

Vergaderjaar 2003–2004

**29 520**

## **Scheidings- en omgangsproblematiek**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2004

#### **1. Inleiding**

De effectuering van omgang is een gecompliceerd vraagstuk. Dit blijkt onder meer uit de discussies die zijn gevoerd in de Tweede Kamer maar ook uit de reacties van de diverse cliëntenorganisaties. Zo pleiten onder meer SOS Papa en de recent opgerichte Stichting Samenwerkingsverband Familierecht voor effectieve sancties op het niet nakomen van een omgangsregeling. Ook de inzet van het strafrecht wordt hierbij genoemd. Aan de andere kant is onlangs ook de Cliëntenorganisatie van Verzorgende ouders tegen een Risicovolle Omgangsregeling opgericht. Deze organisatie verzet zich tegen eenzijdig opgelegde en dwangmatige omgangsregelingen.

Omgang is naar mijn overtuiging in het belang van het kind en daarom moet bevorderd worden dat het kind contact heeft met beide ouders. De ouders zijn primair verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en daartoe behoort dus ook het in onderling overleg regelen van een omgangsregeling. Op grond van artikel 8 EVRM heeft de overheid, naast de primaire verantwoordelijkheid van ouders, een positieve verplichting om te bevorderen dat omgang tot stand komt.

In deze brief ga ik nader in op de effectuering van omgang en in het bijzonder op de dwang- en sanctiemogelijkheden. Hiermee geef ik gevolg aan de toezegging die ik heb gedaan in het Voortgezet Algemeen Overleg van 28 april 2004.

#### **2. Voorkomen van omgangsconflicten**

In mijn brief van 13 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 520, nr. 1) heb ik mijn voornemens kenbaar gemaakt om de echtscheidingsprocedure te verbeteren. De voorstellen die ik heb gedaan, hebben ten doel zoveel mogelijk te voorkomen dat er omgangsconflicten ontstaan. Hieronder zet ik mijn voorstellen nog een keer kort uiteen.

De voorstellen bevorderen dat de echtgenoten voor de aanvang van de echtscheidingsprocedure afspraken maken over alle aspecten van de

echtscheiding en in het bijzonder over de kinderen. Hiermee beoog ik te bevorderen dat de gemaakte afspraken in het kader van de echtscheiding een duurzaam karakter hebben en door beide partijen worden nagekomen. Concreet ben ik van plan het volgende te realiseren:

- Uit het verzoekschrift moet blijken over welke onderdelen van het verzoek overeenstemming is bereikt en waarover nog een verschil van mening bestaat;
- In het verzoekschrift worden afspraken over de invulling van het ouderlijk gezag opgenomen;
- Het opnemen van een wettelijke plicht tot omgang in het Burgerlijk wetboek. Deze plicht zal zowel van toepassing zijn op ouders die het gezamenlijk gezag uitoefenen als op ouders die dit niet doen.

Naast mijn voorstellen om de echtscheidingsprocedure te verbeteren, heb ik op 19 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 528, nr. 1) mijn notitie over mediation in het rechtsbestel naar de Tweede kamer gestuurd. Hierin heb ik aangegeven dat ik de toepassing van mediation in den brede de komende jaren verder wil stimuleren. Mediation op het terrein van scheidings- en omgangsproblemen maakt daar deel van uit. Wanneer het ouders niet lukt om afspraken te maken over de invulling van het ouderlijk gezag kan de inzet van een mediator uitkomst bieden. Mediation kan gedurende alle fasen van de procedure worden ingezet.

Ik ben overtuigd dat, indien bovenstaande voorstellen in de praktijk zijn gerealiseerd, een stap voorwaarts is gezet om omgangconflicten te voorkomen. Het aantal kinderen dat geen omgang heeft met één van zijn ouders is dan naar verwachting gedaald. Het voorkomen van omgangconflicten is en blijft het eerste doel.

Toch vraagt de problematiek rond omgang ook om een «sluitstuk». Als ondanks de maatregelen en de inzet van mediation een kind geen omgang heeft met één van zijn ouders en de rechter de omgang niet heeft ontzegd, zal de omgang geëffectueerd moeten worden. De effectuering van omgang is echter, zoals gezegd, een gecompliceerd vraagstuk. Dit komt omdat «omgang» in het belang van het kind is, maar de «neveneffecten» van de effectuering dit niet altijd zijn. Zo heeft het effectueren van de omgangsregeling met behulp van de sterke arm (politie) verstrekkende gevolgen voor een kind. In de discussie over effectuering van omgang dient een balans te worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak tot het effectueren van een omgangsregeling en anderzijds het belang van het kind.

### **3. Mogelijkheden tot effectuering van omgang**

In de wet is een aantal civielrechtelijke dwangmiddelen opgenomen. In mijn brief van 4 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 105) is een bijlage gevoegd met een overzicht van deze dwangmiddelen. De volgende dwangmiddelen kunnen worden opgelegd door de rechter bij het niet nakomen van een omgangsregeling:

1. *Dwangsom*. Ingevolge artikel 611a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) kan de rechter op vordering van een partij de wederpartij veroordelen tot betaling van een dwangsom voor het geval aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan;
2. *Lijfswang*. Op grond van artikel 585 Rv kan de rechter vonnissen of beschikkingen, voor zover zij een veroordeling tot iets anders dan het betalen van geld inhouden, uitvoerbaar verklaren bij lijfswang. De rechter kan dit slechts doen indien aannemelijk is dat andere middelen onvoldoende uitkomst zullen bieden (587 Rv).

Naast deze dwangmiddelen is het mogelijk om de volgende middelen in te zetten om omgang te effectueren:

1. *Opschorting van de betaling van kinderalimentatie*. Het is mogelijk om

- onder omstandigheden de betaling van kinderalimentatie op te schorten. De rechter heeft in enkele gevallen de betaling opgeschort waarin het onaannemelijk werd geacht dat de verzorgende ouder zijn gedrag zou laten beïnvloeden door de uitspraak van de rechter (Pres. Rb. Rotterdam 14 april 1992, KG 1992, 188, Pres. Rb. Assen 27 mei 1997, KG 1997, 204 en 314).
2. *Vermindering of ontzegging partneralimentatie.* Het frustreren van de omgangsregeling kan onder omstandigheden wangedrag van de verzorgende ouder opleveren waardoor de partneralimentatie kan worden verminderd of ontzegd (Ktg Bergen op Zoom, PRG 1989, 3115). Ingevolge artikel 1:401 BW kan dergelijk gedrag van de gezaghebbende ouder als een wijziging van omstandigheden worden beschouwd op grond waarvan de alimentatie kan worden aangepast.
  3. *Ondertoezichtstelling.* 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 rechter zal dit wel uitdrukkelijk moeten motiveren. (HR 13 april 2001, NJ 2002, 4 en 5).
  4. *Wijziging gezamenlijk gezag in eenhoofdig gezag.* In beginsel loopt het gezamenlijk gezag dat de ouders over hun kinderen uitoefenen door. Slechts indien de communicatieproblemen zodanig ernstig zijn dat er daarmee een onaanvaardbaar risico bestaat dat de kinderen klem of verloren zouden raken tussen de ouders en het niet te verwachten is dat hierin op afzienbare termijn voldoende verbetering komt, is het mogelijk om het gezag te wijzigen (HR 10 december 1999, NJ 2000, 20). Het enkele feit dat een omgangsregeling niet wordt nagekomen, is dus niet voldoende om een gezagswijziging te rechtvaardigen.
  5. *Wijziging eenhoofdig gezag in gezamenlijk gezag.* Een verzoek tot wijziging van eenhoofdig gezag in gezamenlijk gezag is nu slechts mogelijk op gezamenlijk verzoek. Bij de Tweede Kamer is momenteel een wetsvoorstel aanhangig (Kamerstukken II 2003/04, 29 353, nrs. 1–3) dat het mogelijk maakt om ook op eenzijdig verzoek, gezamenlijk gezag te verzoeken. De rechter zal hierbij hetzelfde criterium hanteren als genoemd onder 4;
  6. *Wijziging verblijfplaats.* Een geschil tussen de ouders met betrekking tot de verblijfplaats van het kind kan op grond van artikel 253a BW worden voorgelegd aan de rechter en deze kan de verblijfplaats dan vaststellen zonder dat het gezamenlijk gezag beëindigd hoeft te worden (HR 2 februari 1990, NJ 1990, 363). Voorts is het mogelijk dat in een echtscheidingsprocedure tussen ouders die beiden met het gezag blijven belast, als nevenvoorziening de verblijfplaats van het kind wordt bepaald (HR 15 december 2000, NJ 2001, 123).

#### **4. Realisering van omgang in de praktijk**

Zoals uit paragraaf 3 blijkt, is er een aantal (dwang)middelen om omgang te effectueren. In de praktijk blijken deze (dwang)middelen niet afdoende te werken, omdat er gevallen zijn waarin omgang niet tot stand komt, terwijl de omgang door de rechter niet is ontzegd. De vraag is wat de taak van de overheid is om de omgang alsnog te realiseren.

Inzake de effectuering van de omgang heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens een aantal uitspraken gedaan (o.a. Glaser tegen het Verenigd Koninkrijk, 19 september 2000, no. 32346/96, par. 66 en Mark tegen Duitsland, 31 mei 2001, no. 45989/99). In de uitspraken komt naar voren dat de Staat enerzijds verplicht is om maatregelen te treffen teneinde de medewerking aan de omgang tot stand te brengen. Anderzijds kunnen deze maatregelen niet steeds worden afgedwongen, omdat

de toepassing van dwang wordt begrensd door de rechten en belangen van betrokkenen, in het bijzonder die van het kind. Het Hof heeft voorts aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de effectivering van de omgangsregeling niet op een Staat alleen berust maar dat ook de medewerking van de betrokkenen van belang is.

In de zaak van Sophia Gudrún Hansen tegen Turkije heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM 23 september 2003, appl. no. 36141/97) Turkije veroordeeld, omdat het Hof van mening is dat Turkije niet alle noodzakelijke stappen heeft genomen om de omgangsregeling tot stand te laten komen. In het bijzonder hebben de nationale instanties verzuimd om advies in te winnen bij de sociale diensten of de hulp van een psycholoog of kinderpsychiater in te schakelen om de hereniging van moeder met haar kinderen te faciliteren en om de strijd tussen de ouders te doen verminderen.

Deze uitspraak en de discussie in de Tweede Kamer hebben mij aanleiding gegeven nogmaals te bekijken of de overheid aan zijn plicht voldoet om maatregelen te treffen om omgang te realiseren en tevens te beoordelen of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Hieronder geef ik mijn overwegingen weer.

### **Verbetering echtscheidingsprocedure en plicht tot omgang**

Aanvullend op de bestaande mogelijkheden om maatregelen te treffen, ben ik voornemens om in de wet tot uitdrukking te brengen dat er een plicht tot omgang is. Deze plicht zal zowel van toepassing zijn op ouders die het gezamenlijk gezag uitoefenen als op ouders die dit niet doen. In het wetsvoorstel zal ik overwegen om voor ouders die gezamenlijk het gezag uitoefenen niet het woord «omgang» te gebruiken, omdat het woord omgang zou impliceren dat één ouder verantwoordelijk is en de ander slechts het kind af en toe mag zien. Het gaat bij gezamenlijk gezag om de plicht van ouders te bevorderen dat het kind contact heeft met beide ouders.

Naar verwachting is het stellen van deze norm ook belangrijk bij de effectivering van omgang. Indien een omgangsregeling niet wordt nagekomen en er wordt een maatregel verzocht, zal de norm naar verwachting expliciet in een procedure aan de orde komen en kan een maatregel als «sanctie» op overtreding van de norm worden opgelegd. De bestaande middelen zullen derhalve naar verwachting effectiever kunnen worden ingezet. Ik acht dit een belangrijke stap om omgang te effectueren.

### **Omgangsbegeleiding en omgangshuizen**

Sinds de jaren negentig zijn er in het land op aantal plaatsen initiatieven genomen om te komen tot een hulpaanbod bij problemen die zich voordoen rondom de omgang. Vanaf 2000 hebben deze initiatieven een vogelvlucht genomen en wordt er momenteel onder de noemer van «omgangsbegeleiding» (onder ander in de omgangshuizen) een divers aanbod gedaan aan cliënten met verschillende hulpvragen. Voor een groot deel gaat het hier om particulier initiatief. De hulpverlening die wordt geboden vindt plaats op vrijwillige basis dan wel binnen het kader van een gerechtelijke procedure. Dit verschilt per begeleidingsproject.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 22 april heeft de Staatssecretaris van VWS een brief (Kamerstukken II 2003/04, 29 520, nr. 3) aan u verzonden waarin zij laat weten dat zij – in aanvulling op datgene wat in een juridisch kader geregeld kan worden – ook op een aantal punten een rol ziet weggelegd voor het gemeentelijke jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg ten aanzien van omgangsproblematiek. Zij wil nagaan wat jeugdzorg voor kinderen in deze situaties kan betekenen.

### **Aanvullende maatregelen noodzakelijk?**

Ik concludeer dat er een aantal maatregelen beschikbaar is, welke in de praktijk echter niet altijd optimaal werken. Ik verwacht dat met mijn voorstellen om de echtscheidingsprocedure te verbeteren, het opnemen van een plicht tot omgang, de inzet van mediation en de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en jeugdzorg voor die gevallen dat het geïndiceerd is, aanzienlijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Deze maatregelen bevorderen de effectuering van omgang en zijn in het belang van het kind. Het is belangrijk dat dit meersporenbeleid wordt ingezet. De komende jaren zal moeten blijken of dit inderdaad voldoende is.

Ook acht ik het noodzakelijk om de positie van het kind in de procedure te verbeteren door het benoemen van een bijzondere curator te vergemakkelijken. Ik zal in het wetsvoorstel dat ik voorbereid meenemen dat de werking van artikel 1:250 BW wordt uitgebreid. De rechter in de hoofdzaak zal de bevoegdheid krijgen om een bijzondere curator te benoemen.

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