Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv
Contactpersoon

Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
5298115

nota

Beslisnota bij verzamelbrief Personen- en Familierecht maart 2024

1. Aanleiding

Op 3 april aanstaande staat een commissiedebat personen- en familierecht gepland. Dit is de eerste keer dat u met de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling spreekt over onderwerpen op dit terrein.

Verschillende ontwikkelingen en toezeggingen inzake het personen- en familierecht vragen om berichtgeving aan de Tweede Kamer. Daartoe is een verzamelbrief opgesteld die voorafgaand aan het commissiedebat wordt verstuurd. Bij deze brief biedt u tevens het evaluatierapport voorlichtingstraject wet gezamenlijk gezag door erkenning van Andersson Elffers Felix aan. Alsmede een geactualiseerd overzicht van de voortgang van het Wetgevingsprogramma personen- en familierecht. Een afschrift van de brief wordt aan de Eerste Kamer gestuurd, omdat een van de toezeggingen is gedaan aan de Eerste Kamer.

2. Geadviseerd besluit

Wij vragen u in te stemmen met:

- verzending van de verzamelbrief personen- en familierecht aan de Tweede Kamer en een afschrift aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

In de brief gaat u in op de volgende onderwerpen:

1. Interlandelijke adoptie
2. Binnenlandse afstand en adoptie
3. Complexe scheidingen
4. Onevenwichtig procederende ouders binnen het familierecht
5. De ZBO-Evaluatie 2018-2022 van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
6. Beleidsreactie op de evaluatie Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding
7. Beleidsreactie op het evaluatierapport voorlichtingstraject implementatie Wet gezamenlijk gezag door erkenning
8. Stand van zaken onderzoeken meerouderschap en meerpersoonsgezag

Met deze brief geeft u invulling aan een aantal toezeggingen die u de afgelopen periode heeft gedaan inzake:

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
5298115

- Toezegging van 16 juni 2022 aan de Tweede Kamer om in gesprek te gaan met betrokkenen bij binnenlandse afstand en adoptie over de aansprakelijkstelling vanwege onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens in de context van het aanmeldpunt voor het Verwey-Jonker onderzoek naar Binnenlandse afstand en adoptie 1956-1984;
- Toezegging tijdens het debat over de Hervormingsagenda Jeugd van 27 juni 2023 aan de Tweede Kamer om de Kamer breder te informeren over de verdere scheidingsaanpak en op welke wijze hier onder landelijke regie invulling aan wordt gegeven;
- Toezegging om de Tweede Kamer in het voorjaar 2024 te informeren over de wijze waarop de financiële ongelijkheid bij gesubsidieerde rechtsbijstand en de ongewenste belemmeringen worden opgepakt;
- Toezegging van begin 2024 om aan de Tweede Kamer om inhoudelijk te reageren op het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) Evaluatie Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding;
- Toezegging aan de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Gezamenlijk gezag door erkenning op 15 maart 2022 om een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren naar (de effectiviteit van) het voorlichtingstraject bij de implementatie van deze regelgeving.

4. Toelichting

Hierna wordt een korte toelichting gegeven op de in de brief opgenomen onderwerpen:

1. Interlandelijke adoptie

In oktober 2023 heeft u de Kamer in een separate brief geïnformeerd over de stand van zaken van de transformatie van het adoptiesysteem. Sindsdien is de Kamer nog bericht over het besluit om de adoptierelatie met Bulgarije voort te zetten. En recent heeft u zowel de Eerste als Tweede Kamer het besluit kenbaar gemaakt de stichting Interlandelijke Adoptiebemiddeling Nederland (hierna: IAN) op te richten als beoogde centrale bemiddelingsorganisatie in het systeem. Daarmee is een volgende stap gezet in de formele procedure tot het van overheidswege oprichten van een stichting. In bijgevoegde brief wordt in aanvulling hierop verslag gedaan van laatste ontwikkelingen ten aanzien van de vorming van de centrale bemiddelingsorganisatie IAN en van gezette stappen ten aanzien van het zorgvuldig bewaren en waar nodig overdragen van adoptiedossiers.

2. Binnenlandse afstand en adoptie

De Commissie Onderzoek naar binnenlandse afstand en adoptie in de periode 1956-1984 doet onafhankelijk onderzoek naar de geschiedenis van binnenlandse afstand en adoptie in Nederland, inclusief de rol die de overheid daarbij heeft gespeeld. De commissie is op 1 oktober 2022 geïnstalleerd en zou uiterlijk 1 oktober 2024 haar onderzoek opleveren. De commissie heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben voor het onderzoek. Naar verwachting worden de resultaten van het onderzoek in het voorjaar van 2025 opgeleverd.

In het licht van het opschuiven van de einddatum van oplevering van het onderzoek van de commissie is besloten om het traject van het steun- en ontwikkelcentrum voor binnenlandse afstand en adoptie tijdelijk aan te houden. De reden hiervoor is om elk risico op beïnvloeding van het onderzoek van de commissie te voorkomen. Bovendien is het wenselijk niet op de aanbevelingen

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
5298115

van de commissie over de ondersteuningsbehoefte van belanghebbenden vooruit te lopen. De belangenbehartigers zijn hierover geïnformeerd.
Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de vindbaarheid, toegankelijkheid en het behoud van de binnenlandse afstand- en adoptiedossiers onder meer door de dossiers zoveel mogelijk bij het Nationaal Archief te archiveren. Voor die gevallen waarbij archivering bij het Nationaal Archief niet aan de orde is, wordt ingezet op het opstellen van een bronnenoverzicht van de bewaarplaatsen.

3. Complexe scheidingen

Tijdens het debat over de Hervormingsagenda Jeugd van 27 juni 2023 heeft u, op verzoek van het leden van de CU en SGP, toegezegd uw Kamer breder te informeren over de verdere scheidingsaanpak en op welke wijze hieraan onder landelijke regie invulling wordt gegeven. Met de onderhavige voortgangsbrief doet u deze toezegging, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), gestand.

De komende periode gaat u zich, samen met de staatssecretaris van VWS, richten op:

- Het verder ontwikkelen en ontsluiten van ontwikkelde specifieke deskundigheid gericht op het ondersteunen van ouders in scheiding;
- het in beeld brengen van mogelijkheden om juridische scheidingsprocedures kindvriendelijker te doorlopen.

Dit doet u samen met de betrokken partners uit, zoals gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming, advocaten en rechters. Hierbij betrekt u de verschillende initiatieven die lopen voor de aanpak van scheidingsproblematiek. En ook de uitkomsten van het WODC-rapport naar de inzet van rechterlijke instrumenten bij omgangsproblematiek. De beleidsreactie op dit WODC-rapport heeft u eerder aan de Kamer gestuurd, met de Voortgangsbrief Jeugd van 18 december 2023.

De tekst uit de verzamelbrief die ziet op complexe scheidingen wordt gelijktijdig ter instemming voorgelegd aan de staatssecretaris van VWS.

4. Onevenwichtig procederen in het familierecht

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gezamenlijk gezag na erkenning op 15 maart 2022 zijn er door de leden van D66 vragen gesteld over het probleem rondom de ongelijkheid van procederende partijen. In de Kamerbrief Schadelijke Praktijken (dd. 14 september 2023) is aangegeven dat u in het voorjaar 2024 de Kamer zou informeren over de wijze waarop de financiële ongelijkheid bij gesubsidieerde rechtsbijstand en de ongewenste belemmeringen worden opgepakt. Met de passage in onderhavige Kamerbrief komt u aan die toezeggingen tegemoet.

Het probleem is als volgt. Indien partijen procederen over geschillen komt het voor dat één van hen procedeert met een advocaat die op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verstrekt, terwijl de ander zelf de kosten van de advocaat moet betalen. De eigen bijdrage van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de tarieven van advocaten liggen ver uit elkaar. Dit zorgt voor een (financiële) ongelijkheid tussen procespartijen.

Het is echter geen eenvoudig op te lossen vraagstuk en gaat verder dan alleen het familierecht. Op dit moment is hiervoor nog geen passende aanpak. Binnen het familierecht is de inzet er vooral op gericht om de situatie niet zover te laten

komen. Er is gesproken met de advocatuur en de rechtspraak over deze problematiek binnen het familierecht. Tijdens deze gesprekken is gebleken dat er onvoldoende gegevens zijn bij de Raad voor Rechtsbijstand en de Raad voor de Rechtspraak om te bepalen welke procedures noodzakelijk zijn geweest voor de echtscheiding en welke enkel zijn gevoerd enkel als strijdmiddel. De rechter kan wel een proceskostenveroordeling opleggen bij onnodig procederen door de andere partij en de gedragsregels van de advocatuur schrijven voor dat zij onnodige kosten voor de wederpartij moeten vermijden.

5. ZBO-evaluatie van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
Iedere vijf jaar dient er een evaluatie plaats te vinden van zelfstandige bestuursorganen. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (hierna: LBIO) is een zelfstandig bestuursorgaan. Van september 2023 tot december 2023 heeft bureau Significant in uw opdracht de evaluatie van het LBIO uitgevoerd. Dit evaluatierapport heeft u op 12 februari jongstleden naar de Tweede Kamer gestuurd, met de aankondiging dat hierop uiterlijk in april een beleidsreactie volgt. De Tweede Kamer heeft recent via de griffie verzocht om deze beleidsreactie voor het commissiedebat van 3 april toe te sturen. De beleidsreactie is opgenomen in de onderhavige verzamelbrief.

Ten behoeve van de inhoudelijke reactie op de aanbevelingen uit de ZBO-evaluatie wordt u verzocht in te stemmen met:

- *het opstellen van een wettelijke grondslag voor de alimentatieberekeningen van het LBIO tegen een kostendekkendtarief.*

In 75% van de gevallen lukt het de medewerkers van het LBIO om de betalingen weer op gang te krijgen zonder een incassotraject op gang te brengen. Eén van de interventiemethodes die de medewerkers hiervoor inzetten is het maken van een alimentatieberekening. Voor het maken van deze alimentatieberekeningen ontbreekt (nog) een wettelijke grondslag. In het evaluatierapport wordt de aanbeveling gedaan om in een wettelijke grondslag te voorzien omdat de meerwaarde van deze werkzaamheden meer dan voldoende zijn gebleken. Alle stakeholders hebben positief gereageerd op deze werkzaamheden.

6. Beleidsreactie evaluatie Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding
Begin 2024 is de Tweede Kamer een inhoudelijke reactie toegezegd op het WODC-rapport Evaluatie Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding. Deze reactie is opgenomen in onderhavige verzamelbrief.
Het recht op contact of omgang[1] van kind en ouder is voor ieder van hen een fundamenteel recht. Om te voorkomen dat kinderen ongewenste druk ervaren om contact of omgang te hebben met de ouder, is met ingang van 1 januari 2018 de Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding ingevoerd. De wet bepaalt dat in geval van (vermoedelijke) partnerdoding dat de kinderrechter altijd oordeelt of contact of omgang in het belang is van het kind. De kinderrechter doet dit op basis van een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK). Daarnaast voorziet de wet in de verplichte benoeming van een bijzondere curator om het kind te vertegenwoordigen wanneer de RvdK na partnerdoding verzoekt om een omgangsregeling of het ontzeggen van omgang.

[1] Van contact wordt gesproken als de ouder het gezag heeft over het kind; omgang ziet op de situatie dat de ouder geen gezag heeft over het kind.

Hoewel in strikte zin de wet en het bijbehorende protocol niet volledig wordt opgevolgd, constateren de onderzoekers dat bij de RvdK de nadruk op de ontwikkeling van het kind duidelijk naar voren komt zowel in de wijze waarop de RvdK haar onderzoek inricht als in de manier waarop zij de verzoeken inzake gezag en omgang onderbouwt. De evaluatie laat ook zien dat daar waar betrokken professionals van mening zijn dat meer ruimte nodig is dan de wet in strikte zin toelaat, zij die ruimte ook nemen, vanuit overwegingen omtrent het belang van het kind. Dat belang staat dus duidelijk voorop in het handelen, aldus de onderzoekers.

Aangezien de wet primair beoogt de positie van het kind te versterken, wordt u ten behoeve van de inhoudelijke reactie verzocht in te stemmen met de volgende acties:

- *de RvdK wordt gevraagd per casus duidelijker te motiveren wanneer en waarom er van het protocol wordt afgeweken;*
    - *dit geldt met name voor die gevallen waarin er geen bijzondere curator wordt verzocht dan wel indien het verzoek om een omgangsregeling wordt uitgesteld of aan de Gecertificeerde Instelling wordt overgelaten;*
    - *ook dient beter te worden beargumenteerd indien Slachtofferhulp Nederland niet wordt betrokken of specialistisch psychosociale hulp niet wordt geconsulteerd.*
- *de RvdK wordt verzocht te bezien hoe de betrokken kinderen nadrukkelijker een stem kunnen krijgen in het proces.*

7. Beleidsreactie op het evaluatierapport voorlichtingstraject implementatie Wet gezamenlijk gezag door erkenning

Onderzoeksbureau AEF heeft naar aanleiding van een toezegging van u aan de Eerste Kamer evaluatieonderzoek uitgevoerd naar (de effectiviteit van) het voorlichtingstraject bij de implementatie van de wet gezamenlijk gezag door erkenning. In de verzamelbrief worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen beschreven en geeft u uw reactie hierop. Kort samengevat concluderen de onderzoekers dat het voorlichtingstraject zorgvuldig heeft plaatsgevonden. De voornaamste les is dat communicatie een vaste plek in beleid en wetten hoort te krijgen. Dit erkent u in de brief.

8. Meerouderschap en meerpersoonsgezag

Bij brief van 6 oktober 2023 hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) en u de Tweede Kamer[2] geïnformeerd over een plan en de planning rond de invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meeroudergezag/meerpersoonsgezag. Er zijn verschillende onderzoeken in gang gezet:

- WODC-onderzoek naar de omvang van de doelgroep;
- adviesaanvraag aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) hoe het belang van het kind het beste kan worden geborgd in een regeling, en
- nadere uitvoeringsanalyse naar de impact van een regeling samen met de Manifestgroep voor uitvoeringsorganisaties.

In deze brief is opgenomen dat waarschijnlijk begin 2024 eerste onderzoeksresultaten met de Kamer kunnen worden gedeeld.

[2] Mede namens de ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
5298115

In de brief geeft u, mede namens de minister van OCW, aan dat er (nog) geen onderzoeksresultaten zijn die met de Tweede Kamer kunnen worden gedeeld, omdat de onderzoeken nog lopen. Per onderzoek wordt toegelicht wanneer de resultaten worden verwacht. Ten aanzien van de nadere uitvoeringsanalyse geeft u een uitgebreidere toelichting. Aanleiding hiervoor is dat in het verleden al meerdere malen is getracht de impact van een regeling in beeld te brengen, hetgeen tot op heden niet voldoende concreet is gelukt. Meerdere uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven de impact niet goed in te kunnen schatten vanwege het feit dat de regeling nog niet is uitgewerkt. Dit maakt dat het voor uitvoeringsorganisaties complex is om scherp te kunnen aangeven waar en wat de eventuele impact is. De komende tijd wordt hierop extra ingezet door de interdepartementale werkgroep in samenwerking met de Manifestgroep en verschillende uitvoeringsorganisaties. De Manifestgroep verwacht in de zomer van 2024 een beeld van de impact te kunnen opleveren.

In de brief kondigt u aan dat alle onderzoeksresultaten integraal aan de Tweede Kamer zullen worden gestuurd, zodat deze in samenhang kunnen worden bezien en voorzien kunnen worden van een afgewogen advies over de mogelijkheid en uitvoerbaarheid van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meerpersoonsgezag. De huidige verwachting is dat dit begin 2025 zal zijn.

Verder is in de brief van oktober 2023 aangegeven dat de RvdK eind 2023 met een geactualiseerde visie zou komen rondom meerouderschap en meerpersoonsgezag. Deze visie is recent op ambtelijk niveau ontvangen en wordt meegenomen in de uiteindelijke afweging van het belang van het kind.

De tekst uit de verzamelbrief die ziet op meerouderschap en meerpersoonsgezag wordt gelijktijdig ter instemming voorgelegd aan de minister van OCW.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.