

Vergaderjaar 1999–2000

25 451

Herziening scheidingsprocedure

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 februari 2000

I. Inleiding.

In de brief van 11 juli 1997, nr. 630 165/97/6¹ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie haar standpunt bepaald naar aanleiding van het rapport «Anders Scheiden» van de Commissie herziening scheidingsprocedure, ook wel de Commissie de Ruiter genoemd. In verband daarmee zijn experimenten scheidingsbemiddeling en experimenten omgangsbemiddeling gestart en heeft een inventariserend onderzoek plaatsgevonden naar (hulpverlenings)initiatieven op het terrein van omgangsbegeleiding.

Ten tijde van het Algemeen Overleg over de Herziening van de scheidingsprocedure, gehouden op 1 oktober 1998, heb ik Uw Kamer toegezegd een opzet voor een onderzoek te doen toekomen inhoudende een rechtsvergelijkende inventarisatie naar de instrumenten en sancties die in de ons omringende landen worden toegepast om de naleving en uitvoering van omgangsregelingen te bevorderen of af te dwingen². Bij brief van 11 januari 1999, 25 451, nr. 4 heb ik u geïnformeerd over de vragen die in het onderzoek aan de orde zouden komen.

Thans is hierover rapport uitgebracht: «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief». Een exemplaar van dit rapport treft u bijgaand aan.³

Alvorens ik u in paragraaf III mijn zienswijze geef op de in het onderzoek getrokken conclusies, lijkt het wenselijk het een en ander in het perspectief van de hierboven genoemde trajecten te plaatsen.

II. Trajecten naar aanleiding van het rapport «Anders Scheiden» van de commissie de Ruiter.

1. Experimenten scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling.

In diverse arrondissementen zijn zowel experimenten scheidingsbemiddeling, als experimenten omgangsbemiddeling gestart.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 451, nr. 1.

² Kamerstukken II, 1998–1999, 25 451, nr. 3 blz. 6.

³ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De ten behoeve van de experimenten opgestelde kaders zijn u toegezonden bij brief van 3 november 1998, nr. 725462/898.

De experimenten worden begeleid door wetenschappelijk onderzoek. Sinds het najaar van 1998 worden er experimenten scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling uitgevoerd bij 9 van de 19 rechtbanken, te weten in Groningen, Leeuwarden, Assen, Amsterdam, Utrecht, Den Bosch, Breda en sinds kort te Den Haag en Middelburg.

De experimenten scheidingsbemiddeling hebben betrekking op scheidingszaken waarin een conflict bestaat tussen partijen en nog geen gerechtelijke uitspraak is gedaan en waarbij via bemiddeling wordt bezien of tot overeenstemming kan worden gekomen ten aanzien van partneralimentatie, kinderalimentatie, boedelverdeling, de echtelijke woning, verevening of verrekening pensioenrechten, uitoefening ouderlijk gezag, verblijfplaats van en omgang met de kinderen.

De experimenten omgangsbemiddeling zien op verwijzing door de rechter naar een bemiddelaar in het kader van een procedure waarin de omgang een probleem vormt. Dit kan een scheidingsprocedure zijn, waarin de rechter in het kader van het treffen van voorlopige voorzieningen is betrokken, maar dit kan ook een afzonderlijke omgangsprocedure zijn, waarin nakoming, wijziging of beëindiging van de omgangsregeling wordt verzocht.

Op verzoek van Uw Kamer is de duur van de experimenten verlengd tot 1 januari 2001. De resultaten van het wetenschappelijk onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden niet eerder verwacht dan in 2001.

2. Inventariserend onderzoek omgangsbegeleidingsprojecten.

Voorts is besloten tot een inventariserend onderzoek met betrekking tot omgangsbegeleiding. Omgangsbegeleiding biedt ouders hulp bij de feitelijke uitvoering van een reeds door de rechter vastgestelde (proef)omgangsregeling. In de achterliggende jaren zijn op diverse plaatsen in het land uiteenlopende (hulpverlenings)initiatieven gestart. Volstaan is met het inventariseren van ervaringen, opdat aan de hand daarvan kan worden bezien welke weg kan worden opgegaan. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft de Vrije Universiteit te Amsterdam opdracht gegeven dit onderzoek te verrichten. In december 1998 is rapport uitgebracht dat ik eveneens hierbij voeg.¹ Uit het rapport kan worden afgeleid dat er geen systematische evaluatie heeft plaatsgevonden inzake de opzet en de resultaten van de diverse projecten, één uitzondering daargelaten, te weten het BOR-project van de Raad voor de Kinderbescherming te Maastricht. In het rapport wordt aangegeven dat een initiatief op het terrein van omgangsbegeleiding eerder neergelegd moet worden bij het particulier initiatief dan bij de Raad voor de Kinderbescherming.

In overleg met de Raad voor de Kinderbescherming is naar aanleiding van dit rapport bepaald dat vooralsnog het BOR-project te Maastricht en dat te Alkmaar wordt gecontinueerd en dat de resultaten ook op langere termijn via onderzoek worden gevolgd, opdat de tot nu toe opgedane expertise niet verloren gaat. De uitkomsten van het door de Raad voor de Kinderbescherming toegezegde evaluatie-onderzoek (effecten op langere termijn) van de BOR-projecten zullen worden bezien tegelijkertijd met de uitkomsten die voortvloeien uit de in paragraaf II, onder 1 bedoelde experimenten scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling. Definitieve aanbevelingen zowel ten aanzien van het eventueel stimuleren van omgangsbegeleidingsinitiatieven als zodanig, als over de positionering daarvan binnen ons maatschappelijk bestel, zijn dan ook niet eerder voorzien dan in 2001.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. *Rechtsvergelijkende inventarisatie naar instrumenten en sancties om de naleving en uitvoering van omgangsregelingen te bevorderen of af te dwingen.*

Bij het Algemeen Overleg over de Herziening van de scheidingsprocedure, gehouden op 1 oktober 1998, heb ik Uw Kamer toegezegd een onderzoek te zullen doen plaatsvinden naar de instrumenten en sancties die in de ons omringende landen worden toegepast om de naleving en uitvoering van omgangsregelingen te bevorderen of af te dwingen.¹

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie heeft de Vrije Universiteit te Amsterdam opdracht gegeven dit onderzoek te verrichten. In oktober 1999 is het rapport «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief» uitgebracht.

In het onderzoek worden twee aanbevelingen gedaan:

- A. alternatieve methoden, zoals
- de toepassing van omgangsbemiddeling én
 - de realisatie van zogenaamde omgangshuizen moeten in Nederland verder ontwikkeld worden;
- B. bestaande wettelijke mogelijkheden inzake de handhaving van de omgangsregeling kunnen worden gehandhaafd en uitgebreid met het opnemen van een bepaling in het strafrecht in verband met de dreigende werking die daarvan kan uitgaan.

III. Zienswijze op de in paragraaf II, onder 3A en 3B getrokken conclusies in het rechtsvergelijkend onderzoek.

Ad 3A. Aanbeveling ontwikkeling omgangsbemiddeling en omgangshuizen.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de toepassing van omgangsbemiddeling en de realisatie van omgangshuizen verder ontwikkeld moeten worden.

Elk voorstel om omgang tussen ouders en kinderen beter te laten verlopen is waardevol en verdient serieuze afweging. Om die reden wil ik eventuele realisatie van omgangshuizen zorgvuldig bezien. Daarbij zal bijvoorbeeld moeten worden vastgesteld wat de reikwijdte van het begrip «omgangshuis» en de positionering van dergelijke huizen binnen ons maatschappelijk bestel moet zijn. De vraag doet zich ook voor of hierin een taak is weggelegd voor het particulier initiatief of voor de overheid. En als er al een taak voor de overheid is weggelegd is het de vraag welke die taak dan kan zijn: een tijdelijk stimulerende, een (inhoudelijk) ondersteunende of een structurele vorm van directe overheidsbemoediging (wettelijk verankerd). Ik vind het van belang een en ander af te stemmen met het ministerie van VWS als mede-verantwoordelijk departement voor de jeugdzorg.

Ten aanzien van *de aanbeveling om omgangsbemiddeling* verder te ontwikkelen merk ik allereerst op dat in het rapport de term omgangsbemiddeling breder wordt gedefinieerd dan de definitie die in de experimenten omgangsbemiddeling wordt gehanteerd (zie paragraaf II onder 1). In het rapport ziet de term omgangsbemiddeling zowel op het via bemiddeling tot stand komen van de omgangsregeling (al dan niet tijdens een gerechtelijke procedure), als op de uitvoering van een eenmaal vastgestelde omgangsregeling. Ten aanzien van deze aanbeveling overweeg ik dan ook het volgende.

- De toepassing van omgangsbemiddeling binnen een gerechtelijke procedure wordt reeds thans beproefd in de experimenten omgangsbemiddeling. De uitkomsten ervan zijn eerst in 2001 te verwachten.
- De toepassing van omgangsbemiddeling voorafgaand aan een even-

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 25 451, nr. 3 blz. 6.

tuele gerechtelijke procedure wordt niet afzonderlijk beproefd. Conflicten ter zake van de omgang kunnen evenwel aan de orde komen bij de bemiddeling in de experimenten scheidingsbemiddeling. De uitkomsten ervan zijn eveneens eerst in 2001 te verwachten.

- Het inventariserend onderzoek naar (hulpverlenings)initiatieven op het terrein van omgangs*begeleiding* (gedefinieerd als het bieden van hulp bij de feitelijke uitvoering van reeds door de rechter vastgestelde (proef)omgangsregelingen) biedt onvoldoende aanknopingspunten om harde conclusies te trekken. Slechts de op initiatief van de Raad voor de Kinderbescherming gestarte BOR-projecten leveren, althans voor de korte termijn, resultaat op. In het rapport wordt aangegeven dat dergelijke (hulpverlenings)initiatieven eerder neergelegd moeten worden bij het particulier initiatief dan bij een overheidsinstantie als de Raad voor de Kinderbescherming.

Samengevat concludeer ik dat de aanbeveling ten aanzien van omgangsbemiddeling reeds ter hand is genomen. Ik stel mij voor deze aanbeveling dan ook te betrekken bij de besluitvorming die naar aanleiding van bovenstaande uitkomsten in 2001 wordt verwacht. Ik verwacht daarbij de uitkomsten van het onderzoek naar de langere termijn effecten van de BOR-projecten hierbij te kunnen betrekken.

Ten aanzien van *de aanbeveling om in Nederland omgangshuizen* verder te ontwikkelen overweeg ik het volgende.

In Engeland en Frankrijk bestaan varianten van een omgangshuis die inhouden dat een omgangshuis niet alleen een neutrale plaats is. Verder zijn er omgangshuizen die méér bieden, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van hulpverleners om gesprekken met ouders te voeren. Ook kan de rechter naar een omgangshuis verwijzen nadat – in de meeste gevallen – al een omgangsregeling is vastgesteld. Het merendeel van de verwijzingen in Engeland bijvoorbeeld loopt via «court Welfare officers» (die in dienst van de rechtbank ook onafhankelijk onderzoek kunnen verrichten), via advocaten en soms via hulpverleners. De meeste omgangshuizen rapporteren niet. Slechts één omgangshuis rapporteert aan de rechter.

In Engeland ligt het initiatief voor de oprichting van dergelijke omgangshuizen in de private sector. In Frankrijk worden de omgangshuizen van overheidswege bekostigd.

Het begrip «omgangshuis» kan derhalve zowel smal (ondersteuning door vrijwilligers bij het effectueren van de omgang) worden gedefinieerd als breed (het in gesprekken tussen hulpverleners en ouders al of niet na verwijzing door de rechter komen tot een omgangsregeling in combinatie met de effectuering ervan).

Ik acht het te vroeg reeds thans een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van omgangshuizen of daar experimenten mee te starten. Ik wil eerst de uitkomsten van de bovengeschetste trajecten afwachten en dit aspect betrekken bij de besluitvorming in 2001.

Daarbij komt dat de activiteiten die zowel in de smalle als brede definitie worden verricht, kunnen worden gekenschetst als ondersteunende en/of hulpverlenende activiteiten. Op voorhand ben ik van oordeel dat dergelijke activiteiten in principe niet tot de directe taak van mijn departement (of de Raad voor de Kinderbescherming) behoren. Veeleer dient hierbij gedacht te worden aan hulpverleningsinstellingen als het Algemeen Maatschappelijk Werk. Het is ook denkbaar dat hierin een taak voor de bureaus jeugdzorg zou kunnen zijn weggelegd. Een en ander hangt af van de insteek: de scheidingsproblematiek in al haar facetten of het kind in relatie tot vragen als verblijf en omgang na (echt)scheiding.

Vooruitlopend op besluitvorming rond het thema omgangshuis ben ik wel van plan te onderzoeken of een uitbreiding van de «BOR-achtige omgangsbegeleidingsprojecten» tot de mogelijkheden behoort.

Ik ben dan ook voornemens om samen met de Staatssecretaris van VWS te onderzoeken of er op het terrein van dit type omgangsbegeleiding initiatieven kunnen worden ontplooid.

Met de Raad voor de Kinderbescherming zal ik bespreken of de in de BOR-projecten te Maastricht en Alkmaar opgedane ervaringen en expertise kunnen worden aangewend voor het starten van omgangsbegeleidingsprojecten binnen de vrijwillige (jeugd)hulpverlening (bijvoorbeeld in de vorm van kennisoverdracht). Vooral nog acht ik het niet wenselijk de BOR-projecten onder verantwoordelijkheid van de Raad voor de Kinderbescherming uit te breiden naar de andere vestigingen van de raad (in de andere arrondissementen). Deze tijdelijk goedgekeurde projecten zullen, althans onder de vlag van de Raad voor de Kinderbescherming, voornamelijk geen structureel vervolg krijgen, omdat de activiteiten niet als een directe Justitietaak kunnen worden gedefinieerd.

Ad 3B. Opnemen strafrechtelijke bepaling in de wet

In het rapport (blz. 61) wordt geadviseerd om in het wetboek van Strafrecht een bepaling inzake het niet meewerken aan een omgangsregeling, op te nemen. Als reden hiervoor wordt uitsluitend genoemd de dreigende werking die van een dergelijke bepaling kan uitgaan. Ik acht het opnemen van een strafrechtelijke bepaling om de volgende redenen echter onwenselijk.

In het rapport wordt opgemerkt dat in landen waar een strafrechtelijke bepaling is opgenomen, van de effectiviteit daarvan «geen wonderen hoeven te worden verwacht». Slechts incidenteel worden zij toegepast, maar lang niet altijd tot het einde uitgevoerd. Dat is begrijpelijk wanneer men bedenkt dat daadwerkelijke handhaving van een dergelijke bepaling, eigen, specifieke problemen met zich meebrengt. Het bewijs van het onderhavige delict zal veelal slechts door tussenkomst van de politie verkregen kunnen worden. Het is de vraag of inmenging van de politie, met de daarmee gepaard gaande formaliteiten, wel in het belang van het kind is. Bovendien, aldus het rapport (t.a.p.), zal het conflict tussen ouders hierdoor niet worden opgelost, waardoor de kans op een betere uitvoering van de omgangsregeling, juist wordt verkleind.

Ten slotte is op te merken dat de tijdsperiode tussen de overtreding van de strafrechtelijke bepaling en het uitvoeren van de sanctie, doorgaans lang (een half jaar) zal zijn. Het belang van het kind is niet gediend met een strafvervolgning.

Opname van een strafbaarstelling als de onderhavige om louter symbolische redenen, lijkt mij ook niet wenselijk, omdat een strafbaarstelling een handhavingsverplichting schept aan de zijde van de overheid, en daarmee corresponderende verwachtingen. Als er belangrijke redenen zijn op grond waarvan op voorhand duidelijk is dat een handhavingsverplichting niet waargemaakt zal kunnen worden, omdat daardoor andere belangen – die van het kind – al te zeer in het gedrang kunnen komen, behoren deze verwachtingen niet te worden gewekt.

Het voorgaande geldt te meer nu thans reeds, naast middelen van tenuitvoerlegging als – kort gezegd – de dwangsom, de ondertoezichtstelling en de wijziging van de gezagsregeling, de mogelijkheid van lijfswang bestaat. Bij lijfswang wordt de ouder die blijft weigeren om mee te werken aan de omgangsregeling (te constateren door andere middelen dan tussenkomst van de politie), opgesloten in het Huis van Bewaring voor een duur van maximaal drie maanden. Opname van een strafbaarstelling heeft ten opzichte daarvan onvoldoende meerwaarde.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen