtbank te worden ingediend. Ouders zijn en blijven ook na de echtscheiding verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Zij zullen in dit kader daarom steeds gezamenlijk afspraken moeten maken en kunnen deze ook desgewenst wijzigen indien omstandigheden zijn gewijzigd. Het Burgerlijk Wetboek geeft het kader voor afspraken over kinderen (gezamenlijk gezag en recht op omgang) en dat vind ik voldoende.

Kostencompensatie

Ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid van kostencompensatie bij omgangsgeschillen ben ik van mening dat de bestaande regelgeving reeds voldoende mogelijkheden biedt. In het familierecht is het gebruikelijk om de proceskosten te compenseren. De wet biedt echter de mogelijkheid om de ouder, die de omgangsregeling niet nakomt, te veroordelen tot de kosten van het geding.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt immers voor dagvaardingsprocedures in art. 237 dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten wordt veroordeeld. De rechter kan de kosten tussen echtgenoten of geregistreerd partners of andere levensgezellen, bloedverwanten in de rechte lijn, broers en zussen of aan verwanten in dezelfde graad compenseren. Voor verzoekschriftprocedures is opgenomen dat de eindbeschikking een proceskostenveroordeling kan inhouden. Ook in deze procedures kan ambtshalve een proceskostenveroordeling worden uitgesproken (art. 289 Rv).

Het opnemen van de mogelijkheid om in omgangszaken veroordeeld te worden in de kosten van de procedure die de andere ouder moet maken om zijn recht te halen, is dan ook niet nodig.

Voorts werd mijn reactie gevraagd op de mogelijkheid van een omgangs-OTS (ondertoezichtstelling). Bij problematische omgangszaken is het reeds mogelijk om een maatregel van kindbescherming te verzoeken. Wanneer degene die het gezag uitoefent het contact tussen het kind en de niet met het gezag belaste ouder geheel frustreert, kan dit onder omstandigheden worden beschouwd als een situatie waarin de zedelijke en geestelijke belangen van het kind ernstig worden bedreigd, zodat ter afwending daarvan een ondertoezichtstelling van het kind kan worden verzocht (art. 1: 254 BW). De Hoge Raad heeft aangegeven het niet uitgesloten te achten dat het opleggen van een maatregel van ondertoezichtstelling gerechtvaardigd is bij onder meer conflicten of problemen bij het uitvoeren van een omgangregeling. Ik acht het gelet hierop niet noodzakelijk op dit punt een aparte mogelijkheid in de wet te creëren.

De bepleite «kindervoogd» is ook reeds een bestaande mogelijkheid. De kantonrechter kan een bijzondere curator benoemen wanneer de belangen van de met het gezag belaste ouder of voogd in strijd zijn met die van de minderjarige. Voorwaarde is dat de kantonrechter dit in het belang van het kind noodzakelijk acht, daarbij in het bijzonder de aard van deze belangenstrijd in aanmerking genomen. De bijzondere curator is de vertegenwoordiger van de (belangen van de) minderjarige in een concreet probleem. Met name in de bemiddelende sfeer zou de bijzondere curator in dit opzicht een rol kunnen vervullen. Er zijn echter geen gevallen bekend waarin een curator om die reden is benoemd. Momenteel wordt een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de bijzondere curator op grond van artikel 250 van Boek 1 BW. De resultaten van het onderzoek zullen ook op dit punt meer inzicht kunnen geven. Uit de eerste resultaten blijkt dat de bijzondere curator zelden wordt ingeschakeld en wanneer dat wel het geval is vooral wordt ingeschakeld bij ontkenning of erkenning van vaderschapszaken. Het onderzoek is inmiddels uitgebreid met een onderzoek betreffende de eigen rechtsingang van de minderjarige en zal naar verwachting binnenkort beschikbaar komen. Ik zal u zo spoedig mogelijk daarna mijn standpunt op de uitkomsten toezenden.

Strafbaarstelling van het niet nakomen van een omgangsregeling

Ten aanzien van de aanbeveling een strafbepaling in de wet op te nemen sluit ik mij aan bij het door mijn voorganger ingenomen standpunt hiervan af te zien, onder meer omdat hiermee een handhavingsverplichting wordt geschapen, die onvoldoende toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het middel van (civielrechtelijke) lijfswang (art. 585 Rv). We beschikken zoals eerder vermeld al over een uitgebreid scala aan civiele dwangmaatregelen. Ik wil bovendien benadrukken dat ik het strafrecht beschouw als ultimum remedium en geen geëigend middel acht om deze problematiek op te lossen.

II OVERIGE ONDERWERPEN

Tijdens het algemeen overleg van 14 november jl. was een veelheid van onderwerpen aan de orde. Ik heb u toegezegd in mijn brief, naast de reeds behandelde thema's, in te zullen gaan op de mogelijkheid van scheiden zonder rechter, de stand van zaken rond de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen, de criteria van de Raad voor de Kinderbescherming in geval van uithuisplaatsing, het traject forensische

1. Het huwelijk en geregistreerd partnerschap

Aan het aangaan van een geregistreerd partnerschap zijn, evenals aan het aangaan van het huwelijk, tal van rechtsgevolgen verbonden. De voornaamste verschillen van het geregistreerd partnerschap met het huwelijk zijn:

- a. De inhoud van de verklaring (Ja-woord) wordt bij een geregistreerd partnerschap overgelaten aan de partners, terwijl bij een huwelijk een vaste formule daarvoor bestaat;
- b. Bij een huwelijk mogen geen godsdienstige plechtigheden plaats hebben voordat het huwelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voltrokken. Bij een geregistreerd partnerschap kan dit wel;
- c. De beëindiging van een geregistreerd partnerschap kan bij onderling goedvinden buiten de rechter om geschieden;
- d. Er moet in beginsel vanuit worden gegaan dat verdragen die op het huwelijk betrekking hebben geen gelding hebben ten aanzien van het geregistreerd partnerschap. Het betreft vooral verdragen op het terrein van internationaal privaatrecht.

Scheiden zonder rechter?

Ondanks de vele overeenkomsten van het huwelijk met het geregistreerd partnerschap vind ik niet dat een huwelijk zonder tussenkomst van een rechter ontbonden kan worden zoals dat wel bij een ontbinding van een geregistreerd partnerschap kan. Het huwelijk schept verbintenissen met een bijzondere betekenis in de publieke sfeer. Die betekenis maakt dat het huwelijk niet als een «gewoon» contract op basis van onderlinge overeenstemming moeten kunnen ontbinden. Een rechterlijke beslissing omtrent de verbreking van deze verbintenis is daarom aangewezen.

Flitsscheiding

De mogelijkheid om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap is door de wetgever bewust gecreëerd om aan een ieder alsnog de keuzemogelijkheid te bieden van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. In de praktijk is het daardoor mogelijk het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst te ontbinden, namelijk door na omzetting van het huwelijk in een geregistreerd partnerschap, het geregistreerd partnerschap te ontbinden; de zogenoemde flitsscheiding.

Ik zie thans geen aanleiding over te gaan tot wettelijke maatregelen om deze omzettingmogelijkheid ongedaan te maken. Bedacht moet worden dat ontbinding van het huwelijk langs deze weg slechts denkbaar is in de gevallen dat partijen overeenstemming hebben bereikt over de verschillende onderdelen van de scheiding. Daarnaast, en dat is niet minder van belang, is het discutabel of de ontbinding van het huwelijk op deze wijze, in het buitenland wordt erkend. Bovendien volgt over enkele jaren een evaluatie van het geregistreerd partnerschap. De flitsscheiding zal daar onderdeel van uitmaken.

2. Kinderbescherming

Herziening kindbeschermingsmaatregelen – stand van zaken

Op 19 december 2001 heeft staatssecretaris Kalsbeek u een brief gezonden (Kamerstuk 28 000 VI nr. 46) met een standpunt over een mogelijke herziening van de kindbeschermingsmaatregelen. In de brief werd

een analyse van de knelpunten in de kinderbescherming aangekondigd. Deze ambtelijke analyse is inmiddels uitgevoerd. Hierin zijn betrokken de kritiek op de uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS), de aansluiting tussen het stelsel van kinderbeschermingsmaatregelen en de internationale verdragen EVRM (Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens) en IVRK (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind), en de behoefte aan aanvullende kinderbeschermingsmaatregelen voor resp. gedeeltelijke gezagsoverheveling (ten behoeve van het veilig stellen van langdurige pleeggezinplaatsingen van OTS-pupillen) en opvoedingsondersteuning (ter voorkoming van jeugdcriminaliteit).

Uit de analyse blijkt dat oplossingen voor de knelpunten gevonden kunnen worden binnen het bestaande stelsel van kinderbeschermingsmaatregelen. Daarvoor moeten wel enkele voorwaarden worden vervuld. De eerste is dat door het stellen van criteria voor de gronden en doelen voor een kinderbeschermingsmaatregel, en ernstige probleemsituaties naast deze criteria te leggen, op tijd de meest geschikte maatregel wordt toegepast. De overheid is er, gelet op art. 8 EVRM, verantwoordelijk voor dat de ingreep in het leven van betrokkenen zo beperkt is als mogelijk en zo uitgebreid en ingrijpend als noodzakelijk. Het belang van het kind staat daarbij voorop. Dat houdt in dat de kwaliteit van de argumenten die deze ingreep moeten rechtvaardigen voldoende geborgd zijn doordat de uitvoeringsorganisaties Raad voor de Kinderbescherming en (gezins)voogdij-instelling, beter op die bedreigde belangen gaan letten. Maar, en hier ligt de tweede voorwaarde voor verbeteringen binnen het huidige stelsel, de bestaande wetgeving moet daar dan wel bij aansluiten. Dat is nu nog onvoldoende het geval, met name bij de maatregelen ontheffing en ontzetting. De gronden voor deze maatregelen zijn niet met zoveel woorden afgeleid van belangen van kinderen, en zullen dus op dit punt moeten worden bijgesteld.

In een afzonderlijke brief zal ik u uitvoeriger op de hoogte stellen van de uitkomsten van de analyse en van de maatregelen die genomen gaan worden om de uitvoering van de bestaande wetgeving te verbeteren en deze wetgeving aan te passen.

Criteria uithuisplaatsing Raad voor de Kinderbescherming

Tijdens het algemeen overleg van 14 november jl. vroeg u mij naar de criteria die de Raad voor de Kinderbescherming hanteert om een jeugdige uit huis te plaatsen. Allereerst wil ik stellen dat de Raad voor de Kinderbescherming slechts beperkt kinderen uit huis plaatst.

Als de Raad kinderen uit huis plaatst is dat in het kader van een onderzoek naar de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel (OTS, ontheffing, ontzetting). De criteria voor de uithuisplaatsing zijn ontleend aan de gronden voor de kinderbeschermingsmaatregel: wanneer de zedelijke of geestelijke, belangen of de gezondheid van de jeugdige ernstig worden bedreigd (grond voor de OTS, art. 1: 261 BW) of wanneer de ouder ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen (grond voor een ontheffing, art. 1: 266 BW). In de regel lokt de Raad evenwel in zulke gevallen een voorlopige maatregel van kinderbescherming uit.

Zodra de rechter de maatregel heeft uitgesproken berust de verantwoordelijkheid voor de uithuisplaatsing bij de (gezins)voogdij-instelling die de maatregel uitvoert.

3. Forensische diagnostiek

Organisatie van forensische diagnostiek

De organisatie van de forensische diagnostiek voor jeugdigen is nauwelijks gestructureerd en behoeft verbetering. Momenteel verschilt deze

organisatie sterk per arrondissement, zijn er te weinig kwaliteitswaarborgen en zijn er klachten over de tijdigheid van de rapportages. Om hierin verandering te brengen, is in overleg met deskundigen van de betrokken uitvoeringsorganisaties een Landelijk Kader Forensische Diagnostiek voor Jeugdigen ontwikkeld om de kwaliteit en de tijdigheid van forensische diagnostische rapportages voor jeugdigen te verbeteren.

Teneinde optimaal gebruik te kunnen maken van de schaarse deskundigheid op het gebied van de forensische jeugdpsychiatrie is het wenselijk deze organisatorisch te bundelen. Daarom heb ik met betrekking tot de forensische diagnostiek voor jeugdigen gekozen voor aansluiting bij de reeds bestaande Forensische Psychiatrische Dienst (FPD). De forensische diagnostiek in de jeugdzorg zal als herkenbaar onderdeel «jeugd» worden ondergebracht bij de FPD en zal de borgende functies «adviseren», «bemiddelen» en «toetsen van kwaliteit» gaan vervullen. Binnen de FPD zal daartoe eveneens deskundigheid worden opgebouwd ten aanzien van de diagnostiek die plaatsvindt in een civielrechtelijk kader.

Vanwege de wenselijkheid van bovengeschetste organisatorische bundeling en de kernfuncties van de bureaus jeugdzorg komen de bureaus niet in aanmerking voor onderbrenging van de forensische diagnostiek in de jeugdzorg. De FPD beschikt reeds over de ervaring en specifieke deskundigheid die op het gebied van forensische diagnostiek verlangd mag worden. Bovendien beschikken we met de FPD al over een landelijk dekkende, organisatorische infrastructuur. Het ligt derhalve voor de hand van die structuur gebruik te maken door ook de forensische diagnostiek voor jeugdigen daarin te integreren.

Zoals in het landelijk kader FDJ is aangegeven, zijn de bureaus jeugdzorg niet verplicht gebruik te maken van de FPD indien zij externe forensische diagnostiek inhuren in het kader van de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming of jeugdreclassering. Wel wordt bij het opstellen van de regelgeving inzake de kwaliteit van de bureaus jeugdzorg bezien hoe inhoudelijk kan worden aangesloten bij het landelijke kader FDJ.

In 2003 zullen de kwaliteitseisen, een financieringsmodel en de noodzakelijke regelgeving tot stand zijn gebracht. Bovendien zal in 2003 verder uitvoering worden gegeven aan de implementatie van het landelijk kader FDJ. Het streven is erop gericht de nieuwe organisatie uiterlijk op 1 januari 2004 van start te doen gaan.

Kwaliteit van externe deskundigen

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 november jl. is mij de vraag voorgelegd aan welke kwaliteitseisen een extern deskundige dient te voldoen die door de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld. In maart 1996 zijn de «Richtlijnen voor het (laten) verrichten van extern onderzoek» vastgesteld. Deze Richtlijnen beogen de zorgvuldigheid en de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, alsmede de rechtsbescherming en de rechtszekerheid voor de cliënt te verhogen. In de Richtlijnen zijn regels neergelegd die door de Raad dienen te worden gehanteerd bij het inschakelen van een extern deskundige en zijn richtlijnen geformuleerd die leidraad dienen te zijn voor een extern deskundige die een onderzoek uitvoert. Tevens zijn in de Richtlijnen kwaliteitseisen geformuleerd waaraan een extern deskundige moet voldoen. Ingevolge de Richtlijnen dient de extern deskundige lid te zijn van een beroepsvereniging dan wel in het bezit te zijn van een diagnostiek registratie. Voor beide geldt dat de eis wordt gesteld dat dit impliceert dat men twee jaar onder supervisie ervaring heeft opgedaan in de kinder- en jeugdpsychologie, dan wel de orthopedagogiek, c.q. kinder- of jeugdpsychiatrie. Deze eis brengt met zich mee dat de deskundige is gehouden aan de beroepscode van de beroepsorganisaties en dat cliënten een klacht kunnen indienen bij de door die

organisaties ingestelde organen voor klachtbehandeling of beroep. Onderzoekers die als arts, gezondheidszorgpsycholoog of psychotherapeut zijn ingeschreven in een register op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) zijn voorts op grond van artikel 47 van die wet onderworpen aan medische tuchtrechtspraak.

De Richtlijnen gelden tot 1 januari 2004. Dit hangt samen met de beoogde invoering per 1 januari 2004 van het Landelijk Kader Forensische Diagnostiek in de jeugdzorg, waarin de Richtlijnen worden meegenomen. De Richtlijnen komen met het landelijk kader te vervallen.

Het landelijk kader FDJ bevat richtlijnen en afspraken ten aanzien van de inhoud, organisatie, financiering en wet- en regelgeving (onder meer betreffende de kwaliteitseisen) van forensische diagnostiek voor jeugdigen. Het doel van dit kader is om de kwaliteit en tijdigheid van forensische diagnostische rapportages voor jeugdigen te verbeteren, door middel van een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken ketenpartners en duidelijke kwaliteitscriteria.

Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomsten (WGBO)

Het door Vedivo in de brief van 8 november 2002 geschetste probleem van de aansluiting tussen de werkingssfeer van de WGBO en de toepassing van de forensische diagnostiek is mij bekend. In het kort komt het erop neer dat de uitkomsten van diagnostisch onderzoek door een instelling voor gezondheidszorg niet zonder toestemming van de onderzochten aan derden mogen worden verstrekt. Dit werkt belemmerend in gerechtelijke procedures wanneer voor de onderbouwing van een verzoek aan de rechter opnieuw diagnostisch onderzoek nodig is.

Wanneer het eerdere diagnostisch onderzoek is geschied op verzoek van de ouders en/of de jeugdige is dit probleem niet op te lossen: de in de wetgeving vastgelegde bescherming van de privacy van de onderzochten verhindert het zonder toestemming verstrekken van de diagnostische gegevens. Wanneer de (gezins)voogdij-instelling de opdrachtgever voor het onderzoek is kan een oplossing gevonden worden in het ook voor deze verzoeken hanteren van de richtlijnen voor forensisch diagnostisch onderzoek. Langs deze weg kan immers de instemming van de onderzochten met gegevensverstrekking ten behoeve van gerechtelijke procedures tevoren worden verzekerd.

Mocht deze werkwijze niet tot een bevredigende oplossing van de door Vedivo gesignaleerde problemen leiden, dan ben ik bereid met mijn ambtgenoot van VWS te overleggen of een aanpassing van de WGBO op dit punt aangewezen is.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner