

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2624

Vragen van de leden **Bergkamp** (D66) en **Van Nispen** (SP) aan de Minister van Veiligheid en Justitie over *het niet nakomen van omgangsregelingen naar aanleiding van de uitzending «Dwaze vaders»* (ingezonden 12 juli 2017).

Antwoord van Minister **Blok** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 5 september 2017)

Vraag 1

Kent u de uitzending «Hoe falende instanties gescheiden vaders tot wanhoop drijven»¹, de uitzending «Bij vechtscheidingen worden onderlinge beschuldigingen nauwelijks onderzocht»², de uitzending «Dwaze vaders verliezen contact met kind, omdat moeder niet meewerkt»³ en de uitzending «Tweede Kamer gaat vragen stellen over problematiek dwaze vaders»⁴?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 9

Bent u bekend met de problematiek rondom het niet nakomen van omgangsregelingen door ouders? Hoe vaak komt het voor dat een ouder een omgangsregeling na een scheiding niet nakomt? Indien u niet beschikt over cijfers en/of feiten rondom het niet nakomen van omgangsregelingen, bent u bereid hiertoe onderzoek te doen? Waarom wel of waarom niet? Hoeveel civiele procedures worden jaarlijks gevoerd naar aanleiding van het niet nakomen van omgangsregelingen? Acht u dat een reële weergave van het werkelijke aantal situaties waarin omgangsregelingen niet nagekomen worden?

¹ <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272117/hoe-falende-instanties-gescheiden-vaders-tot-wanhoop-drijven#>

² <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272176/bij-vechtscheidingen-worden-onderlinge-beschuldigingen-nauwelijks-onderzocht?amp=#>

³ <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272177/dwaze-vaders-verliezen-contact-met-kind-omdat-moeder-niet-meewerkt?amp=#>

⁴ <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272325/tweede-kamer-gaat-vragen-stellen-over-problematiek-dwaze-vaders?amp=#>

Antwoord 2 en 9

Ja, ik ben bekend met deze problematiek. Uit de Factsheet Scheiding 2016 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)⁵ blijkt dat in dat jaar ruim 1.100 civiele procedures over nakoming van omgangsregelingen werden afgehandeld. Dit aantal is de afgelopen jaren nagenoeg stabiel. Hoe vaak het voorkomt dat een omgangsregeling niet wordt nagekomen zonder dat ouders de gang naar de rechter maken is mij niet bekend. Om meer inzicht in de problematiek te krijgen heb ik, mede naar aanleiding van een motie van de leden Bergkamp (D66) en Van Nispen (SP)⁶, het WODC verzocht om onderzoek te laten doen naar het niet nakomen van omgangsregelingen.¹ Het onderzoek zal zich richten op de oorzaken en verklaringen voor het niet nakomen van de gemaakte afspraken over de omgang met kinderen, de mogelijkheden die ouders in de praktijk hebben om alsnog tot naleving te komen en de aanknopingspunten die dit biedt om het aantal scheidingen waarin afspraken niet worden nagekomen terug te dringen. Het onderzoeksrapport zal naar verwachting in augustus 2018 worden opgeleverd.

Vraag 3, 4 en 5

Op welke wijze worden omgangsregelingen gehandhaafd? Wie acht u daarvoor verantwoordelijk?

Wat zijn de gevolgen van het wel of niet nakomen van omgangsregelingen? Welke stappen dienen door een ouder genomen te worden wanneer de andere ouder zich niet aan de omgangsregeling houdt? Acht u dit een voldoende werkbaar proces?

Antwoord 3, 4 en 5

Primair zijn ouders verantwoordelijk om afspraken over contact of omgang na scheiding te maken en vervolgens na te komen. Indien een ouder tegen deze afspraken in minder of geen omgang heeft met zijn of haar kind, leidt dit er uiteraard toe dat het kind deze ouder minder of zelfs helemaal niet meer te zien krijgt. Dit kan leiden tot uiterst schrijnende situaties.

Wanneer een ouder de afspraken niet nakomt, kan de andere ouder de stap naar de rechter zetten. Het is een taak van de overheid om zich zoveel als mogelijk in te spannen om *family life* tussen ouder en kind mogelijk te maken. In de praktijk wordt door familierechters gehoor gegeven aan hetgeen door de Hoge Raad in haar uitspraak van 17 januari 2014 (ECLI:N-L:HR:2014:91) – kort samengevat – is overwogen: als de met het gezag belaste ouder geen goede redenen heeft om medewerking aan de totstandkoming of uitvoering van een omgangsregeling te weigeren, dient de rechter op korte termijn alle in het gegeven geval gepaste maatregelen te nemen om de met het gezag belaste ouder ertoe te bewegen daaraan alsnog mee te werken.

De rechter staan verschillende mogelijkheden ter beschikking om omgang te bevorderen of (alsnog) af te dwingen, zoals:

- Bemiddeling en begeleiding bij omgang;
- Afgifte met behulp van de politie, als dit in de beschikking is opgenomen;
- Het toewijzen van het eenhoofdig gezag aan de ouder bij wie het kind niet zijn hoofdverblijfplaats heeft;
- Gijzeling;
- Het onder toezicht stellen van een kind, als gevolg waarvan ouders hulp moeten accepteren.

Ik acht dit een voldoende werkzaam proces, hoewel ook ik constateer dat er helaas nog steeds vaders en moeders zijn die hun kinderen minder of zelfs niet te zien krijgen, ondanks dat een contact- of omgangsregeling is afgesproken of door de rechter vastgesteld. Bij de effectuering van omgang speelt immers een lastig dilemma. Omgang is in het belang van het kind, maar effectuering ervan kan gepaard gaan met neveneffecten die niet in het belang van het kind zijn.

⁵ https://www.wodc.nl/binaries/FS%202017-1_tcm28-256229.pdf

⁶ Kamerstuk 34 168, nr. 5.

Het is daarom vooral belangrijk om te voorkomen dat kinderen en ouders in deze situatie terechtkomen. Dat is ook een belangrijke reden waarom ik de Divorce Challenge heb georganiseerd en dat ik graag hieraan een vervolg wil geven.

Vraag 6

Bent u bekend met effectieve methodes om het nakomen van omgangsregelingen in de praktijk te verbeteren? Is hiertoe (internationaal) onderzoek bij u bekend? Zo nee, bent u bereid hiertoe onderzoek uit te voeren?

Antwoord 6

Het WODC heeft in 2015 een quick scan uitgevoerd⁷ naar buitenlandse methodes om omgang te effectueren. Deze quick scan leverde het beeld op dat in andere landen veelal vergelijkbare maatregelen kunnen worden getroffen als in Nederland waarbij dezelfde dilemma's spelen. In het eerder aangekondigde onderzoek van het WODC, zullen de methodes en de werkzaamheid in de praktijk ook worden meegenomen.

Vraag 7 en 8

Klopt het dat aan aangiftes van onttrekking van het ouderlijk gezag amper door het openbaar ministerie (hierna:OM) gevolg wordt gegeven? Hoeveel aangiftes zijn er de afgelopen jaren opgenomen met betrekking tot onttrekking van het ouderlijk gezag? Hoe vaak heeft dit geresulteerd in een strafrechtelijk onderzoek? Hoe vaak heeft dit geresulteerd in een strafrechtelijk vonnis?

Acht u, gelet op de vragen hierboven, het aantal strafrechtelijke vonnissen naar aanleiding van het onttrekken van het ouderlijk gezag een reële weergave van het werkelijke aantal situaties waarin inderdaad onttrekking van het ouderlijk gezag plaatsvindt door het niet nakomen van omgangsregelingen? Waarom wel of waarom niet?

Antwoord 7 en 8

Het is aannemelijk dat ouders niet in alle gevallen van onttrekking aan het gezag daarvan aangifte zullen doen bij de politie. Zij kiezen dan bijvoorbeeld voor het inschakelen van een mediator of een gang naar de civiele rechter. Dat neemt niet weg dat het Openbaar Ministerie – met inachtneming van het opportunitiebeginsel – regelmatig strafrechtelijke vervolging instelt tegen personen die verdacht worden van onttrekking van minderjarigen aan het gezag.

Uit cijfers van het Openbaar Ministerie blijkt dat de politie tussen 2012 en 2016 jaarlijks gemiddeld 240 keer een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie heeft aangeleverd ter zake van dit strafbare feit en dat dit gemiddeld in ongeveer 100 zaken per jaar tot een dagvaarding heeft geleid.

Vraag 10

Hoe duidt u het gegeven in de uitzending «Hoe falende instanties gescheiden vaders tot wanhoop drijven»⁸, dat onttrekking van het ouderlijk gezag weliswaar een strafbaar feit is, maar dat politie en OM deze zaken beschouwen als een civiele zaak? Bent u het eens dat gezien deze gang van zaken sprake kan zijn van een weeffout in het systeem, waarmee de wetgeving en de rechtspraak tekort schieten om het niet nakomen van omgangsregelingen aan te pakken? Waarom wel of waarom niet?

Antwoord 10

Uit de hierboven weergegeven cijfers blijkt dat het Openbaar Ministerie wel degelijk strafrechtelijk optreedt in deze zaken. Bij een escalerende scheiding zijn alle partijen gebaat bij hulp en bij beëindiging van het conflict. Indien een door de rechter vastgestelde omgangsregeling na echtscheiding niet wordt nageleefd, zijn

in eerste instantie civielrechtelijke maatregelen aangewezen. Enkel indien deze bewust worden gedwarsboemd, is optreden via het strafrecht aan de

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 33 836, nr. 7.

⁸ <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272117/hoef-falende-instanties-gescheiden-vaders-tot-wanhoop-drijven#>

orde. Het strafrecht dient in die zaken ingezet te worden als optimum remedium.

Momenteel bereidt het Openbaar Ministerie een Richtlijn onttrekking minderjarige aan het gezag voor, ten behoeve van een eenduidig vervolgingsbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met alle specifieke omstandigheden van de betreffende zaak.

Naast strafrechtelijk optreden beschikt de rechter, zoals eerder vermeld, over een uitgebreid scala aan civielrechtelijke dwangmiddelen. Het eerdergenoemde WODC-onderzoek zal zich mede richten op hoe dit in de praktijk werkt.

Vraag 11 en 12

Deelt u de mening dat wanneer waarde toegekend wordt aan een beschuldiging van één van beide ouders aan het adres van de andere ouder, onderzoek moet zijn in hoeverre deze beschuldiging waar is? Zo ja, hoe duidt u de constatering in de uitzending «Bij vechtscheidingen worden onderlinge beschuldigingen nauwelijks onderzocht»⁹, dat bij beschuldigingen binnen de sfeer van echtscheidingen onvoldoende waarheidsvinding wordt toegepast? Bent u van mening dat in deze gevallen voldoende waarheidsvinding wordt toegepast?

In hoeverre acht u het de taak van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) om beschuldigingen binnen de sfeer van echtscheidingen te onderzoeken met betrekking tot waarheidsvinding en in hoeverre is de Raad voldoende in staat deze beschuldigingen te onderzoeken? In hoeverre acht u het de taak van het OM om beschuldigingen binnen de sfeer van echtscheidingen met betrekking tot waarheidsvinding te onderzoeken en in hoeverre is het OM voldoende in staat deze beschuldigingen te onderzoeken? Kunt u in uw antwoorden het aangenomen amendement-Van der Burg/Bergkamp (Kamerstuk 33 684 nr. 32) over waarheidsvinding betrekken?

Antwoord 11 en 12

Gezinsvoogden van gecertificeerde instellingen alsmede onderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming hebben de wettelijke taak om de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren in rapportages of verzoekschriften (artikel 3.3 van de Jeugdwet). In ge-escaleerde scheidingsbeschuldigingen ouders elkaar vaak over en weer, soms ook van strafbare feiten. Het is de taak van instellingen zoals de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering om binnen de mogelijkheden op zoek te gaan naar feiten die relevant zijn voor de veiligheid en het belang van het kind. Op dit moment wordt het thema waarheidsvinding besproken in regionale bijeenkomsten met ouders en professionals. De uitkomsten daarvan krijgen een plaats in het actieplan waarheidsvinding conform de motie Bergkamp c.s.¹⁰.

Indien daartoe aanleiding bestaat zal door de politie (onder leiding van het OM) een opsporingsonderzoek worden verricht en zal het Openbaar Ministerie tot vervolging overgaan, ook in de context van echtscheidingen.

Vraag 13

Klopt het dat wanneer een kind in de knel komt te zitten naar aanleiding van een vechtscheiding, de rechter kan beslissen de omgang met één ouder stop te zetten? Klopt het dat in dit geval dit vaak de omgang met de vader is? Hoe duidt u deze benadering? Indien hier geen feiten of cijfers over bekend zijn, bent u bereid onderzoek hiertoe op te starten?

Antwoord 13

In aanvulling op het antwoord op vraag 3, 4 en 5: de rechter kan omgang (uiteindelijk) slechts ontzeggen indien dit in het belang van het kind is (zie artikel 1:377a BW). Het gaat dan per definitie om een tijdelijke stopzetting. In de literatuur wordt opgemerkt dat het percentage vaders dat na de scheiding het contact met de kinderen verliest een dalende trend laat zien. Waar in de periode 1949–1971 52% van de vaders in het eerste jaar na de

⁹ <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272176/bij-vechtscheidingen-worden-onderlinge-beschuldigingen-nauwelijks-onderzocht?amp=#>

¹⁰ Kamerstuk 34 550 XVI, nr. 91

scheiding geen contact meer had met de kinderen, lag dit percentage op 11% in de periode 1991–1998. Meer recente cijfers laten zien dat 12% van de kinderen in de leeftijd van 12 t/m 16 jaar, na de scheiding helemaal geen contact meer met de vader had.¹¹

Vraag 14

Hoe beslissend is het advies van de Raad in situaties die kunnen leiden tot het stopzetten van de omgang met één ouder? In hoeverre acht u de benadering van de Raad, zoals gesteld in de uitzending «Dwaze vaders verliezen contact met kind, omdat moeder niet meewerkt»¹², namelijk dat het merendeel van de zorgtaken volgens de Raad neerkomt op vrouwen en de moeder nog steeds als hoofdverantwoordelijk voor de opvoeding van kinderen wordt beschouwd, een realistische en wenselijke benadering?

Antwoord 14

De Raad voor de Kinderbescherming geeft advies, waarna de rechter beslist. Het is belangrijk voor kinderen om een band met beide ouders te kunnen opbouwen. In toenemende mate bestaan in Nederland gezinnen die zorgtaken verdelen. Parallel hieraan neemt ook co-ouderschap in populariteit toe; ongeveer 27% van de kinderen woont na scheiding in een co-ouderschapsituatie.

De uiteindelijke afspraken die ouders na scheiding maken, komen vaak voort uit de situatie zoals die was tijdens de relatie. In veruit de meeste gevallen komt de uiteindelijke taakverdeling tot stand met instemming van beide ouders. Maar als dat niet lukt, zal de rechter, desgevraagd op advies van de Raad voor de Kinderbescherming, de situatie zoals die was vóór de scheiding bij de beslissing betrekken, mede omdat continuïteit voor de betrokken kinderen een mee te wegen factor is.

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 33 836, nr. 7.

¹² <http://www.rtvoost.nl/nieuws/272177/dwaze-vaders-verliezen-contact-met-kind-omdat-moeder-niet-meewerkt?amp=#>