

Vergaderjaar 1999–2000

25 451

Herziening scheidingsprocedure

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 juni 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 24 mei 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Cohen van Justitie over:

- **de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 11 februari 2000 inzake het rapport «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief» (25 451, nr. 5);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 28 februari 2000 inzake het cliëntbeleid bij de Raad voor de kindbescherming (26 800-VI, nr. 58).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Santi** (PvdA) toonde zich geen voorstander van het in het Wetboek van Strafrecht opnemen van een bepaling inzake het niet meewerken aan een omgangsregeling, zoals bepleit in het rapport «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief». Het middel van strafrecht kan niet overal voor worden aangewend en bovendien biedt het geen echte oplossing voor het conflict tussen ouders als zodanig. Hij sloot zich dan ook aan bij het daarover gestelde in de brief van de staatssecretaris van 11 februari jl. (25 451, nr. 5). Een en ander laat onverlet dat de huidige sanctiemiddelen zoals de dwangsom, de ondertoezichtstelling en de lijfswang, kennelijk niet optimaal werken. Er zal derhalve gezocht moeten worden naar aanvullende wettelijke mogelijkheden om daarin verbetering te brengen. Gedacht zou daarbij kunnen worden aan het op verzoek van de andere partij opnemen in de beschikking inzake de omgangsregeling dat bij niet nakoming een sanctie, zoals een geldboete, zal gelden. Op die manier behoeft daarover niet meer apart te worden geprocedeerd en bestaat er op dat punt ook bij de andere partij geen onzekerheid meer.

Het is teleurstellend dat de staatssecretaris het nog te vroeg acht om thans een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van omgangshuizen of het starten van experimenten daarmee. Juist gelet op de gunstige ervaringen hiermee in bijvoorbeeld Engeland en Frankrijk, lijkt het niet zinnig om in dezen eerst te wachten op de evaluatie van omgangsbemiddeling, die in feite los moet worden gezien van het fenomeen omgangshuizen. Waar dergelijke huizen een belangrijke bijdrage

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF/GPV), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD) en Halsema (GroenLinks).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woordman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) en Kamp (VVD).

blijken te kunnen leveren aan een goed verloop van de omgangsregeling als zodanig, zal invoering ervan actief moeten worden bevorderd. Wellicht is een suggestie om in dezen vooralsnog aan te haken bij de bureaus voor jeugdzorg.

Bij de experimenten rond de omgangsbemiddeling dient niet alleen de aandacht gericht te worden op de gevallen waarin de ex-echtelingen nog onspeaking terms zijn, maar ook op de heel moeilijke gevallen waarbij ertussen betrokkenen duidelijk sprake is van conflictsituaties. Tevens zal de bemiddeling meer toegespitst moeten zijn op bepaalde doelgroepen, zoals allochtonen en minder geschoolden.

Naar verluidt, verlopen de op initiatief van de Raad voor de kindbescherming gestarte BOR-projecten in het kader van de omgangsbegeleiding naar wens en blijken ze in een grote behoefte te voorzien. In het kader van het goed in beeld brengen van de totaalaanpak verdient het aanbeveling om deze projecten gelijktijdig met de evaluatie van de omgangsbemiddelingstrajecten tegen het licht te houden. Vallen deze projecten overigens onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS of onder die van het ministerie van Justitie?

De heer **Dittrich** (D66) memoreerde dat een aantal jaren geleden mede naar aanleiding van een amendement van onder andere de fractie van D66, het Burgerlijk Wetboek in die zin is aangepast dat als hoofdregel is gaan gelden dat wanneer ouders die getrouwd zijn gaan scheiden, terwijl ze kinderen hebben, ze het gezamenlijk gezag houden over de kinderen, tenzij het in het belang van het kind is dat het gezag aan één van beiden wordt toegekend, in welk geval de rechter dat expliciet moet motiveren. Ook toen was er overigens reeds het besef dat genoemde hoofdregel geen garantie biedt dat die de problemen in de samenleving op dat vlak te allen tijde kan voorkomen. Uit de begeleidende stukken blijkt dat een kwart van de gescheiden ouders problemen heeft met de omgangsregeling, soms zodanig dat de ene ouder de andere ouder belet en tegenwerkt om het kind te zien. De heer Dittrich was er evenwel geen voorstander van om het strafrecht een rol te geven bij het afdwingen van de omgangsregeling, zoals wel bepleit in het rapport «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief». De ervaringen in België en Frankrijk, waar dit middel wel wordt toegepast leren dat van de effectiviteit ervan geen wonderen hoeft te worden verwacht en dat feitelijk sprake is van symboolwetgeving. Een principiële argument is dat het niet in het belang van het kind is als de verzorgende ouder strafrechtelijk wordt aangepakt, gelet op het risico dat de problemen tussen ouders door dit middel eerder zullen escaleren dan afnemen.

De te afhoudende reactie van het kabinet inzake de wenselijkheid van omgangshuizen is teleurstellend, juist vanwege de gunstige ervaringen die er tot nu toe mee zijn opgedaan in andere landen. In Frankrijk heeft de rechter de mogelijkheid om in zijn beschikking aan te geven dat er voor een bepaalde periode omgang in een omgangshuis kan plaatsvinden. Kinderen kunnen daardoor op een speciaal gecreëerde plaats hun niet verzorgende ouder ontmoeten, al dan niet in aanwezigheid van hulpverleners die het risico van conflicten verminderen. Zo'n omgangshuis is een neutrale ontmoetingsplaats. De tijd is rijp om hiermee ook in Nederland aan de slag te gaan. Is de staatssecretaris bereid op zeer korte termijn met concrete experimenten terzake te starten, liefst op zodanige schaal dat het ook zoden aan de dijk zet?

Ook de omgangsbemiddeling is een belangrijk instrument om procedures tussen ouders te voorkomen en kan tevens worden ingezet wanneer de omgangsregeling vastloopt. De heer Dittrich verzocht het kabinet gehoor te geven aan de aanbeveling in het WODC-rapport om de omgangsbemiddeling verder te ontwikkelen. Welke initiatieven worden overigens op dit moment al genomen op dit terrein en is het kabinet voornemens

omgangsbegeleiding structureel te organiseren en zo ja, hoe worden de betrokken ouders voorgelicht over het bestaan van die voorziening?

In genoemd rapport wordt geconcludeerd dat activiteiten met betrekking tot omgangsbegeleiding nogal versnipperd zijn en dat een vorm van coördinatie ontbreekt. In de brief van 11 februari jl. stelt de staatssecretaris evenwel dat het onderzoek naar omgangsbegeleiding onvoldoende aanknopingspunten biedt om harde conclusies te trekken. Op grond van welke gegevens komt hij echter tot dit oordeel?

Tevens staat in het rapport dat initiatieven op het gebied van de omgangsbegeleiding eerder zouden moeten worden neergelegd bij het particulier initiatief dan bij de Raad voor de kindbescherming. Mede gelet op de onvrede die er veelal bij gescheiden ouders is over de rol van de Raad voor de kindbescherming ten aanzien van de omgangsregeling, was ook de heer Dittrich geneigd om het initiatief elders te leggen. Wat is het standpunt van het kabinet in dezen?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) betreurde het uit de rechtsvergelijkende inventarisatie te moeten concluderen dat ten opzichte van de omringende landen in Nederland minder instrumenten en sancties zijn ontwikkeld om naleving en uitvoering van omgangsregelingen te bevorderen of af te dwingen. De toekijkende ouder voelt zich vaak machteloos als een verzorgende ouder weigert mee te werken, doch omgekeerd is het niet nakomen van afspraken door de omgangsgerechtigde een frustrerende ervaring. In alle gevallen waarin de omgang is geblokkeerd of zeer moeizaam verloopt, is het kind vaak letterlijk het kind van de rekening. Genoemde inventarisatie toont aan dat meer repressieve maatregelen weinig effect sorteren. Evenals het kabinet was mevrouw Halsema geen voorstander van het invoeren van een strafrechtelijke bepaling inzake het niet meewerken aan een omgangsregeling. Het belang van het kind is hiermee niet gediend, hetgeen te allen tijde hierin voorop moet staan. Als strafrechtelijke handhaving, zoals gevangenneming van een ouder nodig is, is de zaak al zodanig geëscaleerd dat het de vraag is of een dergelijke sanctie nog wel helpt. Bovendien zijn in Nederland alternatieve instrumenten onvoldoende ontwikkeld om te kunnen vaststellen dat er behoefte bestaat aan een strafrechtelijke stok achter de deur. Overigens is het te betwijfelen of de maatregel van lijfswang wél in het belang is van het kind en in het belang van de verhouding tussen de ouders die de omgangsregeling zullen moeten uitvoeren. Kan de staatssecretaris aangeven hoe vaak per jaar lijfswang wordt toegepast en welk effect dit heeft op de uitvoering van omgangsregelingen?

Naar het oordeel van mevrouw Halsema diende meer ingezet te worden op andere, zachtere instrumenten die in het buitenland al grotendeels ontwikkeld zijn. In dat kader is de terughoudende en afwachtende houding van het kabinet ten opzichte van de omgangshuizen teleurstellend, mede gelet op de gunstige ervaringen die ermee worden opgedaan in Frankrijk en Engeland. Deze huizen maken de uitvoering van een omgangsregeling mogelijk zonder dat de ouders met elkaar in contact behoeven te komen. Bij de opzet van omgangshuizen is wel degelijk een rol weggelegd voor de overheid, zowel qua financiering als qua kwaliteitsbewaking en controle. Is het kabinet bereid alsnog op korte termijn een experiment terzake te starten, opdat de eerste ervaringen ermee wellicht betrokken kunnen worden bij de in 2001 voorziene evaluatie?

In bepaalde Nederland omringende landen is er sprake van een intensief samenwerkingsverband tussen rechters, raden voor de kindbescherming, hulpverleningsinstanties etc., dat goed schijnt te werken. Het verdient dan ook prioriteit om ook in Nederland zo'n samenwerkingsverband te stimuleren en te intensiveren, wellicht eerst in de vorm van een experiment.

Daarnaast dienen er diverse en uitgebreidere bemiddelingstrajecten te komen bij het vaststellen van de omgangsregelingen en in het geval deze

regelingen niet of slecht worden uitgevoerd. Bij het lopende experiment is op verzoek van de Kamer de financiering en duur verzekerd tot 1 januari 2001. Aangezien de evaluatie pas in 2001 plaatsvindt, lijkt er een gat te ontstaan qua financiering en duur. Is de staatssecretaris bereid het experiment te continueren totdat de Kamer de evaluatie beoordeeld heeft? Een belangrijk aantal activiteiten betreft BOR-projecten die op initiatief van de Raad voor de kindbescherming zijn gestart. Vanwege het soms negatieve beeld dat bestaat van deze raad lijkt dat echter niet altijd wenselijk. Het maakt tevens op voorhand dat de resultaten van het experiment aanvechtbaar zouden kunnen zijn. Ook vanwege de betrokkenheid van de Raad voor de kindbescherming bij de besluitvorming over omgangsregelingen zou het goed zijn als de bemiddeling gestart werd via andere instanties, zoals het algemeen maatschappelijk werk. Onder de volledige erkenning van de problemen in omgangsregelingen dient alles op alles te worden gezet om de bemiddelingssamenwerking tussen verschillende instellingen tot bloei te laten komen en om omgangshuizen te realiseren. Vanzelfsprekend dient dit gepaard te gaan met een investering van overheidszijde. Kan de staatssecretaris aangeven welk bedrag hiermee is gemoeid? Ten slotte vroeg mevrouw Halsema zorg te dragen voor een goede voorlichtingscampagne waarin ouders gewezen worden op het nut en de noodzaak van het nakomen van omgangsafspraken.

De heer **Vos** (VVD) constateerde dat bij echtscheidingsprocedures de vrijkomende negatieve energie van haat en teleurstelling onder ouders vaak zo groot is dat het niet lukt om in alle redelijkheid afspraken over een omgangsregeling te maken dan wel om ze na te komen. Traumatische ervaringen van ouders en kinderen door het wegvallen van ieder contact zijn het gevolg. Gelukkig zijn er veel zelfhulporganisaties die mensen kunnen opvangen. In de praktijk komen omgangsproblemen heel veel voor. Uit het onderzoek van Griffith en Hekman van de Universiteit van Groningen blijkt dat in circa 40% van de echtscheidingsgevallen de relatie tussen kind en ouder verbroken is, waarbij als meetpunt is genomen één jaar na de echtscheiding. Het platform van samenwerkende cliëntenorganisaties in jeugdzorg en familierecht (SCJF) schat in dat ten aanzien van het ontbreken van registratie van geregistreerde partnerschappen de situatie nog problematischer is. In Nederland zijn 38 000 echtscheidingen per jaar en bij iedere 100 echtscheidingen zijn 75 kinderen betrokken. In veel gevallen is de communicatie tussen de ouders verstoord en zijn de emoties te hoog opgelopen om nog met elkaar te praten. Om elkaar te raken, worden de kinderen vaak de inzet van de echtscheiding. Ook wanneer de echtscheiding een feit is, kunnen die communicatiestoornis en de pijn van de echtscheiding nog vaak opwellen. Fnuikend voor de omgangsregeling is veelal de rancune van de verzorgende ouder jegens de voormalige partner. In de praktijk kan de ouder die de kinderen verzorgt het contact met de andere ouder geheel maken of breken. In een aantal gevallen vindt de omgang wel plaats, maar zijn de kinderen door de verzorgende ouder als het ware voorbereid op de omgang, in de zin dat deze hun alles wijsmaakt over de andere ouder. Hierdoor kan het voorkomen dat de kinderen zelf zullen aangeven deze ouder niet meer te willen zien. Ook kunnen ze in een loyaliteitsconflict terechtkomen. In dit kader doen zich uitwassen voor zoals het ouderverstotingsyndroom. In 90% van de gevallen is de vader en in 10% de moeder de versmade ouder. Het omgangsrecht als zodanig is een wederzijds recht: het kind heeft recht op omgang met de ouders en de ouders hebben recht op omgang met de kinderen. In Nederland beschikken kinderen niet over een directe rechtsgang, zodat het vaak de ouders zijn die de omgang aan de orde stellen. Het omgangsrecht is zeer fundamenteel en is vastgelegd in artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en in artikel 9 van het VN-verdrag op de rechten van het kind. Lukt het partijen niet om zelf een

omgangsregeling te treffen, dan resteert de weg via de rechter. Uit een recentelijk onderzoek van mevrouw Kombrink, gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad, blijkt dat in 86% van de gevallen de rechter uiteindelijk het advies van de Raad voor de kindbescherming volgt. Bovendien bestendigen de rechters vaak de bestaande situatie. Als de omgangsregeling twee jaar lang niet meer is toegepast, wordt die ook niet meer opgestart. Hoewel het aantal gevallen, waarin de rechter een eindbeschikking in de omgangsregeling opneemt stijgt, is het niet onaannemelijk dat rechters er nog steeds mee worstelen. Wanneer een ouder echt dwars wil liggen, is er vaak geen kruid tegen gewassen. Verder blijkt uit onderzoek dat problemen met de omgang zich ook in zeer ruime mate in het buitenland voordoen en dat de omringende landen voorlopen op Nederland met betrekking tot zowel het voortraject, gericht op de totstandkoming van een regeling, als het eindtraject, gericht op de handhaving ervan. Het gaat daarbij met name om het kennelijk vaak gebruikte concept van omgangshuizen, bemiddeling in allerlei varianten en de uiteindelijke mogelijkheden van tenuitvoerlegging en handhaving. In het desbetreffende onderzoeksrapport wordt breed uitgedragen dat het voor het welzijn van het kind van cruciaal belang is om met beide ouders contact te hebben. Er is dan ook alle aanleiding om hieruit lering te trekken. Het huidige instrumentarium alhier wordt in brede zin als ontoereikend gezien. In eerste instantie is een mentaliteitsverandering nodig. Scheidende partners moeten er beter van doordrongen zijn dat hun ouderlijke taak en hun verantwoordelijkheid na de echtscheiding ongewijzigd blijven. In aanvulling hierop moet de wetgever het wettelijk kader afronden, hetgeen inhoudt uitbreiding van de middelen om in het voortraject een regeling tot stand te brengen en uitbreiding van het instrumentarium in het eindtraject. Het voortraject moet zodanig uitgebreid zijn dat men eigenlijk niet meer hoeft toe te komen aan het eindtraject. In eerste instantie zouden partijen eerst dan een beroep op de rechter kunnen doen, nadat ze een serieuze bemiddelingspoging hebben ondernomen. In Noorwegen bijvoorbeeld is mediation ofwel bemiddeling verplicht omdat men van mening is dat het belang van kinderen ermee wordt gediend. Een en ander houdt niet in dat een overeenkomst wordt afgedwongen maar wel dat men moet ingaan op de uitnodiging voor het aanvaarden van oplossingen. Weigert een van de partijen bot, dan is dat geen uiting van verantwoordelijkheid en is dit een onvermijdelijk minpunt in de verdere procedure. Mediation als drempel voor ontvankelijkheid laat onverlet dat de partijen zelf in goed overleg moeten proberen overeenstemming te bereiken. De niet verzorgende ouder zal hierdoor waarschijnlijk snel proberen een deal te bereiken en indien dat niet mocht lukken, de mediation op te starten. Het handhavingsinstrumentarium is ontoereikend en dient onmiskenbaar te worden uitgebreid. In eerste instantie betreft het middelen die de relatie tussen beide ouders kunnen verbeteren. De heer Vos toonde zich groot voorstander van de in het rapport «Effectuering van omgang in rechtsvergelijkend perspectief» gedane aanbeveling om een bepaling in het strafrecht op te nemen in verband met de preventieve werking die ervan uitgaat. Waar thans onttrekking aan het ouderlijk gezag reeds strafbaar is gesteld, zag hij weinig verschillen tussen onttrekking aan het ouderlijk gezag en onttrekking aan een omgangsregeling. Het strafrecht biedt de mogelijkheid van een taakstraf die veel flexibeler is dan lijfswang. In het geval van lijfswang zal de verzorgende ouder uit de omgeving van het kind worden weggenomen, bij een taakstraf is dat lang niet altijd het geval. Hoe dan ook is het onverantwoordelijk dat het gezag van de rechter simpelweg te grabbel kan worden gegooid, indien een van de ouders zich ongestraft niet aan de omgangsregeling houdt. Het personen- en familierecht staat of valt bij de naleving door partijen. In de gegeven omstandigheden riep de heer Vos de staatssecretaris dan ook op om, met inachtname van de aanbeveling in het rapport, nadere voorstellen aan de Kamer

te doen die dienen tot uitbreiding van het handhavinginstrumentarium, waaronder het opnemen van een strafrechtelijke bepaling. Met betrekking tot de rol van de Raad voor de kindbescherming refereerde de heer Vos aan de in een eerste uitgave van het SCJF gedane uitspraken dat raadsonderzoekers in het algemeen mededelingen niet op juistheid controleren en dat het door cliënten aangedragen materiaal veelal niet serieus wordt genomen. Dit illustreert de onmin die er bij cliëntenorganisaties bestaat over de wijze waarop de raad zijn rapporten maakt. In de praktijk doet zich tevens het risico voor dat raadsmedewerkers een «handige» mix maken tussen feitelijke conclusies en de eigen waarnemingen. De rapportages laten vaak lang op zich wachten, namelijk drie tot zes maanden, terwijl men vervolgens slechts een of twee dagen heeft om er op te reageren. In zijn brief d.d. 28 februari jl. (26 800-VI, nr. 58) meldt de minister van Justitie dat er geen belevingsenquêtes onder cliënten van de Raad voor de kindbescherming zijn, terwijl hij wat betreft de kwaliteit verwijst naar landelijke richtingen en hij een wrakingprocedure niet aan de orde acht. Gelet op de luide en aannemelijke kritiek op het zware gewicht van de rapporten van de raad verzocht de heer Vos de minister een kwaliteitsonderzoek te verrichten naar die rapporten en naar de beleving van cliënten en derden.

De heer **Van Wijmen** (CDA) was met betrekking tot de trajecten naar aanleiding van het rapport «Anders scheiden» van de commissie-De Ruiter verheugd dat de duur van de experimenten is verlengd tot 1 januari 2001, waarbij de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen in 2001 te verwachten zijn. Wel rijst de vraag of er inzake de financiering geen gat dreigt te vallen waar het de verdere uitvoering van de experimenten betreft en het voortzetten ervan na de evaluatie. Is er overigens al iets te melden over de ervaringen tot nu toe met de experimenten?

De motivering van de staatssecretaris dat de financiering van de BOR-projecten zal worden gecontinueerd teneinde de expertise niet verloren te laten gaan, is op zichzelf heel plausibel, maar minder overtuigend is zijn uiteenzetting tot nu toe over die projecten. In Nederland zijn op het gebied van zowel omgangsbegeleiding als omgangsbemiddeling allerlei projecten op grond van verschillende initiatieven in gang gezet die in een duidelijke behoefte voorzien. Uit het in opdracht van het WODC verrichte onderzoek van de VU te Amsterdam inzake de inventarisatie van omgangsbegeleiding is vooralsnog ook niet duidelijk welke projecten terzake nog lopen, in welke daarvan de Raad voor de kindbescherming een rol speelt en in welke gevallen het ministerie van Justitie bereid is te ook wat betreft de financiering te laten doorlopen tot 1 januari a.s. Het betreft hier met name de behoefte aan specifieke begeleiding van deelnemers van wie de achtergrondproblematiek meervoudig en zwaar is, zoals angst voor ontvoering en drugsgebruik. Het zou triest zijn en tot ongelijke situaties leiden, wanneer daarvoor in het ene district in het land wel geld vrijgemaakt kan worden en in het andere niet. Het alleen maar invoeren van kwaliteitsverbetering uit hoofde van besparingen op de rijksbegroting is duidelijk een stap te ver. Waar er ook sprake is van het streven naar oplossing van de scheidingsproblematiek in maatschappelijk opzicht, zouden wellicht ook andere departementen financieel een steentje bij kunnen dragen.

Bij de omgangsbemiddeling en de omgangsregeling dient het belang van het kind expliciet omschreven te worden en moet de rechter een toetsende rol kunnen spelen. Het hoorrecht van het kind moet gewaarborgd zijn. Het kind heeft recht op omgang met beide ouders, tenzij er bijzondere redenen zijn om daarvan af te zien. Omgang moet, tenzij dit niet in het belang van het kind is.

Ook de heer Van Wijmen was teleurgesteld in de terughoudende opstelling van de staatssecretaris met betrekking tot de omgangshuizen, juist

gelet op de hoopgevende ervaringen die er tot nu toe mee zijn opgedaan in Engeland en Frankrijk. De discussie zou dan ook meer moeten gaan over de vormgeving en de financiering dan over de wenselijkheid van het bestaan ervan. Een verplichte omgangsbemiddeling is in feite onnodig als er altijd sprake is van een toetsende rol van de rechter. In ieder geval zal via bemiddeling en bejegening alles op alles moeten worden gezet om het niet tot lijfswang te laten aankomen, mede om te voorkomen dat het betrokken kind getraumatiseerd wordt. De ontzegging moet in dit licht gezien worden als een ultimum remedium.

Hoewel de opname van een strafbaarstelling om redenen genoemd in de brief van 11 februari op het eerste gezicht niet wenselijk lijkt en tot weinig fiducia aanleiding geeft, was de heer Van Wijmen benieuwd van de staatssecretaris te vernemen of hij die strafbaarstelling zonder meer uitgesloten acht dan wel of er zich zijns inziens gevallen kunnen voordoen waarin het alsnog als een soort ultimum remedium kan worden gehanteerd.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** benadrukte de ernst van situaties waarin kinderen de inzet zijn van conflicten tussen ouders, waarvan het effect kan zijn dat een van de ouders de facto ontzegd wordt verder contact met die kinderen te onderhouden. In die zin is het dan ook zeer begrijpelijk dat dit onderwerp reeds verschillende keren onderwerp van bespreking is geweest tussen kabinet en Kamer. Tegelijkertijd dient beseft te worden dat ondanks alle pogingen om in de eerste plaats in het belang van het kind het probleem zo hanteerbaar mogelijk te maken, het in sommige gevallen kan gaan om conflicten die niet oplosbaar zijn vanwege bepaalde menselijke emoties die een rol spelen. De vraag waarom het in dezen draait, is welke middelen en methodes men als overheid daarvoor wil inzetten.

In principe geldt uiteraard dat wanneer de rechter eenmaal uitspraak heeft gedaan terzake van een omgangsregeling, de desbetreffende ouders daaraan gehoor dienen te geven. Tegelijkertijd kan echter de vraag worden opgeworpen of dat uitgangspunt niet in strijd zou kunnen komen met een ander uitgangspunt, te weten het belang van het kind. In dat licht voelde de staatssecretaris niet voor invoering van een strafrechtelijke sanctie die vorm zou kunnen krijgen in een taakstraf. Effectuering van zo'n taakstraf houdt niet automatisch in dat daarmee de omgangsregeling alsnog tot stand komt. Op die manier zou men terecht kunnen komen in het slechtste van twee werelden, te weten geen omgangsregeling en een zo mogelijk verdere verharding van het conflict tussen de partners, waarvan het kind a fortiori de dupe wordt. Waar gezocht wordt naar oplossingen voor conflicten tussen ouders, dient weliswaar geprobeerd te worden de middelen daartoe zoveel mogelijk op te rekken, maar dan wel zoveel mogelijk in termen van overleg en zachte drang, zodat de betrokken volwassenen uiteindelijk bereid zijn mee te werken aan een omgangsregeling.

Sinds het najaar van 1998 worden er experimenten scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling uitgevoerd bij negen van de negentien rechtbanken. De resultaten van het evaluatieonderzoek zullen medio 2001 beschikbaar komen, hetgeen tevens het moment is om te beslissen over structurele voorzieningen. Het is dan ook van belang om in plaats van zichzelf in een zekere experimenteerdrijf voorbij te lopen, eerst de lopende experimenten daadwerkelijk ten einde te brengen en de resultaten daarvan samen te smelten tot een samenhangend voorstel over de verdere aanpak. Om die reden wordt vooralsnog ook enige terughoudendheid betracht met het nu reeds invoeren van omgangshuizen, hoewel het overleg tussen het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie over een dergelijke voorziening intensief wordt voortgezet, teneinde conceptueel voor ogen te houden hoe daaraan op een goede manier vorm zou kunnen worden gegeven.

De staatssecretaris zegde toe de vraag van de heer Vos om een kwaliteitsonderzoek naar de rapportages van de Raad voor de kindbescherming door te geleiden naar de minister van Justitie als eerstverantwoordelijke op dit terrein. Overigens vroeg hij zich af of de structurele rol die de Raad voor de kindbescherming tot nu toe vervult bij projecten omtrent omgangsbemiddeling en omgangsregeling wel past binnen het takenpakket van die instelling. De Raad moet in het belang van het kind toezicht houden op het belang van dat kind. Bij de toezichtsregelingen gaat het vooral om de manier waarop de ouders daarmee omgaan. In dat kader ligt er dan ook meer een taak voor het algemeen maatschappelijk werk. Het is in principe mogelijk dat een van de twee partijen verzoekt om in de beschikking inzake de omgangsregeling op te nemen dat bij niet nakoming een sanctie wordt vastgesteld, doch de rechter heeft de mogelijkheid opnieuw in het belang van het kind te weigeren om aan dat verzoek te voldoen.

De staatssecretaris hield staande dat het onderzoek naar de omgangsbegeleiding tot nu toe onvoldoende aanknopingspunten biedt om harde conclusies te trekken. Weliswaar zijn er op dit terrein een fors aantal projecten met heel veel enthousiasme gestart, maar het probleem is dat ze eigenlijk nooit goed zijn begeleid door adequaat onderzoek. Er wordt dan wel door sommigen beweerd dat die projecten succesvol blijken, maar wanneer gevraagd wordt waaruit dat dan blijkt, zijn ze veelal niet in staat daarop een goed antwoord te geven. Een uitzondering op dit punt is overigens het BOR-project in Maastricht, waarvan geconstateerd kan worden dat het goed verloopt.

Oplegging van lijfswang, hetgeen gemiddeld in een tot twee gevallen per jaar voorkomt, bergt het risico in zich dat de verzorgende ouder zich nog meer rigide zal opstellen. Waar bemiddeling en overleg niet meer mogelijk blijkt, heeft men in feite dan de hakken definitief in het zand gezet. In die zin moet het instrument van lijfswang worden gezien als een uiterst middel, waarvan niet al te grote positieve effecten mogen worden verwacht.

Waar de financiering en duur van de experimenten zijn verzekerd tot 1 januari 2001 en de evaluatie medio 2001 plaats zal vinden, was de staatssecretaris intensief in overleg teneinde na te gaan of continuering in die tussenliggende periode mogelijk is, in afwachting van definitieve besluitvorming die in de zomer van volgend jaar is voorzien.

De heer Vos heeft de suggestie gedaan om mediation min of meer verplicht te stellen in het voortraject. Het is de vraag of partijen die te kennen geven per se niet te willen meewerken aan de totstandkoming of uitvoering van een uitvoeringsregeling, wel bereid zouden zijn om langs de weg van bemiddeling tot een oplossing te komen. Of die bemiddeling verplicht kan of moet worden gesteld, maakt juist onderdeel uit van de vragen die aan de hand van de experimenten apart moeten worden beantwoord.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Vos** (VVD) verzocht de staatssecretaris nader concreet te maken wat hem precies bij omgangshuizen voor ogen staat en binnen welke termijn naar zijn inschatting eventueel gekomen kan worden tot implementatie ervan.

Het onderscheid tussen de rol van Justitie en die van VWS, waaraan de staatssecretaris min of meer refereerde, mag er uiteraard niet toe leiden dat betrokkenen van het kastje naar de muur worden gestuurd. Een en ander laat onverlet dat Justitie in dezen een heel concrete eigen rol heeft, met name waar het gaat om de executie van rechterlijke beschikkingen. De heer Vos had de indruk dat de staatssecretaris geen onderscheid maakt tussen enerzijds het tot stand komen van een omgangsregeling, waarbij bemiddeling een belangrijke rol kan spelen en anderzijds het handhaven

van de regeling wanneer die eenmaal tot stand is gekomen, waarbij de rechter in staat moet worden gesteld zijn weg te vinden. Ten aanzien van dat laatste is een adequaat handhavingsinstrumentarium nodig. Ook als de jurisprudentie op dat punt gevolgd wordt, zijn er vele voorbeelden te noemen waarbij de rechter aangeeft eigenlijk niet meer te weten welke instrumenten hij in dezen kan hanteren. De roep naar uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium is dan ook duidelijk hoorbaar. Is de staatssecretaris in dat kader bereid om ook het civielrechtelijke instrumentarium tegen het licht te houden en daarover de Kamer te rapporteren?

Waar BOR-projecten betrekking hebben op effectuering en handhaving van omgangsregelingen behoren die onder de invloedssfeer van de Raad voor de kindbescherming te blijven vallen, aangezien die met enig gezag en autoriteit partijen kan aanspreken en het belang van het kind kan waarborgen.

De **staatssecretaris** onderstreepte het belang van de ervaringen en de expertise die worden verkregen via de BOR-projecten. Daarnaast kan men zich wel de vraag stellen of gelet op de huidige wettelijke taakstellingen van de Raad voor de kindbescherming, dit wel de geëigende organisatie is om dit traject verder mee op te gaan.

Waar hij ten aanzien van het onderscheid tussen VWS en Justitie overigens het risico erkende dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, mag er van worden uitgegaan dat beide ministeries hun uiterste best zullen doen dat betrokkenen niet tussen wal en schip vallen. Het ligt in de rede dat de juridische aspecten van met name de omgangsregeling, waaronder de executie van de beschikkingen, onder de reikwijdte van Justitie vallen. Waar het de omgangsbegeleiding betreft is meer een rol weggelegd voor VWS. De opmerkingen vanuit de Kamer hierover zag hij als een incentive om het gesprek daarover met VWS nadrukkelijk en uitdrukkelijk voort te zetten, waarbij uiteraard ook het aspect van de omgangshuizen nader aan de orde zal komen.

De staatssecretaris zegde ten slotte toe de Kamer nader te zullen rapporteren over de civielrechtelijke methoden.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe