



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Niek van Ansem
Eline Verbeek
Katrien de Vaan

Erik Nicolai (Avans Hogeschool)
Janine Janssen (Avans Hogeschool)

Amsterdam, 1 december 2023
Publicatienr. 22115

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Summary	9
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	17
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	19
1.3 Methoden en dataverzameling	20
1.4 Privacy	27
1.5 Leeswijzer	27
2 Uitvoering van de wet	30
2.1 Totaal aantal casussen	30
2.2 Het verloop van partnerdodingscasussen	31
2.3 Casussen met een afwijkend verloop	34
2.4 Verzoeken en besluiten over omgang	36
2.5 De rol van de bijzondere curator	40
3 Plaatsing van de wet in een verdragsrechtelijk kader	42
3.1 Het door artikel 8 EVRM beschermde recht op contact tussen ouder en kind	42
3.2 De Nederlandse wetgeving inzake omgang in het licht van jurisprudentie van het EHRM	46
3.3 Initiatief tot een herbeoordeling en de afwijking van de eenjaarstermijn	49
4 Het belang van het kind	52
4.1 Invulling van het belang van het kind door de betrokken partijen	52
4.2 Effecten van de wetswijziging	56
4.3 Mogelijke schadelijke neveneffecten voor het belang van het kind: onnodige juridificering	58
4.4 Behartiging van belangen van het kind	59
5 Conclusie	64
5.1 Achtergrond van het onderzoek	64
5.2 Methoden en dataverzameling	65
5.3 Beantwoording onderzoeksvragen	65
5.4 Overkoepelende conclusie	75

Voorwoord

Dit onderzoek is tussen december 2022 en december 2023 uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, in samenwerking met twee onderzoekers van Avans Hogeschool, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Voor het onderzoek is medewerking gevraagd aan, en gekregen van, organisaties en functionarissen die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet. Zij hebben naast hun gewone werk gegevens, kennis en ervaringen gedeeld met de onderzoekers en zonder hun medewerking was het onderzoek niet mogelijk geweest. Veel dank daarvoor.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, die in de loop van het onderzoek drie keer heeft vergaderd, twee maal fysiek en de laatste keer digitaal. De begeleidingscommissie was als volgt samengesteld:

De heer prof. dr. C.H.C.J. (Carol) van Nijnatten	Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht (voorzitter)
Mevrouw mr. dr. G.C.A.M (Geeske) Ruitenberg	Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam
Mevrouw dr. P. (Patricia) Vuijk	Kenniscentrum Zorginnovatie en Kenniscentrum Talentontwikkeling, Hogeschool Rotterdam
De heer drs. G.W. (Guus) Kramer	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Mevrouw mr. E.C. (Corine) van Ginkel	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

De inhoudelijke discussies, kritische vragen en ook de hulp bij het verkrijgen van medewerking van functionarissen hebben zeker een positieve bijdrage aan het verloop en het resultaat van het onderzoek geleverd. Ook daarvoor veel dank.

Katrien de Vaan
projectleider
Amsterdam, december 2023



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

S

Samenvatting

Aanleiding

Per 1 januari 2018 is een wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in werking getreden, te weten de inwerkingtreding van de Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding. Het recht op contact of omgang van de ouder met zijn kind is een fundamenteel recht. 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. Ook indien de ene ouder de andere ouder heeft gedood, heeft deze ouder in beginsel recht op contact of omgang met zijn kind. Het contact of de omgang van het kind met de ouder die de andere ouder heeft gedood kon vóór de wetswijziging plaatsvinden zonder dat de kinderrechter zich hierover had uitgesproken. In de praktijk werd dit onbevredigend gevonden: het zou tot ongewenste druk op kinderen kunnen leiden om contact of omgang met de gedetineerde ouder te accepteren. De wetswijziging heeft geregeld dat in het geval van (vermoedelijke) partnerdoding de kinderrechter altijd oordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is, en dit doet op basis van een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

In het rapport worden met het oog op de leesbaarheid steeds louter de begrippen omgang en omgangsregeling gehanteerd. Daaronder moeten dan ook de zeldzame gevallen worden begrepen waarin de ouder na de partnerdoding het gezag blijft behouden en waarin er dus sprake is van contact respectievelijk van een contactregeling.

Sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 januari 2018:

- doet RvdK in alle gevallen, waarin sprake is van (een verdenking van) partnerdoding en waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, een onderzoek naar de wenselijkheid van een omgangsregeling tussen het kind en de gedetineerde ouder. Op basis van dit onderzoek verzoekt de RvdK de kinderrechter om een omgangsregeling vast te stellen, dan wel om de omgang te ontzeggen. Het verzoek van de RvdK dient daarbij ook de duur van de verzochte omgangsregeling of omgangsontzegging te vermelden.
- doet een kinderrechter hierover altijd uitspraak en heeft deze de mogelijkheid deze uitspraak na ten minste een jaar te herzien op verzoek van de ouder. Wanneer de rechtbank echter besluit tot een ontzegging van twee jaar of langer, is een eventueel nieuw verzoek van de ouder pas na twee jaar ontvankelijk.
- voorziet de wet in de verplichte benoeming van een bijzondere curator om het kind te vertegenwoordigen in alle bovengenoemde zaken waarin om het vaststellen van een omgangsregeling of het ontzeggen van omgang is verzocht. Dit kan bijvoorbeeld een advocaat of gedragsdeskundige zijn.

Evaluatie Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding

De wetswijziging had als doel om de zorgvuldigheid bij besluiten inzake omgang in partnerdodingszaken te waarborgen, en daarbij de behartiging van de belangen van het kind goed te borgen. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de effecten van deze wetswijziging. De probleemstelling die hieruit voortvloeit, behelst de volgende vier hoofdvragen:

- Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe, zo nee waarom niet?
- Hoe is de verhouding van de wet tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)?
- Zijn er neveneffecten opgetreden met de toepassing van de wet?
- Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend?

Omwille van een logische structuur zijn de hoofdvragen in het rapport enigszins herschikt, waardoor de hoofdvraag over neveneffecten nu wordt behandeld in het hoofdstuk over het belang van het kind.

Methoden en dataverzameling

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende stappen doorlopen om de benodigde data te verzamelen:

<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: Daarbij zijn allereerst de stappen gezet in de operationalisering van 'het belang van het kind'. Hiervoor zijn stukken doorgenomen uit de geschiedenis van de wetswijziging, waarbij uitgebreid is gekeken naar de reacties van diverse organisaties die in de consultatiefase van de wet zijn geraadpleegd.
<ul style="list-style-type: none"> Verkennde interviews: Met zeven partijen hebben er verkennde interviews plaatsgevonden (Nationale Politie, de RvdK, Jeugdbescherming Amsterdam, Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, Slachtofferhulp Nederland en het Landelijke Psychotraumacentrum). In deze interviews is ingegaan op de feitelijke uitvoering van de wet, de visie van deze partijen op de uitvoering en de operationalisering van het belang van het kind door deze partijen.
<ul style="list-style-type: none"> Vaststelling totaal aantal casussen: Hiervoor is zowel uitvraag gedaan bij de RvdK als bij de Nationale Politie. Vanuit de RvdK leverde dit een overzicht van 24 casussen op vanaf 1 januari 2018 tot op de startperiode van dit onderzoek (december 2022). De uitvraag bij de Nationale Politie heeft geen overzicht opgeleverd dat goed vergelijkbaar was.
<ul style="list-style-type: none"> Dossieronderzoek: Zowel bij de RvdK als bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is er dossieronderzoek uitgevoerd. Bij de RvdK zijn er in totaal veertien dossiers onderzocht. Een aantal dossiers van de in totaal 24 dossiers konden niet worden gebruikt omwille van bijzondere privacygevoeligheid of een te korte looptijd om in dit onderzoek te worden meegenomen. Bij de Rvdr waren slechts zeven van de veertien dossiers inzichtelijk via het niet-openbare online E-archief. De voornaamste reden hiervoor is dat niet alle gerechtelijke uitspraken worden gedigitaliseerd.
<ul style="list-style-type: none"> Juridische analyse: Deze analyse is uitgevoerd door middel van: <ul style="list-style-type: none"> het doornemen van de parlementaire geschiedenis ten aanzien van de wetswijziging. het via de databank van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) en Rechtspraak.nl nagaan in hoeverre er aanvullingen zijn op EHRM 19 juni 2003, 46165/99 (Nekvedavicius vs. Duitsland), EHRM 17 mei 2011, 9732/10 (Heideman vs. Duitsland) en andere jurisprudentie waarnaar in de parlementaire stukken verwezen wordt. Naast bovengenoemde analyse in relatie tot het EVRM is ook nagegaan of er ontwikkelingen zijn geweest waarin aan de orde is gekomen hoe (de clausulering van) het recht op omgang zich verhoudt tot de rechtspositie van de minderjarige zoals die wordt beschermd door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Daartoe is de gepubliceerde jurisprudentie van het EHRM en van de Hoge Raad over contact/omgang sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging als basis gebruikt.
<ul style="list-style-type: none"> Casusinterviews: Voor alle veertien casussen is geprobeerd om meerdere betrokken professionals te interviewen. Uiteindelijk hebben er verdeeld over de casussen in totaal 22 interviews plaatsgevonden: <ul style="list-style-type: none"> in dertien van de veertien casussen met de RvdK; in vier casussen met de Gecertificeerde Instellingen (hierna: GI's); in vier casussen met de bijzondere curatoren; in één casus met Slachtofferhulp Nederland.
<ul style="list-style-type: none"> Analyse van de verzoeken van de RvdK en de uitspraken van de kinderrechters: De verzoeken van de RvdK en de uitspraken van de kinderrechters zijn aanvullend geanalyseerd, op verwijzingen naar het belang van het kind.
<ul style="list-style-type: none"> Expertmeeting: De bevindingen op basis van de overige onderzoeksactiviteiten zijn tot slot in een expertmeeting ter duiding voorgelegd aan een aantal experts, te weten: <ul style="list-style-type: none"> een klinisch epidemioloog van een psychotraumacentrum; een klinisch psycholoog; een advocaat familierecht met kennis van de problematiek van partnerdoding; een kinderrechter; een expert vanuit Defence for Children; een expert vanuit Expertisecentrum K I N D.

Onderdeel A: Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe, zo nee waarom niet?

Het 'Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken' dat in lijn met de wetswijziging is opgesteld, omschrijft de volgende stappen:

1. politiemelding bij Veilig Thuis/andere crisisbereikbaarheidsdienst en Slachtofferhulp Nederland binnen 24 uur;
2. melding van Veilig Thuis/andere crisisbereikbaarheidsdienst bij de RvdK binnen 24 uur;
3. VoVo/VOTS¹-verzoek door de RvdK en besluit van de kinderrechter hierover binnen 24 uur. De VoVo/VOTS-maatregel wordt uitgevoerd door de GI.
4. gezags- en omgangsonderzoek door de RvdK binnen twaalf weken, op basis waarvan de RvdK aan de kinderrechter een verzoek doet om een definitieve gezagsvoorziening, en het al dan niet treffen van een omgangsregeling. Het gezag wordt daarbij doorgaans bij de GI belegd.

Aanvullend bevat het Handelingsprotocol bepalingen ten aanzien van:

- het benoemen van een bijzondere curator door de kinderrechter bij aanvang van de gezags- en omgangsprocedure (deze procedure volgt na indiening van het gezags- en omgangsverzoek door de RvdK). Deze bijzondere curator wordt benoemd zodat deze het minderjarige kind kan vertegenwoordigen.
- de consultatie van een psychotraumacentrum door de GI binnen zeven dagen na het partnerdodingsincident;
- het contact tussen de GI en Slachtofferhulp Nederland. Het protocol stelt hierover dat de GI en case-manager vanuit Slachtofferhulp Nederland elkaar tijdens de VoVo-periode informeren bij relevante ontwikkelingen.

Het onderzoek wijst uit dat de eerste stappen van het Handelingsprotocol (hoogstwaarschijnlijk) vrijwel altijd worden gevolgd. Het gaat dan om de politiemelding bij Veilig Thuis, de Veilig Thuis-melding bij de RvdK, het verzoek om een VoVo of een VOTS en de gerechtelijke beschikking hierover. Ook het gezags- en omgangsonderzoek door de RvdK wordt vrijwel altijd binnen de wettelijke termijn van twaalf weken afgerond. In verreweg de meeste gevallen verzoekt de RvdK op basis van dit onderzoek om een beëindiging van het gezag van de gedetineerde ouder, en wordt hier door de kinderrechter ook mee ingestemd.

Afwijkingen van het Handelingsprotocol die (hoogstwaarschijnlijk) structureel voorkomen, betreffen:

- het benoemen van een bijzondere curator: dit gebeurt niet in alle gevallen. De redenen daarvoor zijn niet altijd duidelijk, maar in meerdere gevallen twijfelen de reeds betrokken partijen over de meerwaarde van een bijzondere curator.
- het betrekken van Slachtofferhulp Nederland door de GI: er zijn signalen dat hiervan wordt afgeweken om wisselende redenen. Vanuit Slachtofferhulp Nederland is gesteld dat onduidelijkheid over de (mogelijke) rol van Slachtofferhulp en de werkbelasting van de GI's ertoe bijdraagt dat Slachtofferhulp niet altijd wordt gezien als een partij die door de GI betrokken moet worden.
- de consultatie van een psychotraumacentrum binnen zeven dagen: er zijn gevallen bekend waarin dit niet binnen deze termijn is gebeurd, vanwege terughoudendheid van het psychotraumacentrum of initiële onduidelijkheid over de vraag of het in een casus om partnerdoding ging.

Een andere afwijking van de wet in strikte zin, is dat de RvdK in zijn omgangsverzoeken niet altijd kiest voor dan wel een omgangsregeling, dan wel een ontzegging, waarbij de duur wordt vermeld. De RvdK kiest er regelmatig voor om (nog) geen omgangsregeling te verzoeken, en de inschatting en de besluiten hierover bij de GI te laten. Dergelijke verzoeken worden doorgaans onderbouwd met de constatering dat er na drie maanden nog te veel onduidelijkheid is over de situatie om een concreter verzoek te doen. Bij de casussen waarin de RvdK heeft verzocht om (nog) geen omgangsregeling vast te stellen, blijkt uit het onderzoek dat de kinderrechter dit verzoek van de RvdK doorgaans overneemt.

Aangezien het aantal casussen waarbij tot een ontzegging voor een vastgestelde termijn werd besloten zeer gering is, kunnen er over de werking van de wet in de periode tijdens en na een ontzeggingstermijn geen conclusies worden getrokken.

¹ VoVo = Voorlopige voogdij; VOTS = Voorlopige ondertoezichtstelling.

Onderdeel B: Hoe is de verhouding van de wet tot het EVRM?

Wanneer in een casus van partnerdoding beslissingen worden genomen over het contact tussen de kinderen en de gedetineerde, verdachte of veroordeelde ouder kunnen de mensenrechten van betrokkenen in het geding zijn. Onderzocht is daarom hoe de wet zich verhoudt tot verdragsbepalingen uit het EVRM. De rechten van het kind die volgens het IVRK bescherming verdienen, zijn tevens in dat onderzoek betrokken. Daarbij is vooral gekeken naar de actuele stand van de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. In dat kader kan worden vastgesteld dat er sinds de inwerkingtreding van de wet geen gepubliceerde jurisprudentie is gevonden die de verhouding van de wet tot de genoemde verdragsrechtelijke bepalingen in een nieuw of ander daglicht plaatst.

Dat betekent dat vooral waarde moet worden gehecht aan de ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak *Nekvedavicius tegen Duitsland*, waarin het EHRM oordeelde dat de redenen om omgang te ontzeggen in ieder geval niet als permanent kunnen worden beschouwd en dat er op de nationale rechters een ‘*ongoing obligation*’ rust om de situatie te herbeoordelen. Deze verplichting tot een periodieke herbeoordeling na een jaar, is later genuanceerd, in zoverre dat er onder omstandigheden van kan worden afgezien. Dat is het geval indien de herbeoordeling het welzijn van het kind ernstig zou bedreigen, zo blijkt uit de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM in de zaak *Heidemann tegen Duitsland*.²

De cruciale vraag die is verkend is of dit systeem van een periodieke herbeoordeling van een omgangsontzegging voldoende is geborgd in de Wet clausulering omgang en contact na partnerdoding. In artikel 1:377e lid 3 BW is bepaald dat de ouder die verdacht/veroordeeld is pas ontvankelijk is in een herbeoordelingsverzoek na twee jaar, in plaats van na één jaar. De vraag is hoe dat zich verhoudt tot de eis om maatwerk te bieden door een toetsing aan de concrete omstandigheden van het geval, waartoe het EHRM in de zaak *Heidemann* lijkt te verplichten.

Belangrijk is dat er in de situaties die onder de wet vallen eerder sprake is van een *directe afweging van het belang van het kind* – bij rust en bij het al dan niet hebben van omgang met de ouder – tegenover het *recht van de ouder op het verzoeken om omgang* en de daarmee gepaard gaande verdere stress en onrust voor het kind. Deze situatie kleurt de verplichting die rust op de overheid.

Van essentieel belang daarbij is dat een ouder, die na (een verdenking van) partnerdoding te maken krijgt met een omgangsontzegging, bij gewijzigde omstandigheden toch al om een hernieuwd oordeel van de rechter kan vragen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen indien de strafrechtelijke procedure in een vrij-spraak voor de ouder resulteert. Op deze wijze wordt aan de rechten van de desbetreffende ouder – die gewaarborgd zijn door artikel 6 EVRM – tegemoetgekomen.

Dat de minderjarige zelf het initiatief kan nemen en op grond van de informele eigen rechtsingang van artikel 1:377g BW jo 1:377 e BW (en bij gezamenlijk gezag via de band van artikel 1:253a lid 4 BW) kan pogen een omgangsontzegging ongedaan te maken, is een belangrijke aanvulling. Met deze mogelijkheid is tevens invulling gegeven aan het VN-Kinderrechtenverdrag en aan het uitgangspunt dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de opvattingen van het kind.

Dat leidt tot de conclusie dat naar de huidige stand van de verdragsrechtelijke jurisprudentie de bepalingen uit de *Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding* (vooralsnog) niet op gespannen voet staan met het verdragsrechtelijke kader van het EVRM, zoals dat kan worden afgeleid uit de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad. Al met al lijkt het wettelijke systeem voldoende waarborgen te bieden om de betrokken belangen op een zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen, in situaties van partnerdoding.

Onderdeel C: Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend? Zijn er neveneffecten opgetreden met de toepassing van de wet?

Allereerst is in de beantwoording van deze vraag gekeken naar hoe de betrokken partijen het belang van het kind invullen. Bij de invulling van wat onder het belang van het kind verstaan moet worden, legt de

² EHRM 17 mei 2011, Appl.nr.9732/10, ECLI:CE:ECHR:2011:0517DEC000973210 (*Heidemann t. Duitsland*).

politie de focus vooral op de **veiligheid** van het kind. Bij partijen als de RvdK, de GI's en het Landelijk Psychotraumacentrum wordt er naast veiligheid ook nadrukkelijk gekeken naar de **ontwikkeling** van het kind en hoe kan worden gewaarborgd dat deze ontwikkeling op een gezonde manier plaatsvindt.

Bij de RvdK komt deze focus op de ontwikkeling van het kind duidelijk naar voren in zowel de wijze waarop de RvdK haar onderzoek inricht als de manier waarop zij hun verzoeken inzake gezag en omgang onderbouwen. Waar dit bij het gezagsverzoek overwegend leidt tot een duidelijke keuze voor beëindiging van het gezag van de ouder, ligt de afweging met betrekking tot omgang ingewikkelder. In het **ontzegen** van omgang voor een vaste termijn ziet de RvdK daarbij ook risico's voor de ontwikkeling van het kind. Om deze reden wordt het doorgaan te rigoureuus gevonden om omgang voor een vastgestelde termijn te ontzeggen, en heeft het regelmatig de voorkeur om de beslissing hierover bij de GI te laten. De stem van het kind wordt door de RvdK in die mate meegewogen dat het in de afweging doorslaggevend kan zijn of het kind duidelijk aangeeft de ouder wel of niet te willen zien.

Ook de geïnterviewde GI's en bijzondere curatoren zien de ontwikkeling van het kind als een belangrijke invulling van het belang van het kind. Beide partijen zien daarin net als de RvdK zowel manieren waarop ontzegging van omgang het belang van het kind kan *schaden* als kan *dienen*, en kunnen zich overwegend vinden in de conclusies die de RvdK daarover trekt. De GI's vinden het daarbij overwegend ook logisch dat zij regelmatig veel beslissingsruimte krijgen in het bepalen over wat er ten aanzien van omgang moet gebeuren. Wel geldt dat de GI's, achteraf terugkijkend, soms van mening zijn dat ontzegging van omgang voor een vastgelegde termijn meer rust had kunnen bieden in een casus. Hoewel GI's dus benoemen dat een afgebakende ontzegging voordelen kan hebben, stellen GI's tegelijkertijd dat, ten tijde van het gerechtelijke besluit, hierover vaak de kennis ontbreekt om dat weloverwogen te kunnen doen.

Daarnaast is gekeken hoe de elementen uit de wetwijziging voor het kind hebben uitpakten en of er ongewenste neveneffecten zijn geweest, zoals onnodige juridificering. Het beeld van de geïnterviewde partijen is daarbij dat de kinderen weinig meekrijgen van het verplichte raadsonderzoek door de RvdK en de daaropvolgende gezags- en omgangsprocedure. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de kinderen in de onderzochte casussen veelal jonger zijn dan twaalf jaar: de leeftijd waarop kinderen volgens het hoorrecht standaard worden gehoord door de kinderrechtter. Anderzijds geven de betrokken partijen aan dat de acute levensveranderingen waar deze kinderen mee te maken krijgen, meer op de voorgrond spelen. Tot slot geldt dat de betrokken partijen gerichte keuzes maken over in hoeverre ze met de kinderen communiceren over het raadsonderzoek en/of de gerechtelijke procedure, om kinderen zodoende niet onnodig te belasten. Hierbij moet wel worden benadrukt dat raadsmedewerkers erop wijzen dat GI's en bijzondere curatoren mogelijk meer zicht hebben op wat er met de kinderen wordt besproken, terwijl het beeld uit de interviews voornamelijk voortkomt uit de interviews met raadsmedewerkers.

Een ander element van de wetwijziging is de koppeling van het gezags- en omgangsprocedure, waardoor ook het omgangsprocedure nu binnen drie maanden moet plaatsvinden. Deze koppeling wordt over het algemeen als positief beschouwd. Wel wijzen de betrokken partijen erop dat de termijn van drie maanden te kort kan zijn om met sluitende adviezen over – met name – omgang te kunnen komen.

Wat de neveneffecten betreft, geldt dat de verplichte gezags- en omgangsprocedure bij de rechtbank leidt tot *juridificering*: de procedure móet immers plaatsvinden. Deze juridificering wordt over het algemeen echter niet *onnodig* bevonden door de geïnterviewde professionals. Professionals zien wel degelijk meerwaarde in de verplichte tussenkomst van de kinderrechtter, waar het gaat om:

- de juridische toetsing van ingrijpende beslissingen inzake omgang;
- de legitimiteit die dergelijke toetsing aan deze beslissingen geeft;
- de verslaglegging, die het voor het kind op een later moment inzichtelijk maakt waarom er bepaalde besluiten zijn genomen;
- de vastlegging van bindende afspraken, waarop kan worden teruggegrepen als er later in een casus onrust ontstaat.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn voorgelegd aan een aantal experts. Deze experts hebben hierover het volgende gesteld:

- Over het algemeen worden **het gezags- en omgangsonderzoek en de daaropvolgende gerechtelijke procedure** gezien als wettelijke instrumenten die bijdragen aan de behartiging van de belangen van het kind. De meerwaarde van deze wettelijke stappen wordt over het algemeen gezien in de zorgvuldigheid en de deskundigheid die daarmee wordt geborgd in de totstandkoming van een beslissing over omgang.
- Over het algemeen twijfelen experts of het **ontzeggen van omgang voor een vastgelegde termijn** in zulke complexe casuïstiek als partnerdodingscasussen verstandig is en het belang van het kind dient. Hierbij is benadrukt dat de behoeften en de wensen van het kind snel kunnen veranderen en dat hierop moet kunnen worden ingespeeld: er moet ruimte blijven voor maatwerk.
- Over het algemeen begrijpen experts dat **de GI's in de gerechtelijke omgangsbeschikkingen doorgaans veel beslissingsruimte krijgen**, aangezien dit ruimte biedt voor maatwerk. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de vraag of GI's – gezien het soms hoge verloop van personeel – voldoende toegerust zijn om zonder enige regie vanuit de rechtbank of de RvdK alle beslissingen te nemen.
- Over het algemeen vinden de experts **het belangrijk dat er altijd iemand is die de stem van het kind vertegenwoordigt in de gezags- en omgangsprocedure**, en behoeft het dus aandacht dat er niet altijd een bijzondere curator wordt benoemd. Wel zijn er twijfels of deze vertegenwoordigende rol altijd bij een bijzondere curator moet liggen, of dat deze ook bij een partij kan worden belegd die reeds betrokken is. Dit laatste kan volgens experts de voorkeur hebben om te voorkomen dat er te veel partijen rondom het kind betrokken zijn. Het voordeel van de bijzondere curator wordt daarbij met name gezien in een waarborg van neutraliteit en de juiste expertise door iemand die altijd met het kind spreekt (met name wanneer het een gedragsdeskundige betreft).

Overkoepelende conclusie

In dit onderzoek was uiteindelijk de belangrijkste vraag: maken de wijzigingen in de wet, maar ook de manier waarop die wordt uitgevoerd, dat het belang van het kind in dit soort kwesties voldoende wordt gediend? We reflecteren hierop aan de hand van de met de wet doorgevoerde wijzigingen.

Het onderzoek door de RvdK en het verzoek aan de kinderrechter inzake omgang

Het onderzoek laat zien dat het proces dat wordt doorlopen om al dan niet tot een omgangsregeling te komen, de zorgvuldigheid en transparantie van de totstandkoming daarvan bevordert. Dat is uiteraard in het belang van het kind. Het 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.

Toch valt hier een belangrijke kanttekening bij te plaatsen. Het onderzoek van de RvdK leidt namelijk regelmatig niet tot een concreet verzoek inzake omgang. Er wordt dan veel ruimte aan de GI gelaten om daar later, als meer duidelijk is over hoe de zaak en de minderjarige(n) zich verder ontwikkelen, invulling aan te geven. Dat heeft twee risico's: ten eerste het risico dat de verdachte ouder alsnog zelf een procedure start om een omgangsregeling af te dwingen; en ten tweede dat de afweging nu ligt bij een instelling die onder hoge druk staat, waar een tekort aan capaciteit is en een hoog verloop van personeel, terwijl dit soort vraagstukken om specifieke expertise vraagt.

De benoeming van een bijzondere curator

Aangaande het benoemen van een bijzondere curator roept het onderzoek, en de bevinding dat niet altijd een bijzondere curator wordt benoemd, een juridische vraag op, namelijk of het toegevoegde lid 2 aan artikel 1:250 BW in dit kader wel meerwaarde heeft. Lid 1 van hetzelfde artikel geeft de rechter namelijk al de mogelijkheid om ambtshalve een bijzondere curator te benoemen. Met lid 2 is gekozen voor een verplichtend karakter in geval van (vermoedelijke) partnerdoding, maar die verplichting wordt niet altijd opgevolgd. Wat het antwoord op deze juridische vraag ook is, als de mening blijft dat er *altijd* een bijzondere curator moet worden benoemd, roept dit onderzoek de vraag op *hoe* daar dan zorg voor gedragen moet worden, omdat de huidige werkwijze daar blijkbaar niet toe leidt.

Het niet altijd benoemen van een bijzondere curator, roept echter ook andere vragen op:

- Ten eerste betreft dit de vraag naar het waarom: is het inderdaad zo dat hiertoe altijd een bewuste afweging wordt gemaakt en het dus een bewuste keuze is om geen curator te benoemen? En is de reden hiervoor dan (zoals diverse respondenten in het onderzoek aangeven) dat er dan geen meerwaarde van een bijzondere curator wordt gezien?
- Daaropvolgend maar ook daarnaast roept deze bevinding de vraag op hoe en door wie de minderjarige vertegenwoordigd wordt als dit niet gebeurt door een bijzondere curator, en of zowel het recht van het kind om in de procedure gehoord te worden, als het recht om over de procedure geïnformeerd te worden, in die gevallen voldoende zijn geborgd.

Op basis van het huidige onderzoek kunnen deze vragen niet beantwoord worden, maar ze zijn wel belangrijk, omdat juist via de inzet van een bijzondere curator in dit soort procedures deze rechten van de betrokken minderjarigen geborgd kunnen worden. We weten nu *dat* deze rechten niet altijd via deze weg worden geborgd; de resterende vraag is dan *of* dat wel via een andere weg gebeurt.

In het verlengde hiervan is het belangrijk stil te staan bij de manier waarop minderjarige kinderen in het hele proces waar de wet betrekking op heeft, betrokken worden. Met name over de bevinding dat door de RvdK regelmatig niet met de kinderen zelf wordt gesproken laat een aantal experts zich kritisch uit. Het is belangrijk om te bezien of het mogelijk is de stem van kinderen meer ruimte te geven in het proces waarin beslissingen genomen worden over omgang met de verdachte ouder.

De ontzegging voor de duur van twee jaar of meer

Bij de meerwaarde van artikel 1:377e lid 3 BW kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst. In de eerste plaats wijst het onderzoek uit dat er in de praktijk nauwelijks wordt gekozen voor een langdurige ontzegging. Ten aanzien van de uitzonderlijke gevallen, waarin daar wel voor wordt gekozen, is het niet mogelijk geweest om de gevolgen daarvan te onderzoeken.

Op dit moment is het dus onduidelijk of deze wijziging in de wet in de praktijk van nut blijkt te zijn. Om dat nader te kunnen vaststellen, is het nodig om over een langere periode te volgen hoe vaak omgang voor twee jaar of meer wordt ontzegd en wat er dan vervolgens gebeurt. Uit het onderzoek blijkt dat professionals erop wijzen dat er in twee jaar veel kan veranderen, bijvoorbeeld in de rouwverwerking van het kind. Deze professionals benadrukken om deze reden het belang van maatwerk en zien ontzegging in dat kader als een maatregel die het bieden van maatwerk kan bemoeilijken.

Tot slot

De veertien casussen die in dit onderzoek zijn geïnccludeerd, worden allemaal onder de noemer 'partnerdoding' geschaard, een term waar discussie over bestaat. Immers: de meeste casussen zijn zaken waarin mannen hun (voormalige) vrouwelijke partner gedood hebben, casussen waarop de term *femicide* van toepassing is en waar veelal een andere dynamiek aan ten grondslag ligt dan in de casussen waarin vrouwen hun (voormalige) mannelijke partner hebben gedood. Die dynamiek heeft niet alleen betrekking op de relatie tussen de (ex-)partners, maar ook op de relatie tussen de verdachte ouder en kinderen en de patronen binnen deze relaties die uiteindelijk culminereren in de doding van de (ex-)partner. Casussen van partnerdoding (de term die in dit rapport is gebruikt) vragen dus om maatwerk. Ze vragen van de professionals die betrokken zijn veel kennis van gewelds- en relatiepatronen, specifieke expertise op hoe deze samenhangen met de ontwikkeling van kinderen, en kennis van hun eigen normen ten aanzien van relatiedynamiek en geweldspatronen en hoe die (kunnen) doorwerken in hun handelen.

Dit onderzoek is niet gegaan over de vraag of betrokken professionals daarover beschikken, of relatiedynamiek en geweldspatronen op een juiste manier herkend en geïdentificeerd worden en in dat kader passende beslissingen over omgang genomen worden. Terwijl het wel op punten vragen oproept in dit kader, bijvoorbeeld als het gaat over het andere verloop van casussen waarin de moeder de verdachte ouder is, of de indicatoren aan de hand waarvan wordt getoetst of de ouder daadwerkelijk een belangrijke hechtingsfiguur is voor het kind. Hier liggen zeker nog vragen voor de toekomst waar verder onderzoek zich op zou kunnen richten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Summary

S

Summary

Background

A change in Book 1 of the Dutch Civil Code (*Burgerlijk Wetboek*) entered into force on 1 January 2018: the enactment of the Law on stipulations on the right to have contact or interaction after a partner killing (*Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding*). The right to contact or interaction of a parent with their child is a fundamental right. Contact is understood as the parent having custody of the child; interaction is understood as the situation in which the parent has no custody of the child. Even if one parent killed the other parent, in principle that parent has a right to have contact or interaction with their child. Before the law was changed, the contact or the interaction of the child with the parent who killed the other parent could take place without the juvenile judge having ruled on it. In practice, this was found to be unsatisfactory: accepting contact or interaction with the detained parent could lead to untoward pressure on children. The law change regulated that, in the case of actual or suspected partner killing, the juvenile judge always rules whether contact or interaction is in the interest of the child, and does so on the basis of a request by the Child Care and Protection Board (*Raad voor de Kinderbescherming, RvdK*).

For readability's sake, the report only uses the concepts of interaction and interaction arrangement. This must include those rare cases in which, after the partner killing, the parent retains custody and in which there is therefore contact or a contact arrangement.

Since this law was enacted on 1 January 2018:

- in all cases in which there is actual or suspected partner killing and in which minors are involved, the Child Care and Protection Board investigates the desirability of an interaction arrangement between the child and the detained parent. Based on this investigation, the Child Care and Protection Board requests that the juvenile judge either set up an interaction arrangement or deny the interaction. The request of the Child Care and Protection Board must also indicate the duration of the requested interaction arrangement or interaction denial.
- a juvenile judge always rules in this respect and has the possibility to review this ruling after at least one year at the request of the parent. However, if the court decides on a denial of two years or longer, any new request of the parent is admissible only after two years.
- the law provides for the obligatory appointment of a curator ad litem to represent the child in all the aforementioned matters in which determining an interaction arrangement or denying interaction is requested. This can be a lawyer or a behavioural expert, for example.

Evaluation of the Law on stipulations on the right to have contact or interaction after partner killing

The law change had as objective the safeguarding of the carefulness of decisions regarding interaction in cases of partner killing, and therefore the proper safeguarding of advocacy for the child's interests. The purpose of this investigation was to obtain insight into the effects of this law change. The problem formulation ensuing from this comprises the following four questions:

- Has the law been implemented? If it has, how? If it hasn't, why not?
- How does the law relate to the European Convention on Human Rights (ECHR)?
- Have there been undesirable effects because of the implementation of the law?
- With the law change and its application, are the interests of the child being sufficiently served?

In order to ensure a logical structure, the main questions of the report have been somewhat rearranged, with the main question about undesirable effects now being discussed in the chapter about the interests of the child.

Methods and data collection

To answer the investigation's questions, several steps have been covered to collect the necessary data:

<ul style="list-style-type: none"> • Documents study: Here, first of all steps were taken into operationalising 'the interests of the child'. To this end, documents were read from the history of the law change, extensively examining the reactions of various organisations that were consulted in the consultation phase of the law.
<ul style="list-style-type: none"> • Exploratory interviews: Exploratory interviews took place with seven parties (Dutch National Police [<i>Nationale Politie</i>], Child Care and Protection Board [RvdK] Child Protection Amsterdam [<i>Jeugdbescherming Amsterdam</i>], Child Protection Rotterdam-Rijnmond [<i>Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond</i>], Victim Support Netherlands [<i>Slachtofferhulp Nederland</i>] and the National Psychotrauma Centre [<i>Landelijke Psychotraumacentrum</i>]). These interviews covered the actual implementation of the law, the vision of these parties on the implementation, and the parties' operationalisation of the interests of the child.
<ul style="list-style-type: none"> • Establishing a total number of cases: The Child Care and Protection Board and the National Police were requested to provide information. The request to the Child Care and Protection Board yielded an overview of 24 cases from 1 January 2018 until the beginning of this investigation (December 2022). The request to the National Police did not yield an overview that was suitably comparable.
<ul style="list-style-type: none"> • Dossier investigation Child Care and Protection Board as well as Council of the Judiciary (<i>Raad voor de rechtspraak, Rvdr</i>) dossiers were investigated. A total of 14 of the Child Care and Protection Board's dossiers were investigated. Several dossiers of the total 24 dossiers could not be used because of the particular sensitivity of the information or too short a window to include them in the investigation. Only seven of the 14 Council of the Judiciary (Rvdr) dossiers were accessible via the non-public online E-archive, the main reason for this being that not all court rulings have been digitised.
<ul style="list-style-type: none"> • Legal analysis: This analysis was conducted by: <ul style="list-style-type: none"> ○ reading the parliamentary history in terms of the law change. ○ finding out via the European Court of Human Rights (hereinafter: HUDOC) and Rechtspraak.nl to what degree there are supplements to HUDOC 19 June 2003, 46165/99 (<i>Nekvedavicius vs. Germany</i>); HUDOC 17 May 2011, 9732/10 (<i>Heidemann vs. Germany</i>); and other jurisprudence that makes reference to the parliamentary documents. ○ In addition to the aforementioned analysis in relation to the ECHR, it was also investigated whether there were developments in which there was discussion on how the right to have interaction or its stipulations relate to the legal position of a minor as protected by the Convention on the Rights of the Child (CRC). To that end, the published jurisprudence of HUDOC and of the Dutch Supreme Court (<i>Hoge Raad</i>) about contact/interaction since the enactment of the law change was used as a basis.
<ul style="list-style-type: none"> • Case interviews For all 14 cases, attempts were made to interview several involved professionals. In the end, a total of 22 interviews took place, divided over the cases: <ul style="list-style-type: none"> ○ in 13 of the 14 cases with the Child Care and Protection Board; ○ in four cases with the Certified Institutions (hereinafter: CIs); ○ in four cases with the curators ad litem; ○ in one case with Victim Support Netherlands.
<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of the Child Care and Protection Board requests and the rulings of the juvenile judges: The Child Care and Protection Board requests and the rulings of the juvenile judges were additionally analysed, seeking references to the interests of the child.
<ul style="list-style-type: none"> • Expert meeting: Last, the findings based on the remaining investigative activities were presented in an expert meeting for clarification to a number of experts: <ul style="list-style-type: none"> ○ a clinical epidemiologist of a psychotrauma centre; ○ a clinical psychologist; ○ a family law lawyer familiar with the issues of partner killing; ○ a juvenile judge; ○ an expert from Defence for Children; ○ an expert from Expertisecentrum K I N D.

Part A: Has the law been implemented? If it has, how? If it has not, why not?

The 'Protocol of action for custody, interaction and help after partner killing in which minors are involved' (*Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken*), set up in line with the law change, describes the following steps:

5. police reporting to Veilig Thuis/other crisis management service and Victim Support Netherlands within 24 hours;
6. reporting by Veilig Thuis/other crisis management service to the Child Care and Protection Board within 24 hours;
7. VoVo/VOTS³ request by the Child Care and Protection Board and the corresponding decision of the juvenile judge within 24 hours. The VoVo/VOTS measure is implemented by the CI.
8. custody and interaction investigation by the Child Care and Protection Board within 12 weeks, based on which the Child Care and Protection Board asks the juvenile judge for a definitive custody arrangement and the possible arrival at an interaction arrangement. The custody matter is usually presented to the CI.

The Protocol of action additionally has stipulations regarding:

- appointment by the juvenile judge of a curator ad litem at the beginning of the custody and interaction procedure (this procedure follows after the Child Care and Protection Board's submission of the custody interaction request). This curator ad litem is appointed in order to represent the minor.
- consultation of a psychotrauma centre by the CI within seven days of the partner-killing incident;
- contact between the CI and Victim Support Netherlands. In this respect, the Protocol states that the CI and the case manager from Victim Support Netherlands keep each other informed of relevant developments during the VoVo period.

The investigation shows that the initial steps of the Protocol of action are (most probably) always followed. This would involve police reporting to Veilig Thuis, the Veilig Thuis reporting to the Child Care and Protection Board, the request for a VoVo or a VOTS, and the corresponding court decision. Additionally, the Child Care and Protection Board's custody and interaction investigation is almost always completed within the timeframe of 12 weeks. In most cases by far, based on this investigation, the Child Care and Protection Board requests termination of the custody of the detained parent, and the juvenile judge agrees with this.

Deviations from the Protocol of action which (most probably) occur more regularly concern:

- appointment of a curator ad litem: this does not happen in all cases. The reasons for it are not always clear, but in most cases the parties already involved question the benefit of a curator ad litem.
- involvement of Victim Support Netherlands by the CI: there are signs that this does not happen, for various reasons. Victim Support Netherlands stated that lack of clarity about the actual or possible role of Victim Support and the workload of the CIs contribute to Victim Support not always being seen as a party that the CI should involve.
- the consultation of a psychotrauma centre within seven days: there are known cases in which this does not happen within this timeframe, due to reticence of the psychotrauma centre or initial lack of clarity about the question of whether a specific case really related to partner killing.

Another deviation from the law in a strict sense is that in its interaction requests the Child Care and Protection Board does not always choose for either an interaction arrangement or a denial with a specific duration. The Child Care and Protection Board regularly chooses to not request or to wait before requesting interaction arrangements, leaving the corresponding assessments and decisions to the CI. Such requests are usually substantiated by the observation that, after three months, there is still too much uncertainty about the situation to make a more concrete request. In those cases in which the Child Care and Protection Board has requested to not determine or to wait before requesting an interaction arrangement, the investigation showed that the juvenile judge usually takes over this request from the Child Care and Protection Board.

³ VoVo = provisional guardianship; VOTS = provisional family supervision order.

Given that the number of cases in which a denial decided for a specific timeframe is very minimal, no conclusions can be drawn about the working of the law in the period during and after a denial timeframe.

Part B: How does the law relate to the European Convention on Human Rights (ECHR)?

When, in a case of partner killing, decisions are taken about the contact between the children and the detained, suspected or convicted parent, the human rights of those involved could become imperilled. It was therefore investigated how the law relates to convention stipulations from the ECHR. The rights of the child that, according to the CRC, deserve to be protected are also involved in that investigation. Special attention was paid to the jurisprudence of the Dutch Supreme Court (Hoge Raad) and the European Court of Human Rights in Strasbourg. In that context it can be determined that, since the enactment of the law, no published jurisprudence has been found which places the relation of the law to the mentioned convention's stipulations in a new or different light.

This means that special value must be attached to the admissibility decision in the case *Nekvedavicius versus Germany*, where the HUDOC ruled that the reasons to deny interaction can in any event not be considered as permanent and that the national judges have an ongoing obligation to re-evaluate the situation. This obligation to periodically re-evaluate after one year was subsequently nuanced, in terms of the ability of waiving it under some circumstances. That is the case if the re-evaluation were to severely threaten the well-being of the child, as seen in the HUDOC's admissibility decision in the case *Heidemann versus Germany*.⁴

The crucial question that was explored is whether this system of periodic re-evaluation of an interaction denial is sufficiently protected in the Law on stipulations on the right to have contact or interaction after a partner killing. Book 1 Article 377e(3) of the Civil Code determines that the parent that is suspect/convicted is only eligible for a re-evaluation request after two years, instead of one year. The question is how that relates to the requirement to look at each situation individually by assessing the concrete circumstances of the case, to which the HUDOC in the *Heidemann* case seems to oblige.

It is important that in those situations that fall under the law there be more of a *direct weighing of the interests of the child* – when things are quiet and when having or not having interaction with the parent – as against the *right of the parent to request interaction* and the ensuing further stress and unrest for the child. This situation modifies the obligation from the side of the government.

It is essential that a parent, who after actual or suspected partner killing has to deal with an interaction denial, under changed circumstances still be able to request a new ruling from the judge. That could be possible, for example, if the criminal procedure results in an acquittal for the parent. In this way, the rights of the corresponding parent – which are safeguarded by ECHR article 6 – are met.

The fact that minors themselves can take the initiative, and based on their informal right to access to courts of law from Book 1 Article 377g of the Civil Code together Book 1 Article 377e of the Civil Code (and in cases of joint custody via the bond of Book 1 Article 253a(4) of the Civil Code) can attempt to undo an interaction denial, is an important supplementation. This possibility also meets the UN Convention on the Rights of the Child and the premise that as much justice as possible is done to the views of the child.

This leads to the conclusion that, according to the current status of the convention's jurisprudence, the stipulations of the *Law on stipulations on the right to have contact or interaction after partner killing* are (still) at odds with the convention framework of the ECHR, as can be derived from the jurisprudence of the HUDOC and the Dutch Supreme Court. All in all, the legal system appears to offer sufficient guarantees to weigh the involved interests carefully against each other, in situations of partner killing.

Part C: With the law change and its application, are the interests of the child being sufficiently served? Have there been undesirable effects because of the implementation of the law?

First of all, when answering this question, it was examined how the involved parties define the interests of the child. When defining what must be understood as the interests of the child, the police focuses

⁴ HUDOC 17 May 2011, Appl.no. 9732/10, ECLI:CE:ECHR:2011:0517DEC000973210 (*Heidemann vs. Germany*).

mainly on the **safety** of the child. In addition to safety, parties such as the Child Care and Protection Board, the CIs and the National Psychotrauma Centre also focus specifically on the **development** of the child and how this development can be guaranteed to elapse in a healthy manner.

For the Child Care and Protection Board, this focus on the development of the child clearly comes to the fore both in the way the Child Care and Protection Board structures its investigation and in the way they substantiate their requests for custody and interaction. Whereas in custody requests this predominantly leads to a clear choice to deny the parent's custody, the considerations related to interaction are more complicated. When **denying** interaction for a specific timeframe, the Child Care and Protection Board also considers the risks for the development of the child. For this reason, it is usually considered too strict to deny interaction for a specific timeframe, and the preference regularly goes to leaving the decision up to the CI. The voice of the child is considered by the Child Care and Protection Board to the extent that, in the considerations, whether the child clearly indicates wanting or not wanting to see the parent can be decisive.

The interviewed CIs and the curators ad litem also see the development of the child as an important element of the interests of the child. Here, just like the Child Care and Protection Board, both parties see ways in which denial of interaction can *damage* or *serve* the interests of the child, and generally agree with the conclusions drawn by the Child Care and Protection Board in this respect. In this context, the CIs tend to follow the reasoning that the child regularly gets plenty of decision leeway when determining what should happen in terms of interaction. It does happen though that, in retrospect, the CIs sometimes consider that denial of interaction for a specific timeframe could have offered a more harmonious solution in a case. Although CIs thus mention that a delimited denial can have benefits, they also state that, at the time of the court decision, the knowledge which is needed to make a well-informed decision is often lacking.

It was also examined how the elements from the law change worked out for the child and whether there were undesirable effects, such as unnecessary overlegalising. The interviewed parties take the view that the children benefit little from the obligatory council investigation by the Child Care and Protection Board and the subsequent custody and interaction procedure. On the one hand, this has to do with the fact that the children in the investigated cases are mostly younger than 12 – the age at which children are heard by the juvenile judge in accordance with the right-to-be-heard standard. On the other hand, the involved parties indicate that the acute life changes these children have to deal with play a role that is more on the foreground. Lastly, the involved parties make targeted choices regarding the extent to which they communicate with the children about the council investigation and/or the judicial procedure, so as not to burden children unnecessarily. It must be emphasised that Board staff indicate that CIs and curators ad litem probably have a better idea about what is discussed with the children, whereas the picture from the interviews emanates mainly from the interviews with Board staff.

Another element of the law change is the linking of the custody and interaction investigation, as a result of which the interaction investigation must now take place within three months. This linking is generally considered positive. The involved parties do, however, point out that the term of three months can be too short to arrive at conclusive recommendations, especially with regard to interaction.

In terms of the undesirable effects, the obligatory custody and interaction procedure in the courts leads by definition to *legalising*, as the procedure must take place after all. The interviewed professionals usually do not find this legalising *unnecessary* though. Professionals do see solid benefit in the obligatory intervention of the juvenile judge when it comes to:

- the legal assessment of the major decisions related to interaction;
- the legitimacy that such assessment gives these decisions;
- the reporting, which later on reveals to the child why certain decisions were made;
- the establishment of binding agreements, which can be referred back to if turmoil arises in a case later on.

The findings of this investigation were presented to a number of experts. These experts stated the following in this respect:

- In general, **the custody and interaction investigation and the subsequent judicial procedure** are seen as legal instruments that contribute to advocating for the interests of the child. The benefit of these legal steps is generally found in the carefulness and the expertise that are thus guaranteed when arriving at a decision about interaction.
- In general, experts doubt whether the **denial of interaction for a specific timeframe** in such complex cases such as partner killing makes sense and serves the interests of the child. They emphasise that the needs and the wishes of the child can quickly change and that this has to be anticipated: there must be scope to look at each situation individually.
- In general, experts understand that **the CIs usually get a lot of decision leeway in the judicial interaction arrangements**, as this offers scope to look at each situation individually. At the same time, there are doubts about whether CIs – given their sometimes high turnover of personnel – are sufficiently equipped to take all the decisions without any direction from the court or the Child Care and Protection Board.
- In general, the experts consider it **important that there always be someone representing the voice of the child in the custody and interaction procedure**; therefore, the fact that a curator ad litem is not always appointed deserves attention. There are doubts about whether this representational role should always be fulfilled by a curator ad litem, or whether the role can also be fulfilled by a party that is already involved. Experts consider that the latter can be the preferred option, to avoid having too many parties involved around the child. The advantage of a curator ad litem in such contexts lies mainly in a guarantee of neutrality and the right expertise by someone who always talks with the child (especially when this is a behavioural expert).

Overall conclusion

Ultimately, the most important question in this investigation was: do the changes in the law, as well as the way in which the law is implemented, sufficiently serve the interests of the child in this type of matters? We reflect on this based on the legally implemented changes.

The investigation of the Child Care and Protection Board and the request to the juvenile judge regarding interaction

The investigation shows that the process covered in order to arrive or not arrive at an interaction arrangement benefits the carefulness and transparency of its accomplishment. That is clearly in the interest of the child. It also shows that wherever involved professionals are of the opinion that more room is needed than what the law strictly allows for, they do take that room, based on considerations relating to the interests of the child. Those interests are thus clearly at the forefront of the actions.

Still, a caveat is in place here: the investigation of the Child Care and Protection Board does not regularly lead to a concrete request regarding interaction. Ample room is left to the CI to define this later, when there is more clarity about the development of the case and the minor(s). That entails two risks: first, the risk that the suspected parent will still start a procedure to compel an interaction arrangement; and second, that the consideration now lies in the hands of an institution that is under high pressure and is understaffed with a high personnel turnover, whereas these sorts of questions require specific expertise.

Appointing a curator ad litem

With respect to appointing a curator ad litem, the investigation and the finding that a curator ad litem is not always appointed raise a legal question – that of whether the added paragraph 2 to Book 1 Article 250 of the Civil Code is of benefit in this context. Paragraph 1 of the same article in fact already gives the judge the possibility ex officio to appoint a curator ad litem. With paragraph 2, a choice was made for an obligatory character in case of actual/suspected partner killing, but that obligation is not always complied with. Whatever the answer is to this legal question, if the opinion persists that a curator ad litem must *always* be appointed, raises in this investigation the question of *how* this should be arranged for, as the current practice does not appear to lead to it.

The fact that a curator ad litem is not always appointed also raises other questions:

- First is the question of why: is it indeed so that a careful weighing (consideration) must be always made to this end and that not appointing a curator is therefore a deliberate choice? And is the reason for it, then (as various respondents in the investigation indicated), that no benefit is seen from having a curator ad litem?
- Next, this finding also raises the question of how and by whom the minor is represented if this is not done by a curator ad litem, and whether both the right of the child to be heard in the procedure and the right to be informed about the procedure are being sufficiently protected in such cases.

Based on the current investigation these questions cannot be answered, but they are important because it is precisely by using a curator ad litem in this type of procedures that these rights of the involved minors can be safeguarded. We now know *that* these rights are not always safeguarded through this route; the remaining question is, then, *whether* that happens through a different route.

In what follows, it is important to reflect on the way in which minors are involved in the entire process that the law applies to. Several experts have been particularly critical of the finding that the Child Care and Protection Board regularly fails to talk to the children themselves. It is important to examine whether it is possible to give the voice of children more space in the process in which decisions are taken with regard to interaction with the suspected parent.

Denial for a duration of two years or more

Due questions can be raised regarding the benefit of Book 1 Article 377e(3) of the Civil Code. In the first place, the investigation points out that, in practice, the prolonged denial is hardly ever opted for. In exceptional cases where that choice is in fact made, it has not been possible to investigate its consequences.

At present it is therefore unclear whether this law change appears to be beneficial in practice. To be able to determine this further, it is necessary to follow over a longer period of time how often interaction is denied for two years or more, and what happens afterwards. The investigation shows that professionals indicate that a lot can change in two years, for example in the grieving process of the child. These professionals therefore emphasise the importance of looking at each situation individually, and consider denial in that context to be a measure that gets in the way of looking at each situation individually.

In conclusion

The 14 cases that were included in this investigation were grouped under 'partner killing', a term that remains controversial. After all, most cases are cases in which men killed their current or former female partner, cases in which the term *femicide* applies and where largely a different dynamic is at play, than cases in which women kill their current or former male partner. This dynamic involves not only relationships between partners/ex-partners, but also relationships between the suspected parent and children and the patterns within these relationships that ultimately culminate in the killing of the partner/ex-partner. Cases of partner killing (the term that is used in this report) therefore demand looking at each situation individually. They require that involved professionals have ample knowledge of violence and relationship patterns, specific expertise on how these relate to children's development, and knowledge about their own norms with respect to relationship dynamics and patterns of violence and how they influence or can influence their actions.

This investigation was not about questioning whether involved professionals possess these skills; it was about whether relationship dynamics and patterns of violence are being properly recognised and identified so that decisions about interaction appropriate to that context can be taken. However, for some items, the investigation raises questions in this context: for example, when it comes to a different course of events in which the mother is the suspected parent, or regarding the indicators used to assess whether the parent really is an important attachment figure for the child. Questions certainly remain for the future, and must be addressed by subsequent research.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Op 1 januari 2018 is de ‘Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding’ in werking getreden. Afgesproken is dat de Tweede Kamer binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie daarvan ontvangt. Deze rapportage doet verslag van het onderzoek dat in het kader van deze evaluatie door RegioPlan is uitgevoerd. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), op verzoek van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De wetwijziging heeft betrekking op zeer ingrijpende thematiek: partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn. Bij het handelen na partnerdoding door de betrokken professionals is zorgvuldigheid van groot belang. Met name zodanig handelen dat het belang van het kind gediend is zonder de rechten van de verdachte ouder op ontoelaatbare wijze te beperken, verdient hierin aandacht. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het wel/niet faciliteren van het omgangsrecht van de ouder met diens kind, wat in deze situaties nauwkeurig dient te worden afgewogen tegen het belang van het kind. Om hier meer duidelijkheid in te bieden, is in lijn met de wetwijziging een protocol ontwikkeld dat de stappen specificeert die volgens de gewijzigde wet na incidenten van (vermoedelijke) partnerdoding gezet moeten worden. Dit betreft het ‘Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken’. De wetwijziging en het bijbehorende protocol hebben als doelstelling om de zorgvuldigheid na incidenten van (vermoedelijke) partnerdoding te bevorderen, en daarbij de behartiging van de belangen van het kind goed te waarborgen.

Het bereik van de wet is beperkt tot gevallen waarin de partner die *gedood is*, alsmede de partner die *verdacht* wordt van of *veroordeeld* is voor de partnerdoding *beiden de juridische ouders* zijn van het minderjarige kind of de minderjarige kinderen. De wet strekt zich dus *niet* uit tot situaties van partnerdoding waarin een van de partners de stiefouder (of de ex-partner) dan wel de pleegouder van het kind is. Dat is een bewuste keuze geweest van de wetgever, waarbij de minister heeft aangegeven ‘de indruk te hebben dat de problematiek rond personen die na partnerdoding contact of omgang blijven zoeken met een kind, zich concentreert bij ouders’ en er hem ‘geen gevallen bekend zijn van stiefouders, (ex-)partners of pleegouders die na een dergelijke gebeurtenis persisteren in contact met het kind’⁵

Met de inwerkingtreding van de wet zijn een aantal wetsartikelen ingevoerd/gewijzigd. In de eerste plaats is na artikel 1:242 BW een nieuw artikel ingevoerd dat luidt:

Artikel 1:242a BW

Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, stelt de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek in naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of veroordeeld is wegens het doden van de andere ouder, zodra de Raad van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld. Op basis van dit onderzoek verzoekt de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter om een contact- of omgangsregeling vast te stellen of om het contact of de omgang te ontzeggen. Een verzoek om het contact of de omgang te ontzeggen vermeldt tevens de duur van de verzochte ontzegging.

Verder is aan het bestaande lid 1 van artikel 250 BW⁶ een nieuw lid toegevoegd dat luidt:

⁵ Tweede Kamer 2016-2017, 34518, nr. 6, p. 5.

⁶ Het reeds bestaande artikel 1:250 lid 1 BW luidt: ‘Wanneer in aangelegenheden betreffende diens verzorging en opvoeding, dan wel het vermogen van de minderjarige, de belangen van de met het gezag belaste ouders of een van hen dan wel van de voogd of beide voogden in strijd zijn met die van de minderjarige, benoemt de rechtbank, danwel, indien het een aangelegenheid inzake het vermogen van de minderjarige betreft, de kantonrechter, of, indien de zaak reeds aanhangig is de desbetreffende rechter, indien hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht, daarbij in het bijzonder de aard van deze belangenstrijd in aanmerking genomen, op verzoek van een belanghebbende of ambtshalve een bijzondere curator om de minderjarige ter zake, zowel in als buiten rechte, te vertegenwoordigen.’

Artikel 1:250 BW, tweede lid

In geval van een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming als bedoeld in artikel 1:242a benoemt de rechter bij de aanvang van het geding een bijzondere curator om de minderjarige, zowel in als buiten rechte, te vertegenwoordigen.

Artikel 1:377e BW dat gaat over het wijzigen van een bestaande omgangsregeling is uitgebreid met een tweede en een derde lid⁷:

Artikel 1:377e BW, tweede lid

De rechtbank kan op verzoek van een ouder, of van een biologische ouder die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind, een beslissing waarbij de omgang is ontzegd tevens wijzigen na verloop van een periode van een jaar nadat de eerdere beschikking in kracht van gewijsde is gegaan.

Artikel 1:377e BW, derde lid

Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, en de rechter heeft de omgang ontzegd voor een duur van twee jaar of meer, dan kan de rechter, in afwijking van het tweede lid, de beslissing waarbij de omgang is ontzegd, onverminderd het eerste lid, niet eerder wijzigen op verzoek van de ouder dan na verloop van een periode van twee jaar nadat de eerdere beschikking in kracht van gewijsde is gegaan.

En ten slotte is in Titel 1 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek een nieuw artikel 28a ingevoegd met de tekst:

Artikel 28a Overgangswet Nieuw BW

1. Artikel 242a van Boek 1 blijft buiten toepassing ten aanzien van de ouder die als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding.

2. Artikel 377e, lid 3, van Boek 1 blijft buiten toepassing ten aanzien van het verzoek van de ouder die als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, dat is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Samengevat zijn de wijzigingen waarvan het effect in dit onderzoek wordt onderzocht:

- De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) doet in alle gevallen waar sprake is van (een verdenking van) partnerdoding en waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, een onderzoek naar de wenselijkheid van een omgangsregeling tussen het kind en de gedetineerde ouder. Op basis van dit onderzoek verzoekt de RvdK de kinderrechter dan wel om een omgangsregeling⁸ vast te stellen, dan wel om de omgang te ontzeggen. Het verzoek van de RvdK dient daarbij ook de duur van de verzochte omgangsregeling of omgangsontzegging te vermelden.
- Een kinderrechter doet hierover altijd uitspraak en heeft de mogelijkheid deze uitspraak na ten minste een jaar te herzien op verzoek van de ouder. Wanneer de rechtbank echter besluit tot een ontzegging van twee jaar of langer, is een eventueel nieuw verzoek van de ouder pas na twee jaar ontvankelijk.
- De wet voorziet in de verplichte benoeming van een bijzondere curator om het kind te vertegenwoordigen in alle partnerdodingszaken. Dit kan bijvoorbeeld een advocaat of gedragsdeskundige zijn.

⁷ Het reeds bestaande artikel 1:377e lid 1 BW luidt: 'De rechtbank kan op verzoek van de ouders of van een van hen of van degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind een beslissing inzake de omgang alsmede een door de ouders onderling getroffen omgangsregeling wijzigen op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan.'

⁸ Door het rapport heen wordt omwille van de leesbaarheid over omgang en omgangsregeling gesproken, in plaats van contact/omgang en contact-/omgangsregeling. Het verschil tussen contact(regeling) en omgang(sregeling) is dat de term 'contact' juridisch gezien wordt gebruikt in een situatie waarin de ouder over wie de regeling gaat het gezag over het kind heeft. De term 'omgang' wordt gebruikt voor een situatie waarin de ouder het gezag niet (meer) heeft. Een nadere toelichting is te vinden op de volgende pagina.

Het begrip ‘**clausulering**’, dat in de titel van de wet terugkomt, verdient enige toelichting. Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde wetsartikelen, komt het begrip uitsluitend terug in het laatstgenoemde wetsartikel uit de overgangswet. Als het gaat om een individuele uitspraak van de rechter, hanteert de wetgever de term **ontzegging** van contact of omgang.

De term ‘clausulering’ wordt door de wetgever kennelijk gebezigd om aan te geven dat *het omgangsrecht als zodanig* geclausuleerd kan worden in situaties van partnerdoding.

Anders geformuleerd: Waar de hoofdregel is dat er tussen ouders en kinderen in beginsel een wederkerig recht op omgang/contact bestaat, voortvloeiend uit art 8 EVRM, is in gevallen van partnerdoding dat recht *niet meer ongeclausuleerd* aanwezig. Met de wetswijziging is immers bepaald dat in gevallen van partnerdoding er altijd een raadsonderzoek en een rechterlijke uitspraak moet komen. Deze verplichte interventie kan worden beschouwd als een vorm van clausulering. In deze interpretatie valt zowel een ontzegging van contact/omgang als het vaststellen van een contact-/omgangsregeling onder het begrip ‘clausulering’.

In lijn met het bovenstaande zullen wij dezelfde terminologie hanteren in dit rapport.

Kortom: de term clausulering wordt door ons uitsluitend gebruikt om te verwijzen naar de verplichte tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter als zodanig in het beoordelen van het recht op omgang van de ouder met diens kinderen in partnerdodingszaken. Waar het gaat om de specifieke maatregelen die daarbij op casusniveau opgelegd kunnen worden, waarmee omgang voor een bepaalde periode wordt tegengehouden, zal gesproken worden van **ontzegging** van omgang.

Een ander belangrijk begrip in dit rapport is het begrip **omgangsregeling**, wanneer het gaat om wat er wordt besloten over de vraag of de ouder het kind mag zien. In situaties waarin de ouder daarbij het gezag heeft over het kind wordt juridisch gesproken over een **contactregeling**. In situaties waarin de ouder het gezag niet (meer) heeft, wordt gesproken over een **omgangsregeling**. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport en vanwege het feit dat er in partnerdodingszaken doorgaans sprake is van de schorsing en de beëindiging van het gezag van de gedetineerde ouder, zal in het vervolg steeds gesproken worden van **omgang**, respectievelijk een **omgangsregeling**.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

De hiervoor beschreven wetswijziging had als doel om de zorgvuldigheid bij besluiten inzake omgang in partnerdodingszaken te waarborgen, en daarbij de behartiging van de belangen van het kind goed te borgen. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de effecten van de wetswijziging (met het oog op het belang van het kind). De essentie is daarbij de feitelijke reconstructie van het proces dat wordt doorlopen voor het realiseren van afspraken over omgang na partnerdoding en het vaststellen van de effecten die dat proces heeft op de mate waarin het belang van het kind wordt gediend.

De probleemstelling voor dit onderzoek behelst de volgende vier hoofdvragen:

- Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe, zo nee waarom niet?
- Hoe is de verhouding van de wet tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)?
- Zijn er neveneffecten opgetreden met de toepassing van de wet?
- Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend?

Omwille van een logische structuur van dit rapport zijn de hoofdvragen enigszins herschikt, waardoor de hoofdvraag over neveneffecten nu wordt behandeld in het hoofdstuk over het belang van het kind.

De probleemstelling is als volgt uitgewerkt in onderzoeksvragen:

A. *Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe? Zo nee, waarom niet?*

1. Hoeveel gevallen van partnerdoding⁹ zijn er bekend bij de Raad voor de Kinderbescherming sinds de inwerkingtreding van de wet, en omvat dit alle zaken sedertdien? Zo nee, om hoeveel zaken gaat dit, en waarom zijn deze niet bekend bij de Raad voor de Kinderbescherming?

⁹ Het gaat in dit onderzoek niet om alle gevallen van partnerdoding, maar alleen om die gevallen van partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn en de verdachte persoon de juridische ouder van (minimaal één van) deze kinderen is.

2. Is er, en zo ja hoe, per kind feitelijk uitvoering gegeven aan de wet, in de zin van in ieder geval de voorziening in het gezag, de (ontzegging van de) omgangsregeling, de benoeming van de bijzondere curator en de niet-ontvankelijkheid van een (hernieuwd) verzoek van de ouder tot het vaststellen van een omgangsregeling? Hoe is het verloop van casussen waarin niet feitelijk uitvoering is gegeven aan de wet?
3. Als er een ontzegging van de omgang is afgesproken door de rechter, in hoeveel zaken is dat het geval en voor hoe lang? In hoeveel zaken is er een ontzegging van langer dan een jaar afgesproken?
4. Wat is er vóór de gerechtelijke uitspraak over omgang afgesproken? Hoeveel tijd ging eroverheen voordat de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek indiende bij de rechtbank, en vervolgens de rechter zich uitsprak over de bepaling?
5. Als de termijn van de ontzegging reeds is afgelopen, wat is er daarna afgesproken door de rechter ten aanzien van de omgang?
6. In hoeveel gevallen is een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling niet-ontvankelijk verklaard na een eerdere ontzegging en op basis waarvan?
7. Hoeveel zaken zijn er waarin er een beroep is gedaan door het kind op artikel 1:377g BW om zelf omgang met de ouder te vragen?
8. Wat is de rol van de bijzondere curator, indien benoemd, na en als gevolg van zijn benoeming geweest? Welke taken heeft hij op zich genomen?

B. Hoe is de verhouding van de wet tot het EVRM?

9. Hoe verhoudt de wet zich volgens de parlementaire geschiedenis tot artikel 8 en 6 EVRM?
10. Is er jurisprudentie sedert de inwerkingtreding van de wet in relatie tot artikel 8 en artikel 6 EVRM, en wat houdt deze in?

C. Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend?

11. Hoe wordt het belang van het kind in de praktijk van de uitvoering van de wet ingevuld door de betrokken partijen?
12. Hoe heeft de aanwijzing van een bijzondere curator en andere instrumenten in de wet voor het kind uitgepakt?
13. Zijn er neveneffecten opgetreden van de wet, zoals onnodige juridificering of andere neveneffecten die het belang van het kind hebben beïnvloed?
14. Heeft de wet uiteindelijk tot de behartiging van het belang van het kind geleid, zo ja hoe, en zo nee, waarom niet?

1.3 Methoden en dataverzameling

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende stappen doorlopen om de benodigde data te verzamelen:

- documentstudie;
- verkennende interviews;
- vaststelling totaal aantal casussen;
- dossieronderzoek;
- juridische analyse;
- casusinterviews;
- analyse van de verzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming en de uitspraken van de kinderrechters;
- expertmeeting.

Hieronder gaan we verder in op deze methoden.

Documentstudie

Het onderzoek is gestart met een documentstudie. Daarbij zijn allereerst stappen gezet in de operationalisering van 'het belang van het kind'. Hiervoor zijn stukken doorgenomen uit de geschiedenis van de wetswijziging, waarbij uitgebreid is gekeken naar de reacties van diverse organisaties die in de consultatiefase van de wet zijn geraadpleegd. Daarbij zijn nauwgezet de uitspraken genoteerd (zowel van wetgever, als Kamer, als betrokken organisaties) die blijf geven van een invulling van wat het belang van het

kind inhoudt. Ook zijn de redenen en argumenten verzameld die voor en tegen de wetwijziging zijn ingebracht en is het feitelijk te doorlopen proces om te komen tot een uitspraak van de rechter over omgang gereconstrueerd.

Verkennde interviews

Vervolgens zijn er zeven verkennde interviews afgenomen met diverse betrokken partijen. In algemene zin dienden deze digitale interviews ertoe om op drie onderwerpen informatie te verzamelen:

1. De feitelijke uitvoering van het werkproces: de interviews dienden ertoe om meer grip te krijgen op het proces dat in het Handelingsprotocol wordt beschreven: dit bood belangrijke informatie over wat de aandachtspunten moesten zijn in de verdere dataverzameling.
2. De visie van betrokken partijen op de uitwerking van de wetwijziging in de praktijk: daarbij is nagegaan in hoeverre de aandachtspunten die betrokken partijen in het wetgevingsproces naar voren hebben gebracht, naar hun mening de verwachte uitwerking hebben gehad.
3. De manier waarop in het uitvoeringsproces betrokken partijen het begrip 'het belang van het kind' operationaliseren, waarbij ook is nagegaan of zij deze operationalisering schriftelijk hebben vastgelegd en binnen de organisatie of sector hebben verspreid.

Het onderstaande schema bevat per geïnterviewde partij aanvullend op het bovenstaande de specifieke focuspunten voor de interviews. De verkennde interviews zijn uitgewerkt in gespreksverslagen en deze gespreksverslagen zijn overkoepelend samengevat op de genoemde focuspunten.

Aanvullend is er contact geweest met de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) voor het inplannen van een interview, waarbij het onder andere zou gaan over hun visie tijdens de consultatiefase en hun kijk op de huidige uitvoering van de wet. Vanuit RSJ is hierover toen aangegeven dat zij weinig hadden toe te voegen omtrent hun eerdere visie en dat zij het idee hadden onvoldoende te kunnen zeggen over de overige interviewvragen. Met RSJ heeft er om die reden geen interview plaatsgevonden.

Tabel 1.1 Onderwerpen interviews per partij

Geïnterviewde partij	Focus interview
Nationale Politie: landelijk en LEC-EGG	De uitvoering in relatie tot het Handelingsprotocol in de eerste fase van het werkproces; aanvullende bronnen voor zicht op totaal aantal relevante casussen.
Raad voor de Kinderbescherming ¹⁰	Feitelijke uitvoering Handelingsprotocol; zicht op verloop proces binnen de RvdK en daarmee op registratie van relevante casussen; visie op uitwerking wetwijziging in de praktijk.
Jeugdbescherming Amsterdam ⁵	Feitelijke uitvoering Handelingsprotocol; zicht op verloop proces binnen Jeugdbescherming Amsterdam; visie op uitwerking wetwijziging in de praktijk.
Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond ⁵	Feitelijke uitvoering Handelingsprotocol; zicht op verloop proces binnen Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond; visie op uitwerking wetwijziging in de praktijk.
Landelijk Psychotrauma-centrum	Feitelijke uitvoering Handelingsprotocol. Visie op uitwerking wetwijziging in de praktijk, onder andere op het optreden van ongewenste neveneffecten in situaties waarin er geen onenigheid is over omgang.
Slachtofferhulp Nederland	Feitelijke uitvoering Handelingsprotocol. Visie op uitwerking wetwijziging in de praktijk, met aandacht voor een eventuele toegenomen terughoudendheid in het ontzeggen van omgang en de stem van het kind zelf in het proces.

Vaststelling totaal aantal casussen

Gelijktijdig met het organiseren van de verkennde interviews zijn er stappen gezet om het totale aantal relevante casussen sinds de wetwijziging te achterhalen. Relevante casussen zijn casussen waarin minderjarige kinderen betrokken zijn, van wie de ene ouder de andere ouder (vermoedelijk) om het leven heeft gebracht. Het gaat dus om zowel partner- als ex-partnerdoding, en om een ouder-kindrelatie tussen de verdachte ouder en de minderjarige(n).

¹⁰ De Raad voor de Kinderbescherming valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid, en onderzoekt en adviseert over jeugdbeschermingsmaatregelen. Jeugdbescherming Amsterdam en Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond zijn beide gecertificeerde instellingen (GI's) die vervolgens verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze jeugdbeschermingsmaatregelen.

Om dit aantal casussen te achterhalen, zijn in deze onderzoeksfase twee sporen bewandeld:

- Aan de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) is gevraagd om intern bij alle regio's de vraag uit te zetten naar relevante zaken. Hierbij is gevraagd naar (ex-)partnerdodingszaken waarbij minderjarige kinderen betrokken waren, en waarbij er sprake was van een ouder-kindrelatie tussen de verdachte en de kinderen. In aanvulling hierop hebben twee stafmedewerkers van de RvdK nog een zoekopdracht gerund in het landelijke dossiersysteem van de RvdK.
- Om duidelijkheid te krijgen over de vraag of de RvdK, zoals de wet vereist, in alle relevante gevallen betrokken wordt bij zaken waarin sprake is van partnerdoding en minderjarige kinderen, is geprobeerd om ook via het registratiesysteem van de Nationale Politie een overzicht van casussen te achterhalen. Hierbij is dus ook gezocht naar partnerdodingszaken uit dezelfde periode, waarbij minderjarige kinderen betrokken waren en waarbij sprake was van een ouderschapsrelatie tussen de verdachte/pleger en de minderjarige(n). Daartoe zijn verschillende gesprekken gevoerd met een data-analist van de politie om te bezien welke mogelijkheden hiertoe bestonden. Uiteindelijk is er een dataverzoek bij de politie ingediend, met daarin de volgende criteria:
 - het type misdrijf (moord/doodslag);
 - bekendheid van identiteit verdachte en slachtoffer;
 - relatie verdachte en slachtoffer (getrouwde of ongetrouwde partners of ex-partners);
 - betrokkenheid van minderjarige inwonende kinderen van (ex-)partners;
 - zaken uit de periode 2018 tot en met juni 2022 (zie voor verdere uitleg: de onderstaande subparagraaf 'Dossieronderzoek').

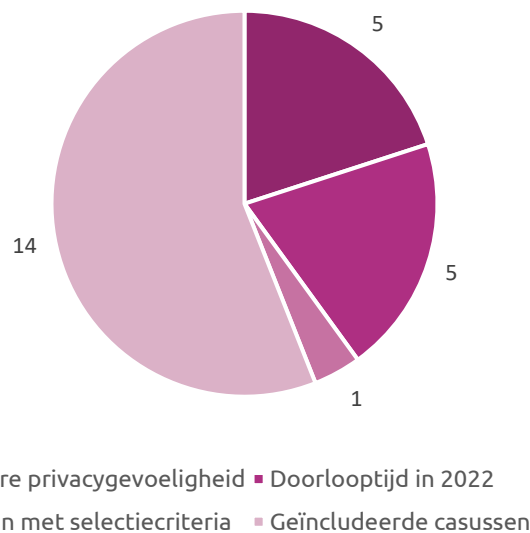
De data-analist heeft uiteindelijk registraties uit het Summit-registratiesysteem (waarin alle moord- en doodslagzaken worden geregistreerd) vergeleken met registraties uit de BVH (Basisvoorziening Handhaving; waarin alle misdrijven worden geregistreerd). Deze vergelijking was nodig om in deze zaken de ontbrekende informatie over familierelaties tussen verdachte, slachtoffer en/of minderjarige kinderen te achterhalen. De resultaten hiervan worden in hoofdstuk 2 besproken.

Dossieronderzoek

Voor de beantwoording van de vragen 2 tot en met 8 is het *feitelijke* verloop gereconstrueerd van de casussen die bij de interne uitvraag van de RvdK naar voren kwamen. Het voornemen was daarbij om uit het overzicht van de RvdK een steekproef te trekken van maximaal zestien casussen. Uiteindelijk betrof de daadwerkelijke steekproef veertien casussen uit het overzicht van de RvdK. Dit aantal viel lager uit dan vooraf voorgenomen, omdat een aantal casussen zich niet leenden voor het onderzoek. Deze casussen zijn omwille van de volgende redenen buiten beschouwing gelaten:

- **Privacygevoeligheid:** Vijf casussen bleken niet bruikbaar voor het dossieronderzoek, omdat deze casussen afgeschermd werden in verband met bijzondere privacygevoeligheid. De redenen voor deze bijzondere privacygevoeligheid betreffen bijvoorbeeld:
 - buitengewone media-aandacht voor een zaak;
 - betrokkenheid van een RvdK-medewerker (in de hoedanigheid van slachtoffer);
 - geen toestemming van de betrokken familieleden om de dossierinhoud beschikbaar te stellen voor onderzoek.
- **Doorlooptijd casus:** Vijf casussen liepen gedurende 2022 nog door. Voorafgaand aan het onderzoek is besloten om casussen uit 2022 niet mee te nemen, vanwege het (mogelijk) ontbreken van een eindbeslissing van de rechtbank in deze zaak. Hiervoor is gekozen om zodoende uitsluitend casussen te onderzoeken, waarbij het gehele traject zoals beschreven in het Handelingsprotocol doorlopen is.
- **Selectiecriteria:** Eén casus bleek bij lezing van het dossier niet aan de selectiecriteria van het onderzoek te voldoen, omdat het hier ging om een ex-partner die niet de ouder was van de kinderen.

Figuur 1.1 Selectie casuïstiek van (vermoedelijke) partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn



Om het feitelijk verloop van de geselecteerde casussen te reconstrueren, is een dossierstudie bij de RvdK uitgevoerd. Het Handelingsprotocol en de daarin omschreven stappen zijn gebruikt als basis voor de **indicatorenlijst** voor het dossieronderzoek. Hiervoor is gekozen omdat het Handelingsprotocol de stappen omschrijft die doorlopen moeten worden voor de uitvoering van de wet. De indicatorenlijst is aangevuld op basis van inzichten uit de verkennende interviews.

Van de veertien geselecteerde casussen zijn de dossiers van de RvdK onderzocht. Voor het onderzoeken van gerechtelijke uitspraken is er daarnaast aanvullend dossieronderzoek verricht bij de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr). De reden hiervoor is dat beschikkingen van de rechtbank geen eigendom zijn van de RvdK en derhalve niet door de onderzoekers via de dossiers van de RvdK mochten worden ingezien.

In de dossierstudie bij de RvdK zijn de volgende informatiebronnen bestudeerd:

- de rapportage van het gezag- en omgangsonderzoek dat de RvdK heeft uitgevoerd. Deze rapportage bevat onder andere de volgende informatie:
 - achtergrondinformatie over de casus;
 - de tijdens het onderzoek betrokken partijen en hun opvattingen;
 - de onderbouwing van het advies van de RvdK;
- registraties van contactmomenten met betrokken partijen;
- het advies aan de kinderrechter, inzake de gezag- en omgangsvoorziening.

Daarnaast is in het dossieronderzoek bij de Rvdr naar de volgende aanvullende informatiebronnen gezocht:

- de beschikking van de rechter, inzake de voorlopige voorzieningen en de gezags- en omgangsvoorziening. De voorlopige voorzieningen kunnen zowel een verzoek om **voorlopige voogdij** (hierna: VoVo) als een verzoek om een **voorlopige ondertoezichtstelling** (hierna: VOTS) betreffen.
- eventuele aanvullende beschikkingen tijdens en na de gerechtelijke uitspraak over omgang.

Voor het dossieronderzoek bij de Rvdr is er toegang verleend tot het niet-openbare online E-archief van de rechtspraak, vanuit de veronderstelling dat alle gewenste beschikkingen hier te vinden zouden zijn. Tijdens het dossieronderzoek bleek echter dat bij bepaalde casussen (een deel van) de beschikkingen niet in het E-archief stonden opgeslagen. Volgens de Rvdr zou het bij deze ontbrekende stukken gaan om beschikkingen die niet zijn gedigitaliseerd, maar alleen in fysieke vorm zijn gearchiveerd. Vanuit de

Rvdr bleek het niet mogelijk om deze fysieke uitspraken binnen de termijn van dit onderzoek te achterhalen en beschikbaar te stellen. Om deze reden konden er in dit onderzoek uiteindelijk van slechts zeven van de veertien casussen gezags- en omgangsbeschikkingen worden achterhaald; in vijf van de veertien casussen konden de beschikkingen inzake de voorlopige voogdij of de voorlopige ondertoezichtstelling worden achterhaald.

Juridische analyse

De onderzoeksvragen 9 en 10 richten zich op de verhouding van de wet tot het EVRM. Deze vraag is duidelijk afgebakend tot de verhouding van de wet tot artikel 8 en 6 EVRM volgens de parlementaire geschiedenis en relevante jurisprudentie sinds de inwerkingtreding van de wet in relatie tot deze twee artikelen. De onderzoeksvragen 12 tot en met 15 betreffen het belang van het kind en raken daarmee aan de relatie van de (uitvoering van de) wet tot het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Ook de vraag naar neveneffecten (11) is voornamelijk in dit licht beschouwd.

De onderzoeksvragen 9 en 10 zijn beantwoord door middel van:

- het doornemen van de parlementaire geschiedenis ten aanzien van de wetswijziging. Daartoe zijn de parlementaire stukken uit dossier 34518 bekeken en is de verhouding beschreven van de wet tot EVRM zoals die daaruit naar voren komt. Daarbij zijn ook de verschillende zienswijzen die er in dat proces over die verhouding naar voren zijn gebracht, beschreven;
- het via de databank van het EHRM en Rechtspraak.nl nagaan in hoeverre er aanvullingen zijn op EHRM 19 juni 2003, 46165/99 (Nekvedavicius vs Duitsland), EHRM 17 mei 2011, 9732/10 (Heideman vs Duitsland) en andere jurisprudentie waarnaar in de parlementaire stukken verwezen wordt. De uitspraken die gevonden zijn, zijn geanalyseerd in relatie tot de in de parlementaire geschiedenis gevoerde discussie.

Naast bovengenoemde analyse in relatie tot het EVRM is met het oog op de beantwoording van de onderzoeksvragen 12 t/m 15 ook nagegaan of er ontwikkelingen zijn geweest waarin aan de orde is gekomen hoe (de clausulering van) het recht op omgang zich verhoudt tot de rechtspositie van de minderjarige zoals die wordt beschermd door het IVRK. Daartoe is de gepubliceerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en van de Hoge Raad over omgang/contact sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging als basis gebruikt. De uitkomst van deze analyse is gebruikt om de uitspraken van de RvdK, kinderrechters en professionals in perspectief te plaatsen.

Casusinterviews

De verzamelde informatie over de parlementaire geschiedenis van de wetswijziging en de verkennende interviews, is gebruikt om itemlijsten op te stellen voor **interviews met professionals die bij de veertien onderzochte casussen betrokken waren**. In de interviews is betrokkenen gevraagd naar de resultaten van de wetswijziging, gezien vanuit het belang van het kind. Daarbij is ingegaan op specifieke aspecten van het proces zoals dat na de wetswijziging verloopt, ten opzichte van de situatie van voor de wetswijziging. De respondenten zijn bevraagd op veranderingen in de uitkomst voor de minderjarige, in termen van het belang van het kind, die voortvloeien uit de wijzigingen, zowel in positieve als in negatieve zin. De casusinterviews zijn uitgewerkt in gespreksverslagen. Alle gespreksverslagen zijn vervolgens geanalyseerd met behulp van een aparte indicatorenlijst, waarvoor het dossieronderzoek bij de RvdK en het Handelingsprotocol als basis hebben gediend.

Voorafgaand aan het onderzoek was het voornemen om per casus vier professionals te spreken, te weten de betrokken raadsmedewerker (RvdK), de (gezins)voogd, de bijzondere curator en een andere hulpverlener (bijvoorbeeld traumahulpverlening). Toen het onderzoek werd opgestart gold een werkonderbreking van de gecertificeerde instellingen die de (gezins)voogd leveren, die onder andere inhield dat zij niet meewerkten aan landelijk onderzoek. Daarom is besloten geen interviews met bij de casussen betrokken (gezins)voogden te houden, maar wel met de betrokken raadsmedewerkers, bijzondere curatoren en betrokken traumahulpverleners te spreken. De verwachting was dat het merendeel van de contactgegevens van deze professionals uit de dossiers van de RvdK en de Rvdr gehaald zouden kunnen worden.

Tijdens het organiseren van de interviews was het streven om 42 interviews in te plannen (3 professionals per casus voor 14 casussen). Gedurende het onderzoek bleek het echter noodzakelijk deze doelstellingen verder bij te stellen. Dit had te maken met de volgende factoren:

- Een groot deel van de contactgegevens bleek niet in de dossiers van de RvdK te staan, waardoor er aanvullend naar contactgegevens moest worden gevraagd bij medewerkers van de RvdK, die hier niet voor alle casussen in konden voorzien.
- Vanwege de privacygevoeligheid van de zaken was de bereidheid om deel te nemen aan de interviews en/of om contactgegevens te delen beperkt.

In nauw overleg met de opdrachtgever is daarom besloten om na twee maanden het organiseren van interviewafspraken te staken, waardoor het streefgetal van 42 interviews niet kon worden gerealiseerd. Uiteindelijk zijn er met 23 professionals interviews ingepland, waarvan er uiteindelijk 22 interviews hebben plaatsgevonden (zie hieronder).

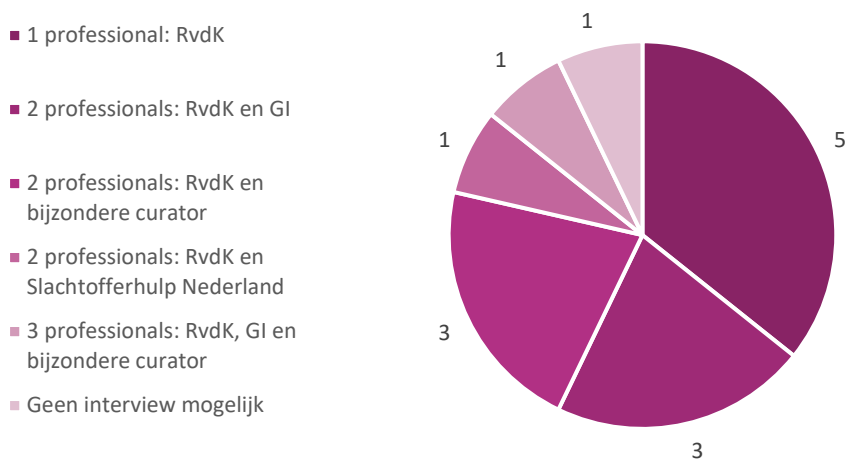
Dit betrof:

- Veertien interviews met medewerkers van de RvdK: deze medewerkers zijn direct aangeschreven en hen is verzocht om deelname aan de interviews. Bij twee casussen waren de betrokken raadsonderzoekers niet (meer) werkzaam bij de RvdK. In plaats daarvan zijn voor deze casussen de betrokken gedragsdeskundige en juridisch deskundige geïnterviewd. In alle overige casussen betrof het interviews met de raadsonderzoekers die het gezag- en omgangsonderzoek hebben uitgevoerd. Bij één casus was een raadsmedewerker op het laatste moment verhinderd en was er geen vervangend interview meer mogelijk. Hierdoor hebben er uiteindelijk voor dertien casussen interviews met raadsmedewerkers plaatsgevonden.
- Vier interviews met bijzondere curatoren: deze curatoren zijn direct benaderd op basis van de contactgegevens, in zoverre deze in de dossiers van de RvdK voorkwamen. Bij het merendeel van de dossiers was dit niet het geval. Bij deze casussen is geprobeerd via de raadsmedewerker en/of de (gezins)voogd alsnog contactgegevens te verkrijgen. Dit hield in dat aan RvdK-medewerkers gevraagd is contact te leggen met de (gezins)voogden met de vraag of zij over de juiste contactgegevens van de bijzondere curator beschikten. Deze werkwijze heeft echter geen aanvullende contactgegevens van bijzondere curatoren opgeleverd.
- Eén interview met een casemanager van Slachtofferhulp Nederland: deze casemanager is direct benaderd op basis van contactgegevens uit het dossier van de RvdK.
- Vier interviews met medewerkers van GI's: ondanks het eerdere besluit om (gezins)voogden niet te benaderen, is tijdens het onderzoek een poging gedaan om bij twee GI's die bij meerdere casussen betrokken waren, interviews te organiseren. Dit leidde tot twee interviews met (gezins)voogden en een interview met twee gedragsdeskundigen van deze GI's. Een andere (gezins)voogd gaf via de RvdK-medewerkers aan open te staan voor deelname en is daarom alsnog benaderd en geïnterviewd.

De 22 casusinterviews die hebben plaatsgevonden waren als volgt over de veertien casussen verdeeld:

- Bij vijf casussen is er uitsluitend met de betrokken raadsmedewerkers gesproken.
- Bij zeven casussen is er met twee betrokken professionals gesproken.
 - Bij drie casussen betrof dit de raadsmedewerker en bijzondere curator.
 - Bij drie casussen betrof dit de raadsmedewerker en de (gezins)voogd/gedragsdeskundige vanuit de GI.
 - Bij een casus betrof dit de raadsmedewerker en de betrokken casemanager vanuit Slachtofferhulp.
- Bij één casus is er met drie betrokken professionals gesproken, namelijk de raadsmedewerkers, de (gezins)voogd en de bijzondere curator.
- Bij één casus was uitsluitend een interview met een raadsmedewerker ingepland, wat in verband met privé-omstandigheden van de raadsmedewerker uiteindelijk niet kon plaatsvinden. Voor deze casus zijn daardoor geen professionals geïnterviewd.

Figuur 1.2 Casusinterviews: Geïnterviewde professionals, verdeeld over veertien casussen



Analyse van verzoeken van de RvdK en uitspraken van kinderrechters

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen 12 t/m 15 zijn de in het dossieronderzoek verzamelde gezags- en omgangsverzoeken van de RvdK en uitspraken van de kinderrechters geanalyseerd. Specifiek gaat het om de verslaglegging van de onderzoeken van de RvdK en de verzoeken aan de kinderrechters die zij daarop baseren; en om de uitspraken van de kinderrechters in het kader van die verzoeken, maar ook in het kader van aanvullende verzoeken van de ouder en/of de minderjarige. Deze uitspraken zijn geanalyseerd met behulp van dezelfde indicatorenlijst als waarmee het dossieronderzoek bij de RvdK is uitgevoerd. Al deze stukken zijn door twee leden van het onderzoeksteam onafhankelijk van elkaar bekeken, om de betrouwbaarheid van de analyse te versterken.

Expertmeeting

Na analyse van de informatie die is opgehaald in de interviews met betrokken professionals en uit de analyse van uitspraken van de RvdK en kinderrechters, is er samen met een aantal experts op de voorlopige resultaten van het onderzoek gereflecteerd. Het doel daarvan was om onze bevindingen over met name de onderdelen B (verhouding tot EVRM) en D (belang van het kind) te spiegelen en aan te scherpen. Daartoe is een expertmeeting georganiseerd. Voor de bijeenkomst zijn zowel deskundigen uitgenodigd met juridische expertise op het gebied van het EVRM en het IVRK, als deskundigen op het gebied van trauma en factoren die het welzijn van kinderen beïnvloeden.

De expertmeeting is bijgewoond door de volgende experts:

- een klinisch epidemioloog van een psychotraumacentrum;
- een klinisch psycholoog;
- een advocaat familierecht met kennis van de problematiek van partnerdoding;
- een kinderrechter;
- een expert vanuit Defence for Children;
- een expert vanuit Expertisecentrum K I N D.

Op basis van de onderzoeksbevindingen tot dan toe is er voorafgaand aan de expertmeeting een discussienotitie opgesteld die experts ter voorbereiding konden doorlezen. In deze notitie zijn de bevindingen toegelicht en de vragen geformuleerd die op basis van deze bevindingen uit het onderzoek naar voren kwamen. Deze notitie vormde de basis voor de expertmeeting en de analyse van het gespreksverslag dat tijdens deze bijeenkomst is gemaakt.

1.4 Privacy

Zorgvuldige omgang met persoonsgegevens in het voorgenomen onderzoek

Het uitgangspunt bij onze omgang met persoonsgegevens is dat er regels van zorgvuldigheid en proportionaliteit in acht worden genomen bij de verkrijging van gegevens. Daarbij werken we volgens het principe van **dataminimalisatie**: we vragen geen identificerende gegevens op die niet absoluut noodzakelijk zijn voor ons onderzoek of voor onze dienstverlening.

In dit onderzoek hebben we daarom gewerkt vanuit het uitgangspunt **privacy by design**, waarbij we de minst privacy-invasieve onderzoeksmethoden hebben ingezet en de (direct of indirect identificeerbare) persoonsgegevens, die absoluut noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het onderzoek, in de verwerking zo goed mogelijk hebben beschermd. Concreet betekent dit het volgende:

- In de startfase van dit onderzoek heeft RegioPlan voor het WODC een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld, waarin precies is beschreven hoe we omgaan met de gepseudonimiseerde gegevens die voor dit onderzoek zijn verwerkt en om welke redenen deze zijn verwerkt. Tevens heeft RegioPlan in lijn met deze PIA aparte Data Protection Impact Assessments (DPIA's) opgesteld voor de RvdK en de Rvdr, omwille van het dossieronderzoek dat bij deze twee organisaties ging plaatsvinden.
- Er zijn toestemmingsverzoeken ingediend bij de RvdK, de Rvdr en de politie. In het kader van deze toestemmingsprocedures zijn er verwerkingsovereenkomsten gesloten met de RvdK en de Rvdr.
- Om de privacy van de bij de dossiers betrokken ouders, kinderen en familieleden te waarborgen, zijn er tijdens het dossieronderzoek bij zowel de RvdK als de Rvdr geen registratienummers, noch andere gegevens die tot deze personen te herleiden zijn, geregistreerd. Een overzicht met officiële registratienummers was tijdens het dossieronderzoek bij de RvdK uitsluitend beschikbaar binnen de digitale werkomgeving van de RvdK. Aan de hand van dit overzicht zijn koppelnummers opgesteld (A1 t/m A14) die enkel door de onderzoekers zijn gehanteerd. Voor het dossieronderzoek bij de Rvdr was er geen overzicht met registratienummers beschikbaar en is aan de hand van datums en het type misdrijf/rechtszaak in het archief gezocht. Bij de verslaglegging van dit dossieronderzoek zijn daarbij dezelfde koppelnummers gehanteerd als in het dossieronderzoek bij de RvdK.
- Voor het plannen en het afnemen van de interviews en de expertmeeting zijn er persoonsgegevens verwerkt van (mogelijke) deelnemers. Er is daarvoor gewerkt met een bestand waarin de persoonsgegevens (naam, organisatie, functie, e-mailadres en/of telefoonnummer) van de respondenten zijn geregistreerd. Aan elke respondent is vervolgens een nummer toegekend (het zogenoemde 'koppelnummer'). Voor de interviews op casusniveau was dit koppelnummer in lijn met de koppelnummers die tijdens het dossieronderzoek zijn opgesteld. In de verslagen van de interviews en expertmeeting is alleen het koppelnummer vermeld en zijn er geen persoonsgegevens opgenomen. Het bestand waarin persoonsgegevens en het koppelnummer zijn geregistreerd, is verwijderd bij afronding van dit onderzoek.
- Tijdens de interviews en expertmeeting is de respondenten expliciet gevraagd om goedkeuring voor het opnemen van hun organisatie en functie in de onderzoeksverantwoording van het onderzoek.
- Tijdens het dossieronderzoek zijn er geen gegevens verzameld die direct herleidbaar zijn tot personen zoals naam, geboortedatum en geslacht. Dergelijke gegevens waren immers niet noodzakelijk voor een goede uitvoering van het onderzoek. Om te voorkomen dat een combinatie van de verzamelde gegevens resulteert in een beeld waarmee een persoon indirect identificeerbaar is, is er nadrukkelijk voor gekozen in het rapport niet te rapporteren over individuele casuïstiek.

De gegevens die tijdens de uitvoering van het onderzoek worden verzameld, zijn alleen gebruikt voor de doeleinden van het specifieke onderzoek of de specifieke dienstverlening.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt op feitelijke wijze beschreven hoe er in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de wet. Daarbij worden de verschillende stappen uit het Handelingsprotocol besproken en wordt gekeken in hoeverre deze stappen altijd volgens protocol worden gevolgd. In dit hoofdstuk worden ook af-

wijkingen besproken van het wettelijke protocol die meerdere malen voorkomen. Hierbij wordt ingegaan op de oorzaken en redenen dat de betrokken partijen (mogelijk) afwijken van hetgeen de wet hierin voorschrijft. Tot slot geeft hoofdstuk 2 een overzicht van het type gerechtelijke besluiten dat op basis van de wet tot stand komt en de rol die de bijzondere curator hierin krijgt en neemt.

Hoofdstuk 3 biedt een juridische analyse van de wetswijziging, waarbij wordt ingegaan op de vraag hoe de wet zich verhoudt tot verdragsrechtelijke jurisprudentie op grond van het EVRM en het IVRK. Naar deze jurisprudentie is voor een deel ook verwezen door de wetgever in de parlementaire geschiedenis. De band tussen een kind en diens ouders is als 'family life' aan te merken, en aan deze band kunnen in beginsel rechten als het recht op omgang of contact worden ontleend. De wet die clausulering van omgang mogelijk maakt, strekt ertoe dat in de specifieke gevallen van partnerdoding, vraagtekens worden geplaatst bij dit automatisme. Er moet daarbij rekening worden gehouden met de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK. De voorwaarden die daarbij op grond van de verdragsbepalingen en de jurisprudentie worden gesteld aan het al dan niet tijdelijk ontzeggen van contact tussen een kind en de gedetineerde ouder worden aan een nader onderzoek onderworpen.

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op de wijze waarop de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet, invulling geven aan 'het belang van het kind' en hoe dit hun werkwijze en besluiten beïnvloedt. Dit wordt vervolgens gekoppeld aan de effecten van de diverse wets-elementen waarvan sinds de wetswijziging sprake is. Daarbij wordt ook ingegaan op de mate waarin er neveneffecten optreden, zoals onnodige juridificering. Tot slot worden de onderzoeksresultaten geduid aan de hand van de expertbijeenkomst, waarbij wordt ingegaan op de mate waarin de wet met de huidige werking en invulling, de belangen van het kind in voldoende mate behartigt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Uitvoering van de wet

2

2 Uitvoering van de wet

Dit hoofdstuk biedt zicht op hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de clausulering van omgang na partnerdoding. In de eerste paragraaf schetsen we een beeld van het totaal aantal casussen waarin dit aan de orde is. Vervolgens wordt beschreven hoe de wet in de praktijk wordt toegepast door de betrokken partijen en professionals, en in welke verzoeken en besluiten dit resulteert. In zoverre er aanzienlijke afwijkingen zijn van het Handelingsprotocol in de toepassing van de wet, wordt dit apart beschreven.

2.1 Totaal aantal casussen

In het door de RvdK aangeleverde overzicht waren 24 casussen te vinden uit de periode 2018-2022, waarin sprake was van partnerdoding en een ouder-kindrelatie tussen de verdachte ouder en een of meerdere betrokken minderjarige kinderen. Hiervan voldeden uiteindelijk veertien casussen aan de selectiecriteria voor dit onderzoek. Het bleek uiteindelijk niet mogelijk om dit aantal te vergelijken met het aantal casussen uit de registraties in Summit en de BVH van de Nationale Politie, omdat deze data niet uit deze registratiesystemen konden worden gehaald. De redenen hiervoor zijn als volgt:

- De precieze relatie tussen verdachte en slachtoffer wordt niet in alle moord- en doodslagzaken in Summit geregistreerd: in deze zaken wordt wel altijd geregistreerd of er sprake is van een familiere relatie, maar bij een groot deel van de registraties ontbreekt een nadere specificatie van deze relatie. Hierdoor kan in deze zaken niet met zekerheid worden gesproken van een (ex-)partnerrelatie.
- De betrokkenheid van minderjarige kinderen wordt niet op eenduidige wijze geregistreerd in de BVH: de betrokkenheid van minderjarige kinderen wordt soms geregistreerd middels een registratie-categorie die dan wordt aangevinkt. In andere zaken wordt de betrokkenheid van minderjarige kinderen in een open tekstveld beschreven.

Door deze complicerende factoren in de registraties had het een aanzienlijk grotere tijdsinvestering van de politie gevergd om deze zaken op de gewenste wijze uit de registraties te filteren. Aangezien tijdens het onderzoek is besloten om de dataverzameling hierin te beperken, is er geen casusoverzicht aangeleverd vanuit de politie.

Casuskenmerken van de veertien casussen op basis van het dossieronderzoek bij de RvdK

- Bij twaalf van de veertien casussen waren meerdere minderjarige kinderen betrokken. Bij elf casussen betrof dit twee minderjarige kinderen. In één casus waren er drie minderjarige kinderen betrokken.
- Bij drie van de veertien casussen werd met zekerheid gesteld dat kinderen getuige waren geweest van de partnerdoding. In de overige gevallen was niet altijd duidelijk wat de kinderen van het misdrijf hadden meegereggen, maar kon niet met zekerheid worden gesteld dat ze getuige waren geweest.
- De gemiddelde leeftijd van de kinderen ten tijde van de partnerdoding is acht jaar. Het jongste kind was één jaar en het oudste kind was zestien jaar ten tijde van de partnerdoding.
- Bij geen enkele casus waren er aanwijzingen dat de verdachte ouder ook had geprobeerd om de kinderen te doden.
- Bij alle casussen was volgens de gegevens van de RvdK sprake van juridisch ouderschap.
- Bij acht van de veertien casussen waren de ouders getrouwd en nog bij elkaar; in drie casussen waren de ouders niet getrouwd en ook niet meer bij elkaar.
- Bij drie van de veertien casussen was de hoofdverblijfplaats van de kinderen bij de moeder; in één casus was de hoofdverblijfplaats bij de vader.
- Bij elf van de veertien casussen hadden beide ouders het gezag over het kind; bij drie casussen was sprake van eenhoofdig gezag door de moeder.
- Bij tien van de veertien casussen was de vader de verdachte en de moeder het slachtoffer; in de overige casussen was de moeder de verdachte en de vader het slachtoffer.
- Bij tien van de veertien casussen was er voor de partnerdoding ook al sprake van enige vormen van partnergeweld; bij zes van deze tien casussen betrof dit geweld van vader tegen moeder; bij vier van deze tien casussen betrof het geweld van beide kanten.
- Bij twee van de veertien casussen waren de RvdK en de Gecertificeerde Instelling al voor het partnerdodingsincident betrokken bij het gezin.
- Bij acht van de veertien casussen werden kinderen initieel bij hun familie geplaatst direct na het incident: bij drie casussen bij de familie van het slachtoffer en bij vijf casussen bij de familie van de gedetineerde ouder

(bij twee casussen werden de kinderen naderhand bij een neutraal pleeggezin geplaatst, en bij één casus bij de familie van het slachtoffer); bij de overige gevallen gingen de kinderen direct naar een andere opvangplek.

- Bij drie van de veertien casussen was de familie van het slachtoffer niet of nauwelijks betrokken bij de kinderen. Bij één casus was dit op basis van het dossier niet duidelijk. Bij de overige casussen was de familie van het slachtoffer wel nauw betrokken.
- Bij twee van de veertien casussen was de familie van de verdachte ouder niet of nauwelijks betrokken bij de kinderen. Bij vijf casussen was het op basis van het dossier niet duidelijk of en in welke mate de familie betrokken was. Bij de overige casussen was de familie van de verdachte wel nauw betrokken.

2.2 Het verloop van partnerdodingscasussen

Het ‘Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken’ dat in lijn met de wetwijziging is opgesteld, beschrijft de volgende stappen, die in deze volgorde behandeld zullen worden:

1. politiemelding bij Veilig Thuis/andere crisisbereikbaarheidsdienst (conform de afspraken tussen politie, Veilig Thuis en OM) en Slachtofferhulp Nederland binnen 24 uur;
2. melding van Veilig Thuis/andere crisisbereikbaarheidsdienst bij de RvdK binnen 24 uur;
3. VoVo/VOTS-verzoek door de RvdK en besluit van de kinderrechter hierover binnen 24 uur. Deze maatregelen worden uitgevoerd door de GI, waarbij de voorlopige voogdij of het voorlopige toezicht wordt belegd.
4. gezags- en omgangsonderzoek door de RvdK binnen twaalf weken (de maximale duur van een VoVo/VOTS-maatregel); op basis hiervan doet de RvdK aan de kinderrechter een verzoek om een definitieve gezagsvoorziening, en het al dan niet treffen van een omgangsregeling. Ook hierbij geldt dat het gezag (in de hoedanigheid van voogd) of het toezicht doorgaans bij de GI worden belegd.¹¹

Aanvullend bevat het Handelingsprotocol bepalingen ten aanzien van:

- het benoemen van een bijzondere curator door de kinderrechter bij aanvang van de gezags- en omgangsprocedure (deze procedure volgt na indiening van het gezags- en omgangsverzoek door de RvdK). Deze bijzondere curator wordt benoemd zodat deze het minderjarige kind kan vertegenwoordigen. Bij kinderen van twaalf jaar of ouder is bovendien het hoorrecht¹² (artikel 809 Rv) van toepassing: de kinderrechter dient pas te beslissen nadat de kinderen in de gelegenheid zijn gesteld om hun mening kenbaar te maken. Voor kinderen jonger dan twaalf jaar kan de kinderrechter hier zelf een afweging in maken en is de rechter er derhalve niet toe verplicht om met het kind in gesprek te gaan. Over het algemeen kan de bijzondere curator worden beschouwd als extra waarborg voor de vertegenwoordiging van het kind.
- de consultatie van een psychotraumacentrum door de voorlopig voogd (GI) die de VoVo-maatregel uitvoert. Deze consultatie dient uiterlijk binnen zeven dagen plaats te vinden, en betreft consultatie over verdere hulpverlening voor het kind en de (uiteindelijke) verblijfplaats van het kind.
- het contact tussen de GI en Slachtofferhulp Nederland. Het protocol stelt hierover dat de GI en case-manager vanuit Slachtofferhulp Nederland elkaar tijdens de VoVo-periode informeren bij relevante ontwikkelingen.

Deze aanvullende stappen zullen apart in paragraaf 2.3 worden behandeld.

Stap 1: Politiemelding bij de crisisbereikbaarheidsdienst en Slachtofferhulp Nederland binnen 24 uur

Het Handelingsprotocol stelt dat de politie een melding waarbij vermoedelijk sprake is van partnerdoding binnen 24 uur moet doorsturen naar Veilig Thuis of een andere crisisbereikbaarheidsdienst (indien de opvolging van deze meldingen elders is belegd). Tevens moet de betrokken familierechercheur van

¹¹ Als het gezag van de ouder door de kinderrechter wordt beëindigd, kan het gezag ook worden belegd bij familieleden. Bij de casussen die in dit onderzoek zijn onderzocht, was dit nergens het geval (zie toelichting op pagina 18).

¹² Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. WODC. [Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie \(wodc.nl\)](https://www.wodc.nl/publicaties/rapporten/2017/01/Kind-in-proces-van-communicatie-naar-effectieve-participatie)

de politie de melding zo spoedig mogelijk doorsturen naar het Casemanagement Aanmeldteam (CAT) van Slachtofferhulp Nederland, zodat de nabestaanden tijdig ondersteuning krijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat de politie vrijwel altijd volgens protocol binnen 24 uur een melding doet bij Veilig Thuis: dit blijkt zowel uit de interviews met diverse professionals als uit het dossieronderzoek bij de RvdK. Het dossieronderzoek wijst uit dat de politie in dertien van de veertien casussen binnen 24 uur een melding deed bij een crisisbereikbaarheidsdienst; in het overgrote deel betreft dit Veilig Thuis. In de ene casus waarin de politie niet binnen 24 uur een melding deed, was het in eerste instantie ook nog niet duidelijk dat het Handelingsprotocol moest worden gevolgd: in deze casus was er niet direct sprake van een verdenking van partnerdoding. Dit in acht nemend, kan dus gesteld worden dat in gevallen waar meteen een vermoeden van partnerdoding is, volgens protocol door de politie wordt gemeld.

De mate waarin de politie daarnaast binnen 24 uur een melding doet bij Slachtofferhulp Nederland is op basis van het onderzoek niet met zekerheid vast te stellen. De verkennende interviews geven het beeld dat dit vrijwel altijd volgens protocol gebeurt, maar het dossieronderzoek bij de RvdK biedt geen uitsluitend over de correctheid van dit beeld. Slachtofferhulp wordt namelijk slechts in enkele van deze dossiers genoemd. Het is echter aannemelijk dat dit voortkomt uit het feit dat de RvdK niet altijd direct met Slachtofferhulp samenwerkt, waardoor raadsmedewerkers de politiemelding bij Slachtofferhulp niet registreren. De casusinterviews bevestigen dit beeld: raadsmedewerkers hebben in de praktijk in beperkte mate zicht op de (eventuele) betrokkenheid van Slachtofferhulp. De enige geïnterviewde partij die hier wel zicht op kan hebben, betreft de GI zo blijkt uit het onderzoek. Uit de casusinterviews met GI's blijkt in een interview dat Slachtofferhulp inderdaad betrokken was, maar al vroeg in de casus terugtrad omdat de familie terughoudend was ten opzichte van hulpverleners. In de overige interviews met respondenten vanuit de GI's gaven de respondenten aan niet zeker te weten of Slachtofferhulp betrokken was (in twee casussen is er gesproken met gedragsdeskundigen in plaats van met de (gezins)voogden). Er zijn echter geen aanwijzingen in het onderzoek dat er door de politie van deze eerste stap wordt afgeweken.

Stap 2: Melding van crisisbereikbaarheidsdienst bij de RvdK binnen 24 uur

Uit het onderzoek blijkt dat deze stap van het Handelingsprotocol vrijwel altijd plaatsvindt: de crisisbereikbaarheidsdienst, in de meeste gevallen Veilig Thuis, meldt volgens protocol binnen 24 uur bij de regionale afdeling van de RvdK. In de verkennende interviews is er wel gesproken over uitzonderingen op deze regel, in gevallen waarin Veilig Thuis betrokkenheid van de RvdK niet direct nodig acht.

Uit het dossieronderzoek bij de RvdK blijkt dat dergelijke afwijkingen slechts zeer weinig voorkomen. Het dossieronderzoek wijst namelijk uit dat in acht van de veertien dossiers aantoonbaar binnen 24 uur wordt gemeld. In vier dossiers staat de meldingsdatum bij de RvdK niet expliciet vermeld, maar is het desondanks aannemelijk dat deze stap volgens protocol is doorlopen. In deze dossiers is namelijk bekend dat de RvdK binnen een of twee dagen na de politiemelding een VoVo-maatregel heeft aangevraagd, logischerwijs naar aanleiding van een Veilig Thuis-melding.

In slechts twee gevallen is er aantoonbaar respectievelijk een aantal dagen en ruim twee weken later gemeld. In het eerste geval betrof het een casus waarin de politie en Veilig Thuis meteen tijdelijke opvang vonden die ze geschikt achtten, waardoor het tijdig melden bij de RvdK niet direct scherp op het netvlies stond. In het tweede geval betrof het een casus waarbij pas na een aantal weken een verdenking van partnerdoding ontstond, waardoor toen pas het Handelingsprotocol ter hand werd genomen.

Stap 3: Verzoek om VoVo/VOTS door RvdK en besluit kinderrecht hierover binnen 24 uur

Voorlopige voorzieningen: Voorlopige voogdij (VoVo) of Voorlopige Ondertoezichtstelling (VOTS)

In de crisissituatie waarvan sprake is, moet het gezagsvacuüm met spoed worden opgevuld. De ene ouder is immers overleden en het gezag van de andere ouder die verdacht wordt van de partnerdoding zal in het belang van het kind worden geschorst, waarbij het verzoek zal zijn dat de GI met de voorlopige voogdij wordt belast. In het uitzonderlijke geval dat het gezag van de verdachte ouder niet wordt geschorst, zal er gekozen worden voor een verzoek tot het opleggen van een voorlopige ondertoezichtstelling. In beide gevallen heeft de voorlopige kindbeschermingsmaatregel een duur van maximaal drie maanden.

Volgens het Handelingsprotocol moet de RvdK binnen 24 uur na het ontvangen van een melding een verzoek tot een VoVo/VOTS-maatregel indienen bij de rechtbank. Deze stap verloopt in vrijwel alle casussen volgens protocol: de RvdK dient in vrijwel alle casussen direct na de melding een verzoek in tot een VoVo/VOTS bij de kinderrechter. Ook hier zijn er in de verkennende interviews wel uitzonderingen benoemd, in gevallen waarin er nog meer feiten moeten worden uitgezocht in een zaak. Wederom wijst het dossieronderzoek echter uit dat deze afwijkingen vrijwel niet voorkomen.

Uit het dossieronderzoek bij de RvdK en de Rvdr blijkt tevens dat in twaalf van de veertien casussen de VoVo-beschikking van de rechtbank binnen 24 uur na de aanvraag door de RvdK wordt afgegeven. In sommige gevallen betreft dit een mondelinge beschikking, die op een later moment schriftelijk wordt bekrachtigd. Dit duurt in geen enkel geval langer dan een paar dagen. In slechts één casus week de rechtbank in eerste instantie af van het verzoek van de RvdK, door een VOTS-beschikking af te geven, in plaats van een VoVo-beschikking. Toen in een later stadium meer duidelijk was over de precieze toedracht, is in deze casus alsnog een VoVo-beschikking gegeven. In de andere casus waarbij van deze stap is afgeweken, was er in eerste instantie nog geen verdenking van partnerdoding, waardoor zowel het VoVo-verzoek door de RvdK als de beschikking van de kinderrechter langer op zich liet wachten.

Stap 4: Gezags- en omgangsonderzoek door de RvdK binnen twaalf weken

Het Handelingsprotocol stelt dat de RvdK na aanmelding van een zaak twaalf weken de tijd heeft om een gezags- en omgangsonderzoek af te ronden. Alhoewel bij de verkennende interviews de raadsmedewerkers betwijfelen of die termijn altijd wordt gehaald, blijkt uit het dossieronderzoek en de casusinterviews dat dit in verreweg de meeste casussen wel het geval is. In slechts twee van de veertien casussen duurde het onderzoek aanzienlijk langer. In één casus was de reden hiervoor dat er onduidelijkheid bestond over welke partij de voogdij moest krijgen, wat voor de RvdK reden was om een pro-formaverzoek in te dienen. In een andere casus vond het geplande proefcontact tussen kinderen en ouder later plaats vanwege corona. Dit proefcontact was voor de RvdK een belangrijke basis om tot een omgangsadvies te komen.

- Bij elf van de veertien casussen verzocht de RvdK de kinderrechter om het gezag van de gedetineerde ouder te beëindigen en bij de GI te beleggen.
- Bij drie van de veertien casussen verzocht de RvdK de kinderrechter om een ondertoezichtstelling (hierna: OTS) in plaats van een gezagsbeëindiging.

Op basis van het dossieronderzoek bij de Rvdr en de casusinterviews kan worden gesteld dat de kinderrechter deze verzoeken doorgaans overneemt.

Op basis van het gezags- en omgangsonderzoek doet de RvdK een verzoek aan de rechtbank voor een definitieve gezagsvoorziening en een omgangsregeling. In elf van de veertien dossiers verzocht de RvdK de kinderrechter daarbij tot een gezagsbeëindigende maatregel, waarna de voogdij bij de GI belegd diende te worden (in de overige drie gevallen is besloten tot een OTS, waarbij het gezag van de ouder niet wordt beëindigd, maar beperkt). Ook in zaken waarbij er nabije familie is die goed met instanties (en met elkaar) mee- en samenwerkt, kiest de RvdK er in haar gezagsverzoek toch voor om de voogdij bij de GI te beleggen. In de onderbouwing van deze gezagsmaatregelen wordt in deze gevallen steeds genoemd dat de GI een neutrale partij is, die kan waarborgen dat het belang van de kinderen leidend blijft in de beslissingen die genomen worden. De voogdij bij de GI beleggen, wordt in deze gevallen in feite gezien als een extra waarborg voor als er op een later moment in een zaak toch nog onenigheden zouden ontstaan tussen familieleden. In de zaken waar de RvdK familieleden in principe geschikt acht voor de voogdij wordt in het verzoek wel meegenomen dat het gezag eventueel op een later moment van de GI op deze familieleden zou kunnen overgaan. De omgangsverzoeken van de RvdK en de onderbouwingen hiervoor komen in paragraaf 2.4 aan de orde.

2.3 Casussen met een afwijkend verloop

In de vorige paragraaf is opgemerkt dat stappen in het proces soms niet geheel volgens het Handelingsprotocol verlopen. Het gaat in deze gevallen echter veelal om geringe afwijkingen die zich ofwel zeer zelden voordoen volgens de professionals, of waar op basis van het dossieronderzoek bij de RvdK en de Rvdr blijkt dat ze niet zo frequent voorkomen als door de professionals wordt gedacht.

In deze paragraaf zal ingegaan worden op enkele afwijkingen waarvan zowel op basis van de verkennende interviews, als de dossierstudie en/of de casusinterviews blijkt dat ze vaker voorkomen of waarvan aannemelijk is dat ze vaker voorkomen.

Het niet-benoemen van een bijzondere curator

Het Handelingsprotocol stelt dat een kinderrechter bij aanvang van de juridische procedure omtrent de gezag- en omgangsregeling een bijzondere curator aanstelt. De reden hiervoor is dat er naast de RvdK en de GI ook een partij aanwezig is die hoofdzakelijk de taak heeft om de kinderen te vertegenwoordigen, waar de andere partijen (ook) andere taken hebben. Het Handelingsprotocol stelt tevens dat de RvdK hier rekening mee houdt in haar rapportage. Door de Wet clausulering omgang na partnerdoding is deze benoeming van een bijzondere curator ook neergelegd in artikel 1:250 lid 2 BW.

Het komt in de onderzochte casussen echter meermaals voor dat er in deze fase geen bijzondere curator betrokken is geweest. Tijdens het dossieronderzoek bij de RvdK werd er in vijf dossiers geen vermelding van een bijzondere curator gevonden. In de casusinterviews is daarom steeds expliciet aan respondenten gevraagd of er een bijzondere curator betrokken was en, in de gevallen waar dit niet zo was, waarom dit niet het geval was.

Op basis van het dossieronderzoek bij de RvdK en de Rvdr, en de casusinterviews ontstaat het volgende beeld:

- Bij negen van de veertien casussen is bekend dat er een bijzondere curator bij betrokken was; bij drie van deze casussen raakte de bijzondere curator pas betrokken lang nadat het onderzoek van de RvdK al was afgerond, waardoor deze niet als betrokkene in het dossier van de RvdK is geregistreerd.
- Bij vijf van de veertien casussen gaven respondenten aan dat er geen bijzondere curator bij de casus betrokken was, naar hun weten ook niet na de betrokkenheid van de RvdK.

In de casussen waar schijnbaar geen bijzondere curator betrokken is geweest, is veelal niet duidelijk wat hiervoor de precieze reden is. In de casusinterviews waarin hier wel concrete uitspraken over zijn gedaan door de RvdK of de GI, is de strekking van deze uitspraken vooral dat er wordt getwijfeld aan de meerwaarde van een bijzondere curator. Hierover is bijvoorbeeld opgemerkt dat de kinderen al worden vertegenwoordigd door de GI of dat er al voldoende consensus was over wat er in het belang van de kinderen moest gebeuren. Hierbij valt op dat de casusinterviews waarin deze argumentatie werd gegeven, over casussen gingen waarin er van een mogelijke ontzegging van omgang geen sprake was en waarin het faciliteren van omgang door de RvdK als beste optie werd gezien.

Het dossieronderzoek bij de Rvdr geeft slechts in zeer beperkte mate inzicht in de redenen waarom er niet altijd een bijzondere curator wordt aangewezen. In de zeven dossiers van de Rvdr die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, werd voor enkele casussen wel genoemd dat er een bijzondere curator betrokken was. Er ontbrak in de dossiers echter doorgaans informatie over de redenen dat de rechtbank een curator had benoemd, behalve dan een verwijzing naar het wetsartikel 1:250 lid 2 BW.

Slechts bij één casus werd het besluit om géén bijzondere curator te benoemen door de rechter onderbouwd. In deze casus werd dit onderbouwd met de constatering dat de betrokken familie en partijen – inclusief de gedetineerde ouder – het eens waren over de getroffen omgangsregeling, waardoor een bijzondere curator geen toegevoegde waarde meer zou hebben. De rechter benoemde daaromtrent tevens dat als later zou blijken dat dit toch nog toegevoegde waarde zou hebben, er alsnog een bijzondere curator kon worden benoemd.

Beperkte betrokkenheid van Slachtofferhulp Nederland

Het Handelingsprotocol stelt dat de voorlopig voogd vanuit de GI en de casemanager vanuit Slachtofferhulp Nederland elkaar tijdens de periode van voorlopige voogdij op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen. De casemanager van Slachtofferhulp kan in dergelijke zaken betrokken zijn om de nabestaanden – niet uitsluitend het kind – te ondersteunen op zowel praktisch, juridisch als emotioneel vlak. Aangezien contactmomenten tussen de GI en Slachtofferhulp niet altijd bekend zijn bij de RvdK wordt dit niet standaard in de dossiers van de RvdK geregistreerd. Alhoewel het dossieronderzoek daardoor zeer beperkt inzicht geeft in het contact tussen de GI's en Slachtofferhulp, ontstaat op basis van de verschillende interviews het beeld dat het contact tussen de voorlopig voogd en Slachtofferhulp niet zo vanzelfsprekend is als het protocol voorschrijft.

Uit zowel het verkennende interview als het casusinterview met Slachtofferhulp blijkt dat het vinden en behouden van contact met de GI doorgaans moeizaam verloopt en dat Slachtofferhulp hier overwegend het voortouw in moet nemen. Als mogelijke oorzaak hiervoor wordt in de verkennende interviews zowel door Slachtofferhulp als de GI's de grote druk op de GI's door een omvangrijke caseload genoemd, waardoor er veel tegelijk op een (gezins)voogd af kan komen. Vanuit Slachtofferhulp is daarnaast aangedragen dat de GI's mogelijk een beperkt beeld hebben van wat Slachtofferhulp voor hen kan betekenen.

De casusinterviews met GI's bevestigen het beeld dat de samenwerking met Slachtofferhulp niet altijd erg nauw is. In bepaalde casussen wordt wel gesproken over betrokkenheid van Slachtofferhulp bij het netwerkberaad bij aanvang van een casus, maar is er daarna nauwelijks meer sprake is van verdere samenwerking. Ook in de casusinterviews is daarbij door GI's aangedragen dat er in de VoVo-fase veel tegelijk op een voorlopig voogd afkomt, waardoor een voogd mogelijk niet scherp heeft dat deze partij betrokken moet worden.

Consultatie van een psychotraumacentrum binnen zeven dagen

Het Handelingsprotocol stelt tevens dat de Voorlopig voogd (GI) bij aanvang van de VoVo-periode een psychotraumacentrum moet consulteren over verdere nodige hulpverlening voor het kind en de (uiteindelijke) verblijfplaats van het kind. In het protocol is de maximale termijn waarbinnen deze consultatie moet plaatsvinden op zeven dagen vastgesteld. Uit zowel de verkennende interviews als de casusinterviews blijkt dat er situaties voorkomen waarin er van deze zeven-dagentermijn wordt afgeweken. Tegelijkertijd stellen alle respondenten ook dat deze consultatie een stap is die maximaal binnen een aantal weken wordt gezet.

In de verkennende interviews is door alle respondenten genoemd dat de consultatie van een psychotraumacentrum van het begin af aan scherp op het netvlies staat bij zowel de RvdK als de GI's. Vanuit een GI is bovendien gesteld dat deze consultatie altijd binnen zeven dagen plaatsvindt, en regelmatig zelfs al op dezelfde dag als de politiemelding plaatsvindt. In de overige verkennende interviews met de RvdK en de GI's is gesteld dat deze stap mogelijk niet altijd binnen zeven dagen wordt gezet. In de desbetreffende interviews benoemden de respondenten echter ook zelf geen ervaringen met casussen te hebben waarin dit niet was gebeurd.

Tijdens de casusinterviews was niet in alle casussen duidelijk of er binnen zeven dagen consultatie van een psychotraumacentrum heeft plaatsgevonden. Raadsmedewerkers en bijzondere curatoren gaven overwegend aan hier onvoldoende zicht op te hebben, en noemden hierbij dikwijls de GI's als een partij die hier wel zicht op heeft. Voor casussen waarbij niet met de GI's is gesproken, is daarom onduidelijk of deze stap geheel volgens protocol is doorlopen. Ook het dossieronderzoek bij zowel de RvdK als de Rvdr biedt hierover geen uitsluitel. In de dossiers van de RvdK wordt doorgaans wel benoemd dat er een traumacentrum betrokken is, maar zonder vermelding van de datum waarop deze partij betrokken is geraakt.

- Bij twee casussen bleek uit de interviews met GI's dat de consultatie van een psychotraumacentrum niet binnen zeven dagen heeft plaatsgevonden.
- Bij vier casussen bleek uit de interviews met de RvdK dat de consultatie van een psychotraumacentrum binnen zeven dagen heeft plaatsgevonden. Bij twee van deze casussen is ook met de betrokken GI's gesproken en werd dit door de GI's bevestigd.
- Bij de overige casussen kan niet met zekerheid worden gesteld dat de consultatie wel of niet volgens protocol heeft plaatsgevonden.

Bij enkele casussen is er met de betrokken GI's gesproken. Bij casussen waarin de consultatie met zekerheid **niet** binnen de voorgeschreven termijn had plaatsgevonden, is aan de betrokken GI's gevraagd wat hier de redenen voor waren. Hiervoor werden de volgende redenen genoemd:

- **terughoudendheid van het traumacentrum om direct in actie te komen**, omdat bijvoorbeeld nog niet duidelijk was in hoeverre het kind iets van het incident had meegekregen en omdat er zo vroeg in een casus al veel verschillende partijen betrokken zijn (wat bij kan dragen aan de onrust);
- **het later in gang zetten van het Handelingsprotocol doordat in een casus niet meteen duidelijk was dat het ging om (vermoedelijke) partnerdoding**, waardoor aanmelding bij het traumacentrum volgens de reguliere route verloopt in plaats van de route die het Handelingsprotocol voorschrijft.

2.4 Verzoeken en besluiten over omgang

Afspraken voorafgaand aan het gezags- en omgangsverzoek van de RvdK

In de interviews is besproken dat de RvdK met betrokken partijen als de (gezins)voogd en het (tijdelijke) pleeggezin afspraken maakt over tussentijdse contactmomenten tussen de kinderen en hun gedetineerde ouder. Dit betreft dus contactmomenten die plaatsvinden nog voordat de RvdK tot een advies over de omgangsvoorziening is gekomen. Deze afspraken worden echter niet als zodanig vastgelegd in de dossiers. Het wordt wel in de raadsrapportage van het gezag- en omgangsonderzoek genoemd als deze tussentijdse contactmomenten hebben plaatsgevonden.

Uit de casusinterviews met raadsmedewerkers blijkt dat er in vier casussen contactmomenten werden gefaciliteerd tussen ouder en kind vanuit de penitentiaire inrichting, nog voordat de RvdK een advies over omgang had opgesteld. Dit gebeurt in die gevallen in nauwe afstemming tussen de RvdK en de GI. De redenen die door de raadsmedewerkers gegeven worden om deze contactmomenten te faciliteren komen onderling sterk overeen. In deze casussen wordt de opvoedrelatie tussen ouder en kind door de RvdK en de GI als zodanig goed ingeschat – soms ook doordat kinderen actief aangeven de ouder te missen – dat het bieden van contact met de ouder wordt gezien als helpend voor het kind. In drie van de vier casussen gaat het hierbij om de moeder die gedetineerd is.

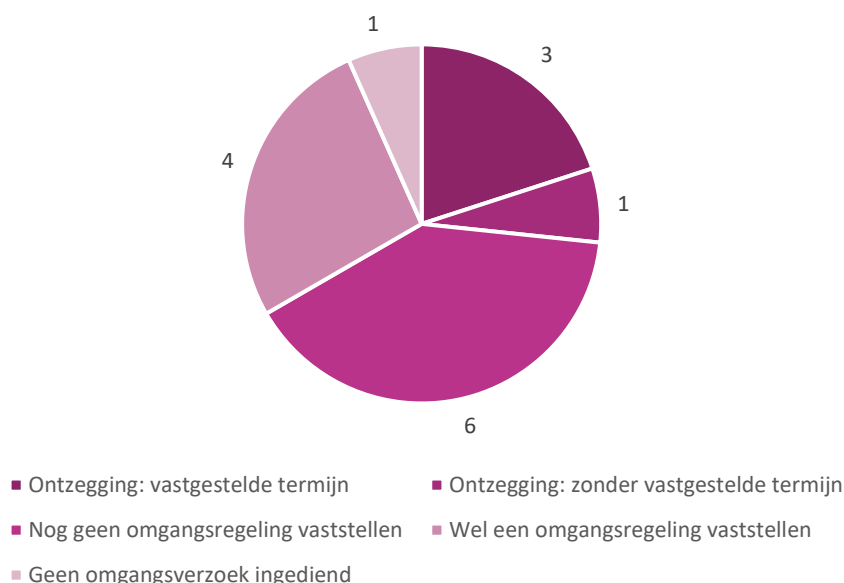
In deze casussen zien raadsmedewerkers dit overwegend in samenhang met het wegvallen van een hechtingsfiguur in de overleden ouder, waardoor ze het als onwenselijk zien dat de kinderen nog een hechtingsfiguur verliezen. Bij drie van de vier casussen is daarnaast expliciet benoemd dat deze contactmomenten de RvdK helpen om een inschatting te maken van wat een goed advies zou zijn inzake het omgangsverzoek.

Raadsverzoeken tot 'ontzegging' van het recht op omgang

Van de veertien onderzochte casussen heeft de RvdK:

- bij drie casussen de kinderrechter verzocht om een ontzegging van omgang voor een vastgestelde termijn van minstens een jaar;
 - Bij één casus betrof het een verzoek tot ontzegging voor twee jaar. Uit het dossieronderzoek bij de Rvdr blijkt ook dat dit verzoek door de kinderrechter is toegewezen.
 - Bij één casus werd voor het ene kind ontzegging verzocht voor een jaar (tot diegene meerderjarig was), en werd voor het andere kind aan de rechter verzocht om nog geen omgangsregeling vast te stellen. Bij deze casus is zowel op basis van het casusinterview als het dossieronderzoek bij de Rvdr niet duidelijk geworden wat de kinderrechter hierover heeft besloten.
 - Bij één casus betrof het een verzoek tot ontzegging voor een periode van een jaar. Uit de casusinterviews blijkt dat de kinderrechter geen omgangsregeling heeft vastgesteld, maar dat deze niet heeft ingestemd met een ontzegging voor de duur van een jaar.
- bij één casus de kinderrechter nadrukkelijk om ontzegging van omgang verzocht, maar daar geen vaste termijn aan gekoppeld, zodat de GI dit op een later moment kon beoordelen. In deze zaak verzocht de RvdK echter niet om een gezagsbeëindiging, maar om een ondertoezichtstelling (hierna: OTS), waardoor de kinderrechter ook geen juridische grond zag om een ontzegging op te leggen.
- bij zes¹³ casussen de kinderrechter verzocht om nog geen omgangsregeling vast te stellen, maar in plaats daarvan de GI te laten beoordelen wanneer omgang in de toekomst weer mogelijk zou zijn. Uit het dossieronderzoek bij de Rvdr blijkt dat de kinderrechter hier in ten minste twee casussen mee heeft ingestemd. Bij een van deze casussen scherpte de RvdK het verzoek later aan tot een verzoek om ontzegging (echter nog steeds zonder vastgelegde termijn) en heeft de rechter hier een concrete termijn aan gekoppeld (zie p.23).
- bij vier casussen de kinderrechter verzocht om een omgangsregeling vast te stellen, waarbij in twee casussen de invulling van deze regelingen bij de GI werd gelaten. Uit het dossieronderzoek bij de Rvdr blijkt dat de kinderrechter bij ten minste één casus dit verzoek heeft toegewezen en een omgangsregeling heeft vastgesteld die in lijn was met de frequentie die de RvdK voorstelde.
- Bij één casus geen omgangsverzoek ingediend, omdat de RvdK de moeder in staat achtte haar gezag uit te oefenen (gezagsvoorziening: OTS), waardoor van een omgangsregeling geen sprake zou zijn. Uit het dossieronderzoek bij de Rvdr blijkt dat de kinderrechter bij deze casus deze redenering van de RvdK heeft onderschreven en derhalve geen uitspraak heeft gedaan over omgang.

Figuur 2.1 Verzoeken van de RvdK met betrekking tot omgang



Wat de uiteindelijke raadsverzoeken omtrent de omgangsregeling betreft die gedaan zijn op basis van het raadsonderzoek, valt op dat de RvdK in de meeste gevallen geen ontzegging van omgang adviseert.

¹³ Bij deze casus is er voor het andere kind uit *dezelfde* casus een ander verzoek ingediend, namelijk een verzoek tot ontzegging.

Van de onderzochte dossiers heeft de RvdK in slechts drie gevallen verzocht om ontzegging voor een vastgestelde termijn van minstens een jaar. Bij een casus werd daarnaast wel om ontzegging verzocht, maar werd hier geen vaste termijn aan gekoppeld; bij deze casus stelde de RvdK tevens onvoldoende aanleiding te zien voor een gezagsbeëindiging van de ouder en had de RvdK derhalve om een ondertoezichtstelling (OTS) verzocht.

In zowel het dossieronderzoek als de casusinterviews met raadsmedewerkers is daarnaast gekeken naar de onderbouwing van de raadsverzoeken. Wat daarbij opvalt in de casussen waarin om ontzegging is verzocht, is dat er in deze zaken sprake is van (vermoedens van) eerder huiselijk geweld tegen de kinderen en/of een duidelijk uitgesproken wens van de kinderen om hun ouder niet te zien. Ook het onvermogen van de ouder om aan te sluiten bij de belevingswereld van hun kinderen (ten aanzien van het misdrijf) komt veel terug in de onderbouwing van ontzeggingsverzoeken. Daarnaast komt in de casusinterviews naar voren dat ook in casussen waarin de RvdK om ontzegging van omgang verzoekt, raadsmedewerkers het belang van omgang tussen kind en ouder nog steeds zien als iets zeer belangrijks dat in de toekomst mogelijk wel moet worden gefaciliteerd. Bij één casus was dit een reden voor de raadsmedewerkers om de ontzeggingstermijn bij een jaar te houden, aangezien twee jaar een te lange ontzeggingsperiode zou zijn. Bij een andere casus erkende de raadsmedewerker te hebben overwogen om een kortere ontzegginstermijn te verzoeken dan twee jaar: bij deze casus was het doorslaggevend dat de kinderen er geen blijk van gaven de ouder te willen zien. Bij de casus waarin de raadsmedewerkers onvoldoende aanleiding zagen voor een gezagsbeëindiging, maar wel voor een ontzegging, was het voor de RvdK tevens doorslaggevend dat de kinderen hun ouder niet wilden zien.

Het beperkte aantal casussen waarin de RvdK om een ontzegging heeft verzocht, is in lijn met het beeld dat naar voren komt uit de verkennende interviews met de RvdK en de GI's. Uit deze verkennende interviews blijkt namelijk dat ontzegging voor een vaste termijn als een zware maatregel wordt beschouwd en dat er doorgaans nog wel wordt gekozen voor enige vorm van omgang. De respondenten waren niet op de hoogte van een recente zaak (van de afgelopen vijf jaar) waarbij de RvdK om een ontzegging had verzocht en/of waar de kinderrechter deze ontzegging had vastgesteld. Datzelfde geldt voor zaken waarin de rechter van het verzoek van de RvdK was afgeweken.

Raadsverzoeken om nog geen omgangsregeling vast te stellen

Wat aanzienlijk vaker voorkomt – in zes van de onderzochte dossiers – is dat de RvdK in een zaak de rechter verzoekt om nog geen omgangsregeling vast te stellen. In deze gevallen wordt de rechter verzocht dit pas te doen als in een later stadium meer duidelijk wordt over welke impact dit zou hebben op de ontwikkeling van de kinderen. In al deze gevallen koppelt de RvdK dus geen expliciete termijn aan het (niet) vaststellen van de omgangsregeling. Dit houdt echter wel in dat er in deze periode geen omgang plaatsvindt wanneer de GI dit niet passend acht. Uit de casusinterviews met GI's blijkt dat er in de casussen waarin een dergelijk verzoek van de RvdK is toegewezen door de kinderrechter, sindsdien geen omgangsmomenten hebben plaatsgevonden.

Uit zowel het dossieronderzoek als de casusinterviews met raadsmedewerkers blijkt dat daarbij wordt verwezen naar de bevoegdheid van de GI's, die gaandeweg beter in beeld kunnen krijgen wat in het belang van de kinderen de beste beslissing is. Een argument dat hiervoor wordt gegeven, is dat omgang op een zekere termijn wel wenselijk is voor de ontwikkeling van het kind, maar dat er op het moment van het verzoek nog teveel onduidelijkheid bestaat over hoe dit op een verantwoorde wijze georganiseerd zou kunnen worden. Redenen die hier bijvoorbeeld voor worden gegeven zijn de noodzaak van trauma-sensitieve begeleiding voor het kind voorafgaand aan de omgangsmomenten, of onduidelijkheid over de aard van het trauma zelf.

Ook de GI's in zowel de casusinterviews als de verkennende interviews stellen dat de RvdK en de kinderrechter doorgaans veel beoordelingsruimte bij de GI's houden in respectievelijk de verzoeken en beschikkingen. Hier wordt door respondenten van de GI's verschillend naar gekeken. Enerzijds vinden zij het een goede zaak dat de GI's die beoordelingsruimte krijgen, aangezien dit meer ruimte biedt voor maatwerk. De behoeften van de kinderen in de mate waarin zij contact willen met hun ouder kan immers over de tijd veranderen, en dan kan het wenselijk zijn dat een omgangsregeling navenant wordt

aangepast. Anderzijds noemen de GI's dat hierdoor ook veel verantwoordelijkheid bij hen komt te liggen en dat dit niet altijd wenselijk is. Als voorbeeld wordt gegeven dat dit tot situaties kan leiden waarbij de ouder de (gezins)voogd steeds opnieuw blijft vragen of omgang weer mogelijk is.

Raadsverzoeken om een omgangsregeling

In vier van de veertien dossiers werd de rechter verzocht wél een omgangsregeling vast te stellen. Ook hier was slechts in twee verzoeken sprake van een duidelijke termijn; in de andere twee verzoeken werd het bij de betrokken GI gelaten om vorm te geven aan die omgangsregeling. Een steeds terugkerende redenering in de bijbehorende raadsrapportages is dat de kinderen in kwestie al een belangrijke hechtingsfiguur hebben verloren. Daaruit volgt dat het voor hun ontwikkeling schadelijk zou zijn om nog een ouder uit beeld te verliezen. Een ander zwaarwegend argument is dat de kinderen in deze zaken soms zelf aangeven de ouder graag te willen zien of in omgangsmomenten laten merken het fijn te vinden hun ouder weer te zien.

De beslissingen van de kinderrechter

Op basis van de casusinterviews ontstaat het beeld dat de kinderrechter in de meeste gevallen het verzoek van de RvdK inzake omgang toewijst: bij negen van de veertien onderzochte casussen gaven de raadsmedewerkers aan zeker te weten dat de kinderrechter het verzoek van de RvdK had toegewezen; bij een casus waar hierover werd getwijfeld bleek uit het dossier van de Rvdr dat de rechter ook hier het verzoek had toegewezen. Het dossieronderzoek bij de Rvdr onderstreept verder het beeld dat uit de casusinterviews naar voren komt: in vijf van de zeven casussen waarvan het dossier van de Rvdr beschikbaar was, was de gezags- en omgangsbeschikking van de rechtbank in lijn met het verzoek van de RvdK. In deze beschikkingen valt tevens op dat de onderbouwing van de kinderrechter voor het genomen besluit in grote mate overeenkomt met de onderbouwing van de RvdK. Bij het overgrote deel van de casussen leidt dit tot een rechterlijk besluit waarin er nog geen omgangsregeling wordt vastgesteld, maar waarin er ook niet tot ontzegging wordt besloten. Deze besluiten laten daarin overwegend aanzienlijke beoordelingsruimte bij de GI's om te bepalen wanneer en hoe omgangsmomenten plaats kunnen vinden, zonder dat de rechtbank nadere bepalingen vaststelt over hoe de GI hierin te werk moet gaan.

Bij enkele casussen blijkt de kinderrechter wel van het verzoek van de RvdK te zijn afgeweken of dit verzoek te hebben aangevuld. Bij één casus verwierp de rechter het ontzeggingsverzoek van de RvdK, met de constatering dat de rechtbank geen juridische basis zag om een ontzegging op te leggen. Dit werd door de rechtbank in samenhang gezien met het feit dat de ouder niet was veroordeeld en de RvdK derhalve ook niet om een gezagsbeëindiging had verzocht. Bij een andere casus vulde de kinderrechter het verzoek van de RvdK aan: bij deze casus had de RvdK verzocht nog geen omgangsregeling vast te stellen omdat de RvdK nog onvoldoende zicht had om hier een conclusie over te trekken. Bij deze casus stelde de rechter echter wel een ontzeggingstermijn vast. Daartoe beargumenteerde de rechter dat duidelijkheid over de omgang voor de kinderen van groot belang was, en verwees de rechter derhalve naar de mogelijkheid die de wet bood voor de ontzeggingstermijn om de gestelde ontzeggingstermijn te onderbouwen. Tot slot besloot de rechter bij één casus geen omgangsregeling vast te stellen, maar ook niet over te gaan tot een ontzegging van omgang voor de duur van een jaar, zoals de RvdK had verzocht.

Aangezien het aantal casussen waarbij tot een ontzegging voor vastgestelde termijn werd besloten zeer gering is, waren vragen over de periode tijdens of na de ontzeggingstermijn bij verreweg de meeste casussen niet aan de orde. Dit betreft zowel vragen omtrent besluiten die een kinderrechter zou vastleggen over wat er na de ontzegging moet gebeuren, als vragen met betrekking op de verzoeken die een ouder tijdens de ontzeggingsstermijn heeft ingediend en de ontvankelijkheid daarvan. Ook de vraag of het kind in deze periode een verzoek tot omgang heeft ingediend, is daardoor veelal niet aan de orde. Voor de casussen waarop deze vragen wel van toepassing konden zijn, zijn er op basis van het onderzoek geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van dergelijke verzoeken of van besluiten van de kinderrechter over de periode na de ontzeggingstermijn.

2.5 De rol van de bijzondere curator

In de casussen waar een bijzondere curator betrokken was, was dit in een aantal RvdK- en/of Rvdr-dossiers terug te vinden. Op basis van deze registraties valt te achterhalen dat de betrokkenheid van bijzondere curatoren doorgaans eindigt nadat de kinderrechter uitspraak heeft gedaan in de gezags- en omgangsprocedure. De bijzondere curator wordt dan na afloop formeel door de rechter 'ontslagen'. Tevens zijn in de dossiers de volgende taken van bijzondere curatoren te achterhalen:

- uitsluitend de belangen van kinderen behartigen en daarover adviseren;
- de rechtbank voorzien van advies over zaken als de wenselijkheid van omgang tussen de kinderen en de ouder;
- afwikkeling van de nalatenschap aan de kinderen van de overleden ouder.

In vrijwel alle casussen waarin een bijzondere curator betrokken was, hadden de RvdK en de GI's weinig contact met de bijzondere curator. Bij de casussen waarin er wel contact was tussen de bijzondere curator en de RvdK, blijkt dat de raadsmedewerkers de meerwaarde van de bijzondere curator vooral zien in hun rol als vertegenwoordiger van de kinderen in de juridische procedure omtrent gezag en omgang. In enkele casusinterviews met raadsmedewerkers worden de bijzondere curatoren ook genoemd als een partij die met kinderen kan communiceren over de juridische ontwikkelingen.

Uit de vier casusinterviews met bijzondere curatoren blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de taakopvatting. Enerzijds stelt een van de bijzondere curatoren dat het nagaan van en rapporteren over de wensen van de kinderen omtrent omgang en contact de belangrijkste taak is. Hiermee vertegenwoordigt de curator de stem van de kinderen in de rechtbank. Anderzijds wijzen de overige bijzondere curatoren erop dat zij het ook als hun taak zien de wensen van de kinderen in een breder perspectief te plaatsen. Daarvoor worden er naast gesprekken met de kinderen, ook gesprekken gevoerd met andere betrokken partijen, zoals de GI of de traumahulpverlening. Zodoende nemen de bijzondere curatoren naast de wensen van de kinderen ook andere aspecten mee in hun advies, bijvoorbeeld de mate van rouw- en traumaverwerking.



Plaatsing van de wet in een verdragsrechtelijk kader

3

3 Plaatsing van de wet in een verdragsrechtelijk kader

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag hoe de *Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding* zich verhoudt tot de bepalingen uit het EVRM en uit het IVRK. In de parlementaire geschiedenis is aandacht besteed aan deze verhouding en de belangrijkste overwegingen uit de kamerstukken worden voor het voetlicht gebracht. Ook onderzoeken we of er sinds de inwerkingtreding van de wet relevante jurisprudentie is gepubliceerd, waarmee het thema omgang en de mogelijkheid tot clausulering daarvan mogelijk in een nieuw of een ander daglicht moet worden geplaatst.

3.1 Het door artikel 8 EVRM beschermde recht op contact tussen ouder en kind

Het recht op contact tussen ouder en kind vindt zijn grondslag in het door artikel 8 EVRM beschermde recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven tussen ouder en kind.

Artikel 8 EVRM

1. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Volgens vaste jurisprudentie is de band tussen een ouder en kind doorgaans als ‘family life’ aan te merken. In de volgende ouder-kindrelaties is daarvan in ieder geval sprake:

- tussen een moeder en een kind vanaf het moment van geboorte¹⁴;
- tussen een juridische vader en een kind, waarbij het juridisch vaderschap naar Nederlands recht kan zijn ontstaan van rechtswege, namelijk indien het kind is geboren tijdens huwelijk of geregistreerd partnerschap¹⁵ of door erkenning¹⁶ dan wel adoptie¹⁷;
- tussen een biologische vader (die niet tevens juridisch vader is) en zijn kind, *mits er sprake is van bijkomende omstandigheden*. Deze bijkomende omstandigheden kunnen betrekking hebben op de periode voor de geboorte¹⁸ of op de periode na de geboorte. Denk aan een man die zijn kind niet heeft erkend, maar wel in gezinsverband heeft samengeleefd met moeder en kind en het kind (mede) heeft verzorgd. Of aan een bekende spermadonor die betrokken is geweest bij de opvoeding van het kind. Ook een combinatie van omstandigheden van voor en na de geboorte kan tot de conclusie leiden dat er voldoende bijkomende omstandigheden zijn om family life aan te nemen.¹⁹ Wat uit deze rechtspraak blijkt, is dat *louter* een biologische vaderschapsband niet voldoende is om family life te kunnen aannemen.²⁰

Een belangrijke nuancering hierbij is dat in gevallen waarin er tussen een kind en zijn biologische vader geen family life kan worden aangenomen, een beroep op *de eerbiediging van het private life* van de biologische vader relevant kan zijn. De eerbiediging van dit privéleven valt eveneens onder het bereik van artikel 8 EVRM. In de zaak Anayo tegen Duitsland stond het biologisch vaderschap vast en in dat geval meende het EHRM dat betrekkelijk snel moet worden aangenomen dat ‘*a right to access to his children, even if they fell short of family life, concerned an important part of the applicant’s identity*’.²¹

In dat verband bepaalde het Hof Amsterdam in zijn beschikking van 25 september 2018 daartoe het volgende:

¹⁴ EHRM 13 juni 1979, Appl.nr. 6833/74, NJ 1980, 462 (Marckx t. België)

¹⁵ Zie o.a. EHRM 21 juni 1988, Appl.nr. 10730/84, ECLI:NL:XX:1988:AD0368, NJ 1988, 746 (Berrehab t. Nederland)

¹⁶ Hoge Raad 22 oktober 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1111, NJ 1994, 153

¹⁷ EHRM 22 juni 2004, Appl.nr. 78028/01 en 78030/01, ECLI:NL:XX:2004:AR3874 (Pini, Bertani, Manera en Atripaldi t. Roemenië)

¹⁸ Zie o.a.: EHRM 26 mei 1994, Appl.nr.16969/90, ECLI:NL:XX:1994:AD2111 (Keegan t. Ierland) en EHRM 27 oktober 1994, Appl.nr. 18535/91, ECLI:NL:XX:1994:AD2238, NJ 1995, 248 (Kroon t. Nederland)

¹⁹ O.a.: Hoge Raad 19 mei 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5876, NJ 2000, 545

²⁰ Men zie in dit verband EHRM 1 juni 2004, Appl.nr. 45582/99, ECLI:NL:XX:2004:AQ0337, NJ 2004, 667 (Lebbink t. Nederland) waarin het EHRM stelde: *The Court does not agree with the applicant that a mere biological kinship, without any further legal or factual elements indicating the existence of a close personal relationship, should be regarded as sufficient to attract the protection of Article 8.*

²¹ EHRM 21 december 2010. Appl.nr. 20578/07, ECLI:NL:XX:2010:BUS5283 (Anayo t. Duitsland)

‘De beslissing om een biologische vader op voorhand te weigeren contact te hebben met zijn kind en hem derhalve niet-ontvankelijk te verklaren in zijn verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling, betekent in dat geval inmenging in zijn recht op ‘private life’. Ter beantwoording van de vraag of deze inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, dient een inhoudelijke belangenafweging te worden gemaakt waarin alle betrokken belangen, waaronder het belang van het kind als voornaamste, dienen te worden meegewogen. Naar het oordeel van het hof kan een niet-ontvankelijkverklaring zonder inhoudelijke belangenafweging van het verzoek tot omgang in een dergelijk geval in strijd zijn met het in artikel 8 EVRM beschermde recht op privéleven. Aan de ontvankelijkheid van een biologische vader in zijn verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling dienen wel eisen te worden gesteld, immers voor het slagen van een beroep op de bescherming van privéleven ex artikel 8 EVRM is het enkele feit dat de man de biologische vader is, niet voldoende. Er dient sprake te zijn van bijkomende feiten of omstandigheden die maken dat het contact met en toegang tot het kind een belangrijk deel betreffen van de identiteit van de biologische vader en daarmee van zijn privéleven.’²²

De lat voor het aanvoeren van die bijkomende feiten en omstandigheden in het kader van private life, ligt niet erg hoog. Naar de huidige stand van de jurisprudentie is er niet veel meer nodig dan een serieuze en aantoonbare interesse voor en betrokkenheid bij het kind voor en na de geboorte om een door de biologische vader ingediend verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling ontvankelijk te doen zijn.²³

Hoewel niet kan worden uitgesloten dat een eenmaal gevormd family life door latere gebeurtenissen weer teniet gaat, is daarvan niet snel sprake. Dat zal alleen in bijzondere omstandigheden het geval kunnen zijn, waarbij de vereisten die aan het verbreken van die band worden gesteld zwaarder zijn, naar mate de band tussen ouder en kind hechter is geweest.²⁴ Wat in ieder geval onvoldoende is voor het tenietgaan van bestaand family life is het verstrijken van het enkele tijdsverloop, waarbinnen contact achterwege is gebleven.²⁵

Om tot de conclusie te komen dat een bestaand family life is verbroken, zal het om een *combinatie van factoren* moeten gaan die in onderling verband moeten worden gezien.

In de beschikking van het Hof 's-Gravenhage van 1 juni 2006 was van een dergelijke combinatie sprake.²⁶ Het ging in die zaak om het verzoek van een biologische vader tot vaststelling van een omgangsregeling met twee kinderen, geboren in 2001 en 2004. De kinderen waren geboren tijdens het huwelijk van de moeder met de broer van de man. In 2004 had de man de moeder met messteken om het leven gebracht. Het was uit de stukken niet duidelijk geworden in welke periode de moeder en de biologische vader een relatie hadden en in welke periode zij hebben samengewoond. Wel stond vast dat in de periode voorafgaand aan het overlijden van de moeder contact was geweest tussen de biologische vader en de minderjarigen en dat de moeder en de biologische vader in ieder geval samenwoonden in de periode dat de oudste minderjarige is geboren. Daarmee kwam het Hof (net als eerder de rechtbank) tot het oordeel dat er family life tussen de man en de kinderen was ontstaan.

Vervolgens komt het Hof tot het oordeel dat de nauwe persoonlijke betrekking die tussen de biologische vader en de minderjarigen toen is ontstaan, nadien is verbroken zodat deze niet meer bestond ten tijde van het inleidend verzoek van de biologische vader en ook nadien niet meer is ingetreden. Bepalend voor dit oordeel was de combinatie van omstandigheden. De biologische vader had de moeder met messteken om het leven gebracht en ook de kinderen ernstig verwond, waarvoor hij tot 17 jaar gevangenisstraf met TBS en dwangverpleging is veroordeeld. Sinds de daad van de biologische vader verbleven de kinderen in een pleeggezin en hadden zij geen contact meer met de biologische vader noch met diens familie. Op de terechtzitting bleek dat de biologische vader de schuld aan het gebeurde volledig buiten zichzelf legde.

Het Hof overweegt verder dat de man ‘thans langdurig is gedetineerd en ten minste ruim zes en een half jaar geen enkel contact meer heeft gehad met de minderjarigen. Na 14 oktober 2004 heeft de biolo-

²² Gerechtshof Amsterdam 25 september 2018, ECLI::NL:GHAMS:2018:3621

²³ Tekst & commentaar Burgerlijk Wetboek 2021 ad artikel 1:377a BW aantekening 2.

²⁴ Hoge Raad 24 april 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0588, NJ 1992, 478 en Hoge Raad 17 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1194, NJ 1994, 360

²⁵ In die zin: Hoge Raad 11 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0998, NJ 1993, NJ 560 en Hoge Raad 22 oktober 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1111, NJ 1994, 153

²⁶ Gerechtshof Den Haag 1 juni 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ8445

gische vader verweer gevoerd in verschillende juridische procedures omtrent aangelegenheden met betrekking tot de minderjarigen, doch hij heeft niet eerder dan in 2010 het initiatief genomen om bij de rechtbank een omgangsregeling en informatieregeling te verzoeken. Hij heeft daarnaast tot voor kort nooit contact met Jeugdzorg gezocht om te informeren hoe het met de minderjarigen gaat en hoe zij de situatie beleven. Het vorenstaande – in onderlinge samenhang bezien – rechtvaardigt naar het oordeel van het hof de conclusie dat het family life tussen de biologische vader en de minderjarigen als gevolg van zwaarwegende feiten en omstandigheden is verbroken.⁷

Dit leidt ertoe dat het Hof meent dat de biologische vader alsnog niet-ontvankelijk moet worden verklaard in zijn inleidende verzoeken tot vaststelling van een omgangsregeling en een informatieregeling. Dat het bestaande family life als verbroken moet worden beschouwd, is echter zeldzaam. In bovengenoemde zaak heeft de gruwelijke daad van de vader op zichzelf beschouwd niet tot dit oordeel geleid. Medebepalend is geweest dat er sinds de partnerdoding lange tijd geen contact tussen de man en de kinderen is geweest, dat zij dat ook absoluut niet wilden, dat de man geen enkel schuldbesef had getoond en dat hij pas na jaren zelf om omgang en informatie verzocht.

Vorenstaande impliceert dat in de gevallen van (een verdenking) tot partnerdoding – hoe gruwelijk deze ook zijn – ervan moet worden uitgegaan dat de band tussen de verdachte of veroordeelde ouder en diens kind in beginsel als family life is aan te merken en dat aan het bestaan van dit familie- en gezinsleven, rechten waaronder het recht op omgang of contact kunnen worden ontleend. Of er daadwerkelijk omgang of contact tot stand komt, zal afhangen van een belangenafweging, waarin de belangen van het kind het grootste gewicht in de schaal leggen. Een rechterlijke beslissing tot ontzegging van contact tussen ouder en kind kan worden beschouwd als een inmenging in het bestaande family life en zal gerechtvaardigd moeten kunnen worden aan de hand van de beperkingscriteria van het tweede lid van artikel 8 EVRM. Dat impliceert dat de inmenging voorzien moet zijn *bij wet* en dat er sprake moet zijn van *een van de beperkingscriteria van lid 2*.

Dit laatste was bijvoorbeeld het geval in de zaak Krapivin tegen Rusland.²⁷ Het EHRM oordeelde in die zaak dat de ontzegging van het recht op omgang tussen de vader en zijn kind geen schending van het verdragsartikel opleverde. In deze zaak had de vader, die leed aan een geestelijke stoornis, de moeder vermoord. Het kind was daar getuige van geweest. De omgangsontzegging die daarop was gevolgd, voldeed volgens de het EHRM aan de criteria van artikel 8 lid 2 EVRM. Nu de man niet aannemelijk had gemaakt dat zijn geestelijke gesteldheid was verbeterd, terwijl het kind nog getraumatiseerd was door de moord, was de inbreuk om het family life volgens het Hof noodzakelijk en gerechtvaardigd.

Naast de rechten die beschermd worden door artikel 8 EVRM zijn ook de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM relevant. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 6 EVRM

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.
2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden, totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.
3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:
 - a. onverwijd, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
 - b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;

²⁷ EHRM 12 juli 2016, Appl.nr. 45142/14, ECLI: CE:ECHR:2016:0712JUD004514214 (*Krapivin t. Rusland*)

- c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;
- d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
- e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

Voor het onderwerp van deze wetsevaluatie is van belang dat het recht op gezins- en familielevens – en de rechten en verplichtingen die daaruit voortvloeien, waaronder het recht op contact of omgang – kunnen worden beschouwd *als burgerlijke rechten en verplichtingen* als genoemd in lid 1.

De vaststelling van deze rechten moet kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter van wie een oordeel daarover mag worden verwacht binnen een redelijke termijn. Daar komt bij dat op grond van artikel 13 EVRM verdragsschendingen moeten kunnen worden voorgelegd aan een nationale instantie.

Naast de genoemde artikelen uit het EVRM zijn ook enkele bepalingen uit het IVRK relevant. Zo vloeit uit artikel 9 lid 1 en lid 3 IVRK voort dat het recht van het kind om niet gescheiden te worden van zijn ouder of om er op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact mee te onderhouden, het uitgangspunt is:

Artikel 9 IVRK

1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.
2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.
3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.
4. Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die Staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n).

Ook in de schrijnende situaties van een partnerdoding is dat het geval. Of er in een dergelijke situatie een noodzaak bestaat om van dat uitgangspunt af te wijken, zal door een rechter moeten worden beoordeeld.

Dat het, in de gevallen waar de wet op ziet, gaat om situaties die het leven van de desbetreffende kinderen op hun kop zet, impliceert dat het belang van het kind in kwestie voorop moet staan. Dat geldt voor alle stadia van het proces dat loopt na de partnerdoding.

De artikelen uit het IVRK verplichten daar ook toe. In dat opzicht kan allereerst worden gewezen op de kapstokbepaling van artikel 3 IVRK. Dat artikel luidt als volgt:

Artikel 3 IVRK

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Sowieso moet het kind – in ieder geval als het ouder dan twaalf jaar is – gehoord worden door de rechter die zich over het vaststellen van een omgangsregeling dan wel het ontzeggen van het omgangsrecht moet uitlaten, wanneer de Raad voor de Kinderbescherming conform artikel 1:242a BW een verzoek heeft gedaan. Omdat het in de gevallen waar de wet op ziet gaat om situaties die een grote impact hebben op het leven van het kind, is het des te belangrijker dat er een passend gewicht wordt gehecht aan zijn of haar mening. In de Nederlandse wetgeving is het hoorrecht van minderjarigen neergelegd in artikel 809 Rv. En verder kan gewezen worden op artikel 12 van het IVRK:

Artikel 12 IVRK

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.
2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

3.2 De Nederlandse wetgeving inzake omgang in het licht van jurisprudentie van het EHRM

Zoals de minister in de Memorie van Toelichting heeft opgemerkt, is in ieder geval het *wettelijk uitsluiten* van een individuele belangenafweging al snel in strijd met het EVRM.²⁸ Met andere woorden: het categorisch bepalen dat in algemene zin het belang van het kind zich tegen contact met de ouder verzet, kan niet door de beugel. Daarom zal een wettelijke regeling die het contact tussen een bepaalde categorie ouders en kinderen per definitie uitsluit, niet voldoen aan de verdragsrechtelijke voorwaarden, ook niet in situaties waarin de ouder in kwestie zijn partner (en dus de andere ouder van het kind) heeft gedood.

De beslissing of omgang na partnerdoding al dan niet moet worden ontzegd, zal afhankelijk moeten zijn van de *omstandigheden van het geval*, aldus de minister. In dit opzicht wordt gewezen op de uitspraak van het EHRM in de zaak Anayo tegen Duitsland²⁹, waarin het categorisch uitsluiten van de biologische vaders die nooit gezinsleven hadden uitgeoefend met hun kinderen en nu om omgang verzochten, strijd opleverde met het EVRM. Dat was het geval omdat niet in de specifieke omstandigheden van de afzonderlijke casus was beoordeeld wat het meest in het belang van het kind moest worden geacht.

Aan het ontzeggen van omgang zijn dus zware motiveringseisen verbonden. In de Memorie van Toelichting bij de wet waarmee de huidige ontzeggingsgronden zijn opgenomen, werd dat als volgt verwoord:

²⁸ Tweede Kamer 2015-2016, 34 518, nr. 3, p.3

²⁹ EHRM 21 december 2010. Appl.nr. 20578/07, ECLI:NL:XX:2010:BUS5283 (*Anayo t. Duitsland*)

‘In zijn oordeel zal de rechter moeten aangeven welke feiten en omstandigheden in het concrete geval zo zwaar hebben gewogen dat strijd met zwaarwegende belangen van het kind en zijn fundamentele recht op omgang met beide ouders als reden voor de ontzegging van het omgangsrecht kon worden aangenomen.’

Naast deze zware motiveringseis, heeft de wetgever ook gekozen voor een *strikte formulering* van de ontzeggingsgronden. Deze wettelijke ontzeggingsgronden zijn opgenomen in het derde lid van artikel 1:377a BW en luiden als volgt:

De rechter ontzegt het recht op omgang slechts, indien:

- a. omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, of;*
- b. de ouder of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang, of*
- c. het kind dat twaalf jaren of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder of met degene met wie hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat heeft doen blijken, of*
- d. omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.*

Het strikte karakter van de ontzeggingsgronden komt duidelijk naar voren uit de formulering van de diverse gronden. Zo wordt in de a-grond niet gesproken van nadeel voor de ontwikkeling van het kind maar van *ernstig nadeel*. In de c-grond is niet het enkele bezwaar van de minderjarige bepalend, maar dient er sprake te zijn van *ernstig bezwaar*. En uit de d-grond, die door de wetgever als restcategorie is bedoeld, blijkt dat strijd met de belangen van het kind niet voldoende is, maar dat er sprake moet zijn van strijd met *zwaarwegende belangen* van het kind. Met het oog op het fundamentele karakter van het omgangsrecht is de drempel voor ontzegging derhalve hoog gelegd en niet ten onrechte.

Als er eenmaal sprake is van een scheiding tussen ouder en kind (al dan niet gepaard gaande met een omgangsontzegging) bestaat er voor de nationale autoriteiten van de lidstaten van het EVRM een positieve verplichting tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs mogelijk zijn om de hereniging van ouder en kind te bevorderen. Welke maatregelen dat in concreto kunnen zijn, zal afhangen van de omstandigheden van het geval.³⁰ Aangenomen moet worden dat dit geen resultaatsverplichting legt op de nationale autoriteiten, maar een inspanningsverplichting.³¹

De vraag dient zich aan of en wanneer deze positieve verplichting tot het nemen van maatregelen om de hereniging te bevorderen, verplicht tot een *herbeoordeling van de situatie*.

Deze vraag is beantwoord door het EHRM in de ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak *Nekvedavicius* tegen Duitsland.

In deze zaak oordeelde het EHRM dat de redenen om omgang te ontzeggen in ieder geval niet als permanent kunnen worden beschouwd en dat er op de nationale rechters een ‘ongoing obligation’ rust om de situatie te herbeoordelen. Het EHRM bepaalde daartoe: ‘*In the light of this duty the reasons to deny access cannot be regarded as permanent, but the national courts are under an ongoing obligation to re-assess the situation and to try to overcome any of the obstacles which might hinder granting an even very limited access of the father. Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take the issue up again at regular intervals of at least one year.*’³²

Dat de Duitse rechter in deze zaak de omgang had ontzegd, leverde volgens het Hof geen schending op van de verdragsrechtelijke eisen: ‘*In the light of the foregoing, the Court finds that, having regard to the margin of appreciation afforded to them in such matters, the German courts were – for the time being – entitled to consider the refusal of access to be necessary and that the reasons for so concluding were not only relevant but also sufficient for the purposes of paragraph 2 of Article 8.*’

Maar daar voegt het Hof een belangrijke rechtsregel aan toe: ‘*The Court reiterates that this cannot amount to an unlimited refusal of access, but that a continuous re-examination of the situation is also necessary, in particular in view of the obligation of the child’s mother to enable the access of the father to his daughter in regular intervals.*’

³⁰ EHRM 27 november 1992, Appl.nr.13441/87, ECLI:CE:ECHR:1992:1127JUD001344187 (*Olsson t. Zweden*)

³¹ EHRM 7 februari 2017, Appl.nr. 28768/12, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD002876812 (*Wdowiak t. Polen*)

³² EHRM 19 juni 2003, Appl.nr. 46165/99, ECLI:CE:ECHR:2003:0619DEC004616599 (*Nekvedavicius t. Duitsland*).

Deze verplichting tot een periodieke herbeoordeling na een jaar is later genuanceerd, in zoverre dat er onder omstandigheden van kan worden afgezien, namelijk als de herbeoordeling het welzijn van het kind ernstig zou bedreigen. Dat blijkt uit de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM in de zaak Heidemann tegen Duitsland³³, waarin een door de rechter benoemde deskundige constateerde dat het kind duidelijke tekenen van psychische onrust vertoonde, alleen al wanneer het contact met zijn vader ter sprake kwam. De beslissing om het recht op persoonlijk contact tussen vader en zoon voor drie jaar te schorsen zonder tussentijdse beoordeling leverde in dit geval geen verdragsschending op volgens het EHRM omdat dit werd gerechtvaardigd door *zwaarwegende belangen* van het kind.

Men kan zich afvragen of in de Nederlandse wetgeving dit systeem van een periodieke herbeoordeling van de omgangsontzegging (als hoofdregel volgens Nekvedavicius), tenzij er sprake is van *zwaarwegende belangen* van het kind die zich daartegen verzetten (de uitzondering volgens Heidemann) voldoende is geborgd. Van een *ambtshalve* herbeoordeling door de rechter is in het wettelijk systeem geen sprake. Staat de wet daarmee niet op gespannen voet met de jurisprudentie van het EHRM?

Verschil met betrekking tot tijdelijkheid van contactontzegging al naar gelang het gezagskader?

Relevant voor de beantwoording van deze vraag is de beschikking van de Hoge Raad van 27 februari 2009.³⁴ In die zaak betrof het een ontzegging van het contact tussen vader en zoon. Het huwelijk van de ouders was door echtscheiding ontbonden, waarbij partijen uit elkaar gingen toen de zoon zeven maanden oud was. Na de echtscheiding bleven de ouders het gezag gezamenlijk uitoefenen, conform de wettelijke hoofdregel van artikel 1:251 lid 2 BW. Vervolgens heeft er als gevolg van een incident in 2006 tussen het kind (geboren in 1994) en de vader geen contact meer plaatsgevonden. Dat was voor de vader aanleiding om zich tot de rechter te wenden met het verzoek om een omgangsregeling vast te stellen.³⁵ De rechtbank kwam tot een afwijzing van dit verzoek omdat er onvoldoende draagvlak was om de omgangsregeling vorm te kunnen geven. De rechtbank acht het kind – na hem te hebben gehoord – verstandig genoeg om in de toekomst wanneer hij daar aan toe is, zelf weer contact te leggen met de vader. De man ging tegen deze beslissing in hoger beroep en het Hof kwam tot een verwerping van de grieven van vader. Het Hof bepaalde daartoe dat de rechter ‘op grond van art. 1:253a BW in het belang van het kind een beslissing kan nemen, die inhoudt, dat er (tijdelijk) geen omgang met het kind is toegestaan. Kennelijk heeft de rechtbank van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Aan het Hof ligt thans de vraag voor of de rechtbank met juistheid het verzoek van de vader tot het vaststellen van een omgangsregeling tussen [het kind] en hem heeft afgewezen.(...) Het Hof acht onder deze omstandigheden omgang met de vader in strijd met *zwaarwegende belangen* van [het kind]. De rechtbank heeft dan ook het verzoek van de vader een omgangsregeling vast te stellen, terecht afgewezen.’

In cassatie stond de klacht centraal dat het Hof hiermee zou hebben miskend dat de wet geen grondslag biedt om het recht op omgang voor onbepaalde tijd te ontzeggen aan een ouder die gezamenlijk met de andere ouder het gezag uitoefent. Het cassatiemiddel verwijst naar eerdere rechtspraak van de Hoge Raad waar een aantal beschikkingen die strekten tot omgangsontzegging in het kader van gezamenlijk gezag werd vernietigd omdat in die beschikkingen niets was overwogen met betrekking tot de tijdstuur van de omgangsontzegging.

Op het eerste gezicht lijkt het onderscheid dat in de wet wordt gemaakt inderdaad betekenisvol. Artikel 1:253a lid 2 BW bepaalt immers dat in het kader van gezamenlijk gezag de rechter een contactregeling kan vaststellen, alsmede met overeenkomstige toepassing van artikel 377a, derde lid, *een tijdelijk verbod* aan een ouder om met het kind contact te hebben.

Deze verwijzing naar de tijdelijkheid van het verbod ontbreekt in artikel 1:377a BW.

Het tweede lid van artikel 1:377a BW luidt namelijk:

De rechter stelt op verzoek van de ouders of van een van hen of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind, al dan niet voor bepaalde tijd, een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vast dan wel ontzegt, *al dan niet voor bepaalde tijd*, het recht op omgang. Met andere woorden: naar de letter van de wet beschouwd lijkt het wettelijke systeem wel ruimte te bieden voor

³³ EHRM 17 mei 2011, Appl.nr.9732/10, ECLI:CE:ECHR:2011:0517DEC000973210 (*Heidemann t. Duitsland*).

³⁴ Hoge Raad 27 februari 2009, ECLI:HR:2009:BG5045, NJ 2009, 164.

³⁵ Naar huidig recht is het correcter om van een contactregeling te spreken in plaats van een omgangsregeling. Sinds de inwerking-treding van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding op 1 maart 2009 heeft de wetgever de term omgangsrecht en omgangsregeling gereserveerd voor ouders zonder gezag. In deze zaak, waarin er sprake was van gezamenlijk gezag, zou naar huidig recht dus gesproken moeten worden van een regeling inzake de toedeling van zorg- en opvoedingstaken of – korter – van een contactregeling.

een ontzegging van contact voor onbepaalde tijd bij eenhoofdig gezag van de andere ouder, maar niet bij gezamenlijk gezag. In oudere vakliteratuur werd daarover doorgaans opgemerkt dat contactontzegging voor een ouder met gezag niet goed denkbaar is. In dat verband werd dan gerefereerd aan het adagium: *‘Wie het meerdere heeft (gezag) heeft automatisch recht op het mindere (omgang)’*.

Hoe gaat de Hoge Raad nu om met de klachten die in het middel zijn verwoord? De Hoge Raad stelt dat de eerdere rechtspraak over de geldingsduur van een beslissing, waarbij de rechter een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen een ouder en kind afwijst, heroverweging verdient. Deze heroverweging is nodig, mede op grond van de uitspraak van het EHRM in de zaak *Nekvedavicius*. De rechtsregel die daaruit voortvloeit formuleert de Hoge Raad als volgt: elke afwijzing van een dergelijk verzoek is tijdelijk van aard, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden en *in ieder geval na verloop van een jaar* opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen.

Met deze uitspraak is het gezagskader waarbinnen de contact- of omgangsontzegging plaatsvindt (gezamenlijk gezag dan wel eenhoofdig gezag van de andere ouder) dus minder relevant geworden. In beginsel is een ontzegging van het contact of de omgang *in alle gevallen van tijdelijke aard*, in die zin dat een heroverweging van de situatie mogelijk is. Bovendien wordt duidelijk dat het initiatief voor de herbeoordeling van de omgangsontzegging ligt bij de ouder die contact wil. Deze ouder dient het verzoek te baseren op artikel 1:377e BW.

3.3 Initiatief tot een herbeoordeling en de afwijking van de eenjaartermijn

De ouder is pas dan ontvankelijk indien hij aantoont dat er daadwerkelijk sprake is van gewijzigde omstandigheden of als er een jaar sinds de omgangsontzegging is verstreken. In de huidige wettekst zijn deze beide categorieën terug te vinden in respectievelijk lid 1 (gewijzigde omstandigheden) en lid 2 (tijdsverloop van een jaar).

En verder kan het initiatief voor de herbeoordeling ook uitgaan van het kind, dat gebruikmaakt van de informele eigen rechtsingang van artikel 1: 377g BW dan wel 1:253a lid 4 jo 1:377g BW. Na gebruikmaking hiervan zou de rechter alsnog ambtshalve een omgangsregeling kunnen vaststellen.

Dat het initiatief voor een herbeoordeling komt te liggen bij de ouder die omgang wenst, is ook het geval in die situaties van (een verdenking tot) partnerdoding. Zoals eerder al ter sprake kwam, geldt dan echter het 3^e lid van artikel 1:377 e BW dat met de *Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding* is geïntroduceerd.

Dit artikellid luidt: *Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld wegens het doden van de andere ouder, en de rechter heeft de omgang ontzegd voor een duur van twee jaar of meer, dan kan de rechter, in afwijking van het tweede lid, de beslissing waarbij de omgang is ontzegd, onverminderd het eerste lid, niet eerder wijzigen op verzoek van de ouder dan na verloop van een periode van twee jaar nadat de eerdere beschikking in kracht van gewijsde is gegaan.*

Dit lid vormt dus een afwijking van de eenjaartermijn uit lid 2. Een verdachte of veroordeelde ouder die omgang met zijn kind wil, kan na een beschikking die strekt tot een omgangsontzegging *in ieder geval na twee jaar* om een herbeoordeling verzoeken. Tevens blijkt uit de tekst van het derde lid (*onverminderd het eerste lid*), dat ook al eerder een herbeoordeling kan plaatshebben, maar dat een verzoek daartoe pas ontvankelijk zal zijn indien er sprake is van gewijzigde omstandigheden. Zo zal de ouder die in de strafrechtelijke procedure niet langer als verdachte wordt beschouwd, of die inmiddels is vrijgesproken van het delict van partnerdoding, als deze geconfronteerd werd met een omgangsontzegging een beroep kunnen doen op de hoofdregel van artikel 1:377e lid 1 BW. Met andere woorden: de vrijspraak of het vervallen van de verdenking zijn te beschouwen als een wijziging van omstandigheden in de zin van de wet. Aldus ook uitdrukkelijk de minister van Veiligheid en Justitie in een brief naar aanleiding van Kamervragen daarover.³⁶

³⁶ Tweede Kamer 2016-2017, 34 518, nr. 13, p.1.

Tijdens de parlementaire behandeling zijn er kritische vragen gesteld over de tweejaarstermijn voor ontvankelijkheid. De minister achtte afwijking van de hoofdregel van een jaar gerechtvaardigd op grond van de bijzondere categorie van gevallen waarom het hier gaat.

‘Met deze verlenging [...] wordt beoogd de rust rond het kind te bevorderen waarmee het belang van het kind wordt gediend’, aldus de Memorie van Toelichting.³⁷

Dat de eenjaarstermijn die voortvloeit uit de zaak *Nekvedavicius* voor de minister niet in beton is gegoten, komt ook omdat de belangenafweging van een andere aard is. Het EHRM heeft in die zaak de verplichting volgens de minister voorgesteld als ‘een continue verplichting tot het evalueren van de situatie, in het bijzonder in het licht van de verplichting van de moeder van het kind om omgang tussen de vader en het kind mogelijk te maken’. In de gevallen waar lid 3 op ziet is daarentegen geen sprake van een onwillige ouder die omgang onmogelijk maakt. In die situatie is eerder sprake van een directe afweging van het belang van het kind – bij rust en bij het al dan niet hebben van omgang met de ouder – tegenover het recht van de ouder op het verzoeken om omgang en de daarmee gepaard gaande verdere stress en onrust voor het kind.’ En deze situatie kleurt de verplichting die rust op de staat.

Kortom: gelet op het bovenstaande gaat de minister ervan uit dat de termijn van twee jaar waarvoor in de *Wet clausuleren recht op contact of omgang na partnerdoding* is gekozen in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en met artikel 6 EVRM. Daarbij benadrukt hij dat het kind altijd zelf om contact of omgang kan vragen bij de kinderrechter op grond van de informele eigen rechtsingang. Dat laatste is belangrijk, want zoals uit het onderzoek ‘Zorg voor kinderen na partnerdoding’³⁸ uit 2014 van het UMC Utrecht (Psychotraumacentrum Wilhelmina Kinderziekenhuis) in opdracht van het WODC is gebleken, zijn de situaties van contact na partnerdoding erg divers en kunnen ook de wensen van de kinderen om wie het gaat enorm variëren.

De bovenstaande lijn in de jurisprudentie wordt op een heldere en instructieve wijze geschetst in de conclusie van Procureur-Generaal Langemeijer³⁹ bij de beschikking van de Hoge Raad van 24 november 2017.⁴⁰ Deze zaak, waarin de Hoge Raad de conclusie van de PG die strekt tot verwerping van het cassatieberoep volgde, dateerde van voor de inwerkingtreding van de *Wet clausulering omgang na partnerdoding*. De vader had in het bijzijn van zijn dochter zijn ex-vrouw en haar nieuwe partner neergestoken. De moeder overleefde de steekpartij, maar haar partner (de stiefvader van de dochter) niet. Strikt genomen was in de casus van partnerdoding dus geen sprake.

De overwegingen van de PG in deze zaak geven een goed beeld van de afweging van de diverse belangen die in een casus van partnerdoding aan de orde kunnen zijn.

Afgezien van de hierboven besproken jurisprudentie, waaraan deels ook is gerefereerd in de parlementaire geschiedenis, zijn er sinds de inwerkingtreding van de wet geen richtinggevende uitspraken gevonden die een toevoeging of een wijziging van de lijn vormen die in het bovenstaande kader is geschetst. Dit overzicht geeft dan ook de actuele stand van het verdragsrechtelijk kader weer, waarbinnen de wet is gesitueerd.

³⁷ Tweede Kamer 2015-2016, 34518, nr.3, p.5.

³⁸ E. Alisic, A. Groot, H. Snetselaar, T. Stroeken en E. van de Putte (2014). *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Den Haag.

³⁹ ECLI:NL:PHR:2017:2207.

⁴⁰ Hoge Raad 24 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2990.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Het belang van het kind

4

4 Het belang van het kind

In zowel de feitelijke uitvoering van de Wet Clausulering contact/omgang na partnerdoding als de internationale verdragen waartoe deze wet zich moet verhouden, is het belang van het kind een belangrijke leidraad. In dit hoofdstuk wordt dieper op de invulling van het belang van het kind ingegaan. Allereerst wordt in dit hoofdstuk besproken hoe de notie van 'het belang van het kind' door de betrokken partijen wordt geoperationaliseerd. Vervolgens wordt besproken hoe de diverse elementen uit de wetwijziging in de praktijk het belang van het kind raken. Daarbij wordt zowel gekeken naar effecten die direct voortvloeien uit de wetwijziging als de mate waarin zich onbedoelde neveneffecten voordoen. De bespreking van deze effecten dient ter beantwoording van de vraag in welke mate de wetwijziging tot behartiging van de belangen van het kind heeft geleid.

In de beantwoording van de bij dit hoofdstuk horende onderzoeksvragen wordt veelvuldig gebruikgemaakt van de informatie uit zowel de verkennende interviews als de casusinterviews. Naast de overkoepelende bevindingen uit de verkennende interviews beperkt dit hoofdstuk zich dus tot bevindingen uit de casusinterviews voor de veertien casussen die uiteindelijk in dit onderzoek konden worden meegenomen. Daarbij moet ook worden benadrukt dat hierbij niet is gesproken met kinderen en nabestaanden zelf, maar met professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet. Alhoewel deze professionals vanuit hun positie een beeld kunnen geven van hoe de wet in de praktijk uitwerkt, kan daardoor niet geheel worden uitgesloten dat de impact van de wet soms anders wordt ervaren door kinderen/nabestaanden, dan hoe de geïnterviewde professionals dat inschatten.

Tevens moet worden benoemd dat er bij de casusinterviews sprake was van een ondervertegenwoordiging van de GI's en de bijzondere curatoren. Hierdoor is het perspectief van deze partijen in mindere mate in beeld gebracht dan wenselijk was. Aangezien in dit hoofdstuk niet alleen aandacht wordt besteed aan de feitelijke uitvoering van de wet, maar ook aan hoe betrokken partijen in de praktijk ervaren dat deze het belang van het kind dient, spelen deze perspectieven in dit hoofdstuk een belangrijke rol. Met name wanneer het gaat om de langetermijneffecten van wets-elementen dienen de onderzoeksresultaten daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het is aannemelijk dat bepaalde partijen, zoals de GI's, deze effecten beter in beeld hebben dan de RvdK (aangezien deze gemiddeld minder lang bij een casus betrokken blijft).

Een ander element waarover door deze verdeling in de interviews weinig kan worden gezegd is het precieze effect van de aanwijzing van een bijzondere curator in de gezags- en omgangsprocedure. Aangezien er slechts met vier bijzondere curatoren is gesproken en de RvdK en de GI's slechts in beperkte mate in contact kwamen met de curator, bieden de interviews onvoldoende basis om het effect van dit wets-element zinvol te kunnen duiden. In paragraaf 4.2 over de effecten van de wetwijziging wordt dit effect daarom niet besproken. De benoeming van de bijzondere curator wordt daarentegen wel besproken in de slotparagraaf van dit hoofdstuk, wanneer het gaat over de mate waarin de wet ertoe leidt dat de belangen van het kind voldoende worden behartigd.

Bovendien is er naast de RvdK, de GI's, de bijzondere curatoren en een casemanager vanuit Slachtofferhulp Nederland, niet met aanvullende partijen gesproken in de casusinterviews. De perspectieven van Slachtofferhulp Nederland, de psychotraumacentra en de politie konden daarom niet of nauwelijks op casusniveau worden meegenomen. In de verkennende interviews en/of de expertmeeting zijn deze partijen wel betrokken om zodoende wel op overkoepelend niveau hun perspectief mee te kunnen wegen.

4.1 Invulling van het belang van het kind door de betrokken partijen

Verkennende interviews: het algemene beeld

In de verkennende interviews is aan alle professionals gevraagd om hun visie te geven op hoe er vanuit hun beroepsgroep naar de definitie van het belang van het kind wordt gekeken. Daarbij is ook gevraagd of een dergelijke definitie organisatiebreed is gedeeld, in bijvoorbeeld een beleidsvisie. Sommige professionals zeiden daarbij niet zeker te weten of dit binnen hun organisatie het geval was. Vanuit de RvdK en de GI's is wel verwezen naar interne beleidsstukken die hier expliciet over gaan. Zo beschikken de GI's over een interne kennispagina waarop instrumenten te vinden zijn zoals ouderschaps-/opvoedkaarten

en verwees de RvdK naar hun kwaliteitskader. In beide gevallen stelden de geïnterviewde professionals vanuit de RvdK en de GI's dat er in deze interne beleidsstukken een belangrijk accent ligt op de bescherming van de **ontwikkeling** van het kind.

Wat de eigen visie van de professionals op het belang van het kind betreft wordt door de politie vooral gewezen op de **veiligheid** van het kind. Dit motiveert volgens deze respondenten hoofdzakelijk de acties van de politie als er partnerdoding heeft plaatsgevonden. In de operationele rol die in het Handelingsprotocol voor de politie is vastgelegd, uit dit zich volgens de geïnterviewde professionals in de afspraken die de politie vlak na een partnerdodingsincident maakt over waar de kinderen het beste opgevangen kunnen worden. In specifieke situaties kan er ook sprake zijn van een consultatierol van de politie later in een traject. Het gaat dan om zaken waarin sprake is van specifieke problematiek (zoals eerge relateerd geweld) waarover de politie bepaalde specifieke kennis in huis heeft. Ook in deze zaken adviseert de politie hoofdzakelijk vanuit haar kijk op wat het beste is in het kader van de veiligheid van de kinderen.

Wat de professionals van de andere instanties betreft valt op dat de visie op het belang van het kind zich hier nadrukkelijker richt op de **ontwikkeling** van het kind, in plaats van hoofdzakelijk op de veiligheid van het kind. Dit geldt met name voor het Landelijke Psychotraumacentrum, de RvdK en de GI's. Het handelen vanuit het belang van het kind wordt door deze partijen overwegend opgevat als het doorgronden van de ontwikkeling en de mogelijke ontwikkelingsschade van het kind. Vanuit dat oogpunt wordt vervolgens door deze partijen beredeneerd welke maatregelen raadzaam zijn om ervoor te zorgen dat kinderen een zo gezond mogelijke ontwikkeling door kunnen maken.

Over het algemeen leiden deze visies op het belang van het kind tot gemengde gevoelens van de professionals over de wettelijke mogelijkheid voor een kinderrechter om omgang tussen de ouder en het kind voor een vastgelegde periode te ontzeggen. Vanuit de politie is hierover gezegd dat het vanuit het veiligheidsperspectief onverstandig kan zijn om een dergelijke ontzegging op te leggen, omdat het de onveiligheid zou kunnen vergroten. Deze professional refereerde daarbij aan eerge relateerde situaties, waarin een ontzegging het risico op ontvoeringen door familie van de gedetineerde ouder aanzienlijk zou kunnen vergroten. Vanuit ontwikkelingsoogpunt wordt door professionals benadrukt dat ontzegging van omgang in specifieke gevallen wellicht kan helpen, maar dat het over het algemeen een middel is waar absoluut niet te snel naar gegrepen moet worden. Hierover wordt zowel vanuit het Landelijk Psychotraumacentrum, de RvdK als de GI's gesteld dat ontzegging de ontwikkeling van een kind ook kan schaden. Met name wanneer het gaat om ontzeggingstermijnen van twee jaar of langer, wordt door deze professionals gesteld dat er in twee jaar veel kan veranderen, bijvoorbeeld in de rouwverwerking van het kind. Deze professionals benadrukken om deze reden het belang van maatwerk en zien ontzegging in dat kader als een maatregel die het bieden van maatwerk kan bemoeilijken.

Over het algemeen wordt het open houden van de mogelijkheid tot omgang van het kind met de ouder als belangrijk beschouwd voor de ontwikkeling van het kind. Dit belang van omgang met de ouder voor de ontwikkeling van het kind is ook een terugkerend element in de casusinterviews met de RvdK, de GI's en de bijzondere curatoren. In deze interviews is daarnaast ook uitvoerig gesproken over hoe 'de stem van het kind' – dat wat het kind zelf zegt te willen – in deze belangenafweging wordt meegewogen.

De visie van de RvdK

Het belang dat door de RvdK wordt gehecht aan de ontwikkeling van het kind blijkt zeer duidelijk uit het dossieronderzoek dat bij de RvdK is uitgevoerd. Met name in de raadsrapportage van het gezags- en omgangsonderzoek is de invloed van deze visie op het belang van het kind duidelijk zichtbaar in de volgende aspecten:

- **De onderzoeks aanpak die de RvdK hanteert:** de RvdK benadert voor haar onderzoek zogenoemde 'informanten' om tot een beantwoording te komen van de onderzoeksvragen. Naast de noodzaak om de achtergrond van een zaak scherp te krijgen, is een belangrijk contactdoel daarbij om inzicht te krijgen in (zorgwekkende) signalen over de ontwikkeling van de kinderen. In een aantal onderzoeken gaan de raadsonderzoekers daarvoor ook in gesprek met de kinderen zelf, maar dit is zeker niet altijd het geval. In meerdere gevallen kiezen de raadsonderzoekers ervoor de kinderen niet zelf te spreken

om het kind naar eigen zeggen niet onnodig te belasten, maar benadert de RvdK de (gezins)voogd(en), het (tijdelijke) pleeggezin, de traumahulpverlening en/of de scholen (bv. persoonlijke begeleiders) om informatie te verkrijgen over hoe het met de kinderen gaat. Voorbeelden van signalen die daarbij gedeeld en omschreven worden zijn slaapgewoonten (bijvoorbeeld nachtmerries), leerachterstanden, speelgedrag en dergelijke.

- **De onderbouwing van het raadsverzoek:** dit verzoek wordt in de raadsrapportages steeds duidelijk opgedeeld in een advies inzake de gezagsvoorziening, en een advies inzake de omgangsvoorziening. Wat het **gezag** betreft komt de argumentatielijn in de verschillende dossiers min of meer overeen: het kind verkeert in een positie waarin zijn/haar ontwikkeling wordt bedreigd. Om ontwikkelingschade te beperken, is het nodig dat er snel beslissingen genomen worden over zaken als waar het kind (permanent) kan verblijven en welke hulpverlening er ingezet moet worden, door degene die het gezag heeft. In elf van de veertien dossiers wordt de ouder uiteindelijk niet in staat geacht om (binnen een aanvaardbare termijn) in dit gezag te voorzien, waardoor het dan noodzakelijk wordt geacht dat het gezag naar de GI gaat.

Ten aanzien van de **omgangsvoorziening** lijkt de belangenafweging ingewikkelder en is de argumentatie dan ook uiteenloper. Waar het bij gezag overwegend onwenselijk wordt bevonden voor het kind als het gezag bij de ouder blijft, kunnen er over het wel/niet hebben van **omgang** tegengestelde conclusies getrokken worden over hoe dit het kind beïnvloedt. Zo worden als positieve aspecten van omgang genoemd:

- dat de kinderen een belangrijke hechtingsfiguur in het leven houden, nadat er een ouder is weggefallen;
- dat het voor de rouw-/traumaverwerking goed is als kinderen weten waar hun ouder is;
- dat het voor de identiteitsontwikkeling en traumaverwerking van de kinderen positief is als de kinderen vragen kunnen stellen aan de ouder en/of hun boosheid kunnen uiten naar de ouder.

Als negatieve aspecten van omgang worden in de dossiers de volgende zaken genoemd:

- dat de kinderen na een traumatische gebeurtenis een periode van rust nodig hebben en dat omgangsmomenten met de ouder die rust verstoren;
- dat de ouder in sommige casussen zich niet goed kan inleven in de belevingswereld van de kinderen (bijvoorbeeld: kinderen per se het eigen verhaal wil vertellen over het incident; kinderen negatieve dingen wil vertellen over familieleden/het opvanggezin) – dit kan kinderen verwarren en daarmee de traumaverwerking/ontwikkeling van de kinderen bemoeilijken;
- dat er zorgen zijn over dat de ouder de kinderen in het verleden mogelijk mishandeld heeft;
- dat de ouder niet goed samen kan werken met de GI en/of andere betrokken hulpverleners.

Uit de casusinterviews met de raadsmedewerkers blijkt dat ‘de stem van het kind’ een doorslaggevende factor kan zijn in de afweging tussen deze positieve en negatieve aspecten van een omgangsregeling. In alle casussen waarin kinderen expliciet zeiden de ouder niet te willen zien, was dit aanleiding voor de RvdK om de rechter te verzoeken geen omgangsregeling vast te stellen. In de gevallen waarin de RvdK wel om een omgangsregeling verzocht, was een zwaarwegend argument dat de kinderen de ouder leken te missen of dit zelfs expliciet zeiden. In deze gevallen werd doorgaans door de raadsmedewerkers gesproken over een duidelijke hechtingsrelatie.

Desondanks stellen raadsmedewerkers ook dat een goede band tussen kind en ouder en een duidelijke wens van het kind om de ouder te zien géén vereisten zijn om als raadsmedewerker omgang (op zekere termijn) te adviseren. Raadsmedewerkers zien naast de hechtingsrelatie namelijk ook andere zwaarwegende factoren die voor omgang kunnen pleiten, omdat ze de ontwikkeling van het kind toch kunnen bevorderen – ook al is er geen duidelijke wens van het kind. Raadsmedewerkers verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar het belang van identiteitsontwikkeling en traumaverwerking, waarin de ouder ook een belangrijke rol kan spelen.

Vanuit dit uitgangspunt wordt het voor raadsmedewerkers dan ook een belangrijke vraag of de ouder in staat wordt geacht om eventuele omgangsmomenten op een verantwoorde manier te laten verlopen. Dit leidt in verschillende verzoeken van de RvdK tot de formulering van voorwaarden waaraan voldaan

moet zijn, alvorens er een omgangsregeling kan worden vastgesteld. Voorbeelden van deze voorwaarden zijn: goede psychotherapeutische begeleiding bij omgangsmomenten en duidelijke voorwaarden over de onderwerpen waar de ouder over mag praten tijdens omgangsmomenten.

De rol die omgang met de ouder kan spelen in de identiteitsontwikkeling en de traumaverwerking van het kind werd door de raadsmedewerkers veelvuldig aangehaald om het belang van maatwerk te benadrukken. In dit kader kwam ook in de casusinterviews naar voren dat raadsmedewerkers een ontzegging doorgaans een te heftige maatregel vinden. Ontzegging werd alleen als reële optie genoemd wanneer er sterke vermoedens waren dat het faciliteren van verantwoorde omgangsmomenten binnen afzienbare tijd niet realistisch is. Zelfs bij een casus waarin de RvdK wel om een omgangsontzegging voor twee jaar verzocht, refereerde de raadsmedewerker aan het belang van omgang voor identiteitsvorming en traumaverwerking. Bij deze casus waren de aversie van de kinderen om hun ouder te zien en de beperkte medewerking van de ouder doorslaggevende redenen voor de RvdK om een verzoek tot ontzegging in te dienen.

In dit kader kan worden benadrukt dat de wettelijke gronden voor een ontzegging strikt zijn geformuleerd. Een rechter zal alleen tot ontzegging kunnen besluiten indien aan één of meer van deze gronden, die zijn neergelegd in artikel 1:377a lid 3 BW, is voldaan.⁴¹ Dat vereist dat een verzoek van de RvdK dat strekt tot ontzegging goed wordt gemotiveerd, waarbij expliciet een of meer van deze gronden worden onderbouwd.

De visie van de GI's

Uit de casusinterviews met de GI's blijkt dat de invulling die de GI's geven aan het belang van het kind in hun werkpraktijk in veel aspecten vergelijkbaar is met hoe de RvdK hier tegenaan kijkt. Ook de GI's hechten veel waarde aan de stem van het kind, en zeggen bij de kinderen te polsen bij vragen omtrent het wel/niet opstarten van omgangsmomenten met de ouder. GI's stellen hierover wel dat dit bij jongere kinderen beduidend moeilijker is dan bij oudere kinderen die beter kunnen zeggen wat ze willen. Tevens is de stem van het kind voor de GI's niet vanzelfsprekend de zwaarwegendste factor bij het nemen van beslissingen omtrent het faciliteren van omgangsmomenten. De GI's zeggen hierover dat er goede redenen kunnen zijn om af te wijken van wat het kind zegt te willen.

Deze redenen verhouden zich deels tot wat de GI's goed achten voor de **ontwikkeling** van het kind. Hieromtrent refereren GI's ook aan rouw- en traumaverwerking als ontwikkelingsaspecten waarin omgang met de ouder kan helpen, ook wanneer het kind zegt de ouder niet te willen zien. Het omgekeerde kan volgens GI's echter ook het geval zijn: er zijn situaties waarin de GI kan besluiten nog geen omgang te faciliteren, ook al zegt het kind de ouder te willen zien. Doorslaggevend is dan voor de GI's of zij de ouder in staat achten de omgangsmomenten op een **veilige** manier in te kunnen vullen. Maatstaven die de GI's hierbij hanteren zijn bijvoorbeeld of er goede begeleiding aanwezig kan zijn voor ouder en kind, maar ook wat de precieze omstandigheden zijn in een casus. Voorbeelden van deze omstandigheden zijn onder andere of een ouder met medicijnen wel goed kan functioneren of dat de ouder in de communicatie met het kind bereid is aan te sluiten bij wat er al met het kind over de situatie is gecommuniceerd. Met het veiligheidsaspect doelen GI's dus niet alleen op of er (geen) dreiging is van geweld, maar ook op of de omgang bedreigend kan zijn voor de **ontwikkeling** van het kind.

Een belangrijk verschil tussen de GI's en de RvdK is de rol die zij spelen in het bepalen wat het meeste in het belang is van het kind. Deze verschillende rollen zorgen er ook voor dat de GI's waarmee in de casusinterviews is gesproken lichtelijk afwijken van de RvdK in hun opvattingen over ontzegging van omgang. Waar raadsmedewerkers ontzegging doorgaans bestempelen als een maatregel die te rigoureuus was geweest in de besproken casus, kijken de GI's hier in enkele gevallen anders op terug, vanwege hun langere betrokkenheid bij een casus. In deze gevallen zeiden GI's hier soms met terugwerkende kracht over dat een duidelijk afgebakende ontzegging wellicht goed was geweest, doordat het meer rust had kunnen brengen en bepaalde negatieve ontwikkelingen had kunnen voorkomen. Een voorbeeld van een negatieve ontwikkeling is dat een GI bij een bepaalde casus het vermoeden had dat er door de familie druk was uitgeoefend op het kind om weer contact met de ouder te hebben.

⁴¹ Zie ook de toelichting in paragraaf 3.2.

Desondanks werd door alle GI's ook het belang van maatwerk onderstreept, dat GI's kunnen bieden doordat ze lang en nauw bij een casus betrokken zijn. GI's konden zich voor de desbetreffende casussen dan ook vinden in het besluit van de rechter (om geen ontzegging vast te stellen) en een GI stelde hieromtrent dat een ontzegging met de kennis van dat moment geen goed besluit was geweest. Binnen de termijn waarin de rechter doorgaans een besluit neemt over omgang zien de GI's ontzegging doorgaans dus ook als een maatregel die wellicht te rigoureuus is.

De visie van de bijzondere curatoren

Uit de casusinterviews met de bijzondere curatoren blijkt dat hun visie redelijk overeenkomt met hoe de RvdK en de GI's hier tegenaan kijken. Ook bijzondere curatoren verwijzen naar het belang van omgang met de ouder in de identiteitsontwikkeling en de traumaverwerking van kinderen, en benadrukken dat hier in de juridische procedure aandacht voor moet zijn. In drie van de vier casussen sloot de bijzondere curator zich dan ook aan bij het advies van de RvdK. Op basis van het dossieronderzoek bij de RvdK kan aanvullend worden gesteld dat de bijzondere curator in minstens één andere casus het advies van de RvdK onderschreef.

Dit wil echter niet zeggen dat in de onderzochte casussen nergens meningsverschillen bestonden tussen de curator enerzijds, en de RvdK en/of de GI's anderzijds. Er deden zich namelijk wel degelijk meningsverschillen voor tussen bijzondere curatoren en raadsmedewerkers over onderdelen van het advies van de RvdK. Hier ging het bijvoorbeeld om de duur van de ontzeggingstermijn of de wijze waarop de contactvormen waren meegenomen in het advies van de RvdK en het besluit van de rechtbank. Net als de RvdK en de GI's zien ook de bijzondere curatoren een ontzegging overwegend als een rigoureuze maatregel die bij voorkeur niet moet worden opgelegd. In de ene casus waarin de bijzondere curator zich aansloot bij een ontzeggingsverzoek van de RvdK, zei deze dat in een dergelijk geval goed over andere contactvormen moet worden nagedacht (zoals telefonisch contact of correspondentie per brief).

4.2 Effecten van de wetswijziging

Impact van het RvdK-onderzoek en de juridische gezags- en omgangsprocedure op (het welzijn van) het kind

Sinds de wetswijziging zijn de gekoppelde gezags- en omgangsonderzoeken van de RvdK en de juridische procedure die daarop volgt stappen die verplicht moeten worden gevolgd. Het doel hiervan is dat zowel het onderzoek als het uiteindelijke rechterlijke besluit meer duidelijkheid verschaft over wat er inzake de omgang tussen het kind en de ouder moet gebeuren.

In de consultatiefase voorafgaand aan de wetswijziging is door een aantal instanties de zorg geuit dat een verplichte juridische procedure een zware belasting zou kunnen vormen voor kinderen en/of de omringende familie. Tijdens de verkennende interviews is tevens uitgesproken dat van deze belasting ook sprake zou kunnen zijn waar het om het verplichte gezags- en omgangsonderzoek van de RvdK gaat. Om deze redenen is in de casusinterviews aan de respondenten gevraagd of zij het idee hadden dat deze door de wet vereiste stappen in de desbetreffende casus de kinderen en/of de omringende familie zwaar hadden belast.

Allereerst moet hierbij worden benadrukt dat raadsmedewerkers regelmatig zeggen geen goed beeld te hebben van de mate waarin er met de kinderen over de juridische procedure is gecommuniceerd (en dus mogelijk ook niet van de mate waarin de kinderen hier iets van hebben meegekregen). Raadsmedewerkers verwijzen daarbij in meerdere interviews naar de (gezins)voogd of de bijzondere curator als de professional die hierover met de kinderen in gesprek zou kunnen gaan. De casusinterviews bieden hierover geen uitsluitsel, omdat in de desbetreffende casussen niet altijd is gesproken met de GI's en de bijzondere curatoren.

Met het oog op de mogelijke onrust die het raadsonderzoek en verplichte juridische procedure teweeg kunnen brengen, schat het overgrote deel van alle respondenten deze impact als zeer gering in. Een belangrijke reden hiervoor is dat het bij de meeste casussen om erg jonge kinderen gaat (10-). Kinderen

jonger dan twaalf jaar worden niet standaard gehoord door de rechter. Artikel 809 Rv bepaalt weliswaar dat de rechter ook twaalfminners in de gelegenheid kan stellen hun mening kenbaar te maken op een door de rechter te bepalen wijze. In de praktijk is te zien dat rechtbanken daar in toenemende mate gebruik van maken. Dat neemt niet weg dat uit de casusinterviews blijkt dat het overgrote deel van de kinderen in de onderzochte casussen niet is betrokken bij de gerechtelijke procedure. In de zeven casussen die in het dossieronderzoek bij de Rvdr zijn bestudeerd, zijn de kinderen in geen enkele gezags- en omgangszitting gehoord.

Zowel raadsmedewerkers, GI's als bijzondere curatoren zeggen bovendien dat de kinderen, gezien hun jonge leeftijd, naar hun idee weinig van zowel het gezags- en omgangsonderzoek als de daaropvolgende procedure meekrijgen, omdat de acute veranderingen in hun leven meer op de voorgrond staan. Deze vermoedelijk beperkte impact op het dagelijks leven van de kinderen wordt mogelijk versterkt doordat professionals gerichte keuzes maken om de kinderen niet te veel te betrekken bij het raadsonderzoek en de juridische procedure. Zo is er slechts een casus waarin de raadsmedewerker zelf met het kind gesproken had over diens ontwikkeling en wensen. In een andere casus wilden de kinderen niet met de raadsmedewerker in gesprek, maar heeft deze hen via het opvanggezin schriftelijk vragen laten beantwoorden. In beide casussen gaat het om kinderen die ten tijde van het raadsonderzoek al twaalf jaar of ouder waren.

In de meeste casussen kiezen raadsmedewerkers er doorgaans voor om de kinderen wel te ontmoeten, maar niet met hen in gesprek te gaan over het lopende raadsonderzoek. In de praktijk sluiten raadsmedewerkers daarbij vaak aan bij bezoeken van (gezins)voogden, bijzondere curatoren of traumahulpverleners, om de kinderen zodoende niet dubbel te belasten. Buiten deze bezoeken om blijven de (gezins)voogden/GI's en traumahulpverleners belangrijke aanspreekpunten voor raadsmedewerkers om informatie te verkrijgen over hoe het met de kinderen gaat.

Ook tijdens de juridische procedure maken professionals gerichte keuzes over de mate waarin ze kinderen betrekken of hen erbuiten laten. In zeven gevallen blijkt er uit de casusinterviews enige vorm van communicatie geweest te zijn over de juridische procedure. Bij drie casussen gebeurde dit volgens de raadsmedewerkers in 'kindertaal' via zogenoemde 'words-and-pictures'-verhalen. Bij twee casussen werden de kinderen volgens de raadsmedewerkers en/of (gezins)voogd inhoudelijker betrokken in de procedure; in beide gevallen betrof dit kinderen van 10 jaar of ouder. Bij een casus werden kinderen wel ingelicht over belangrijke beslissingen, maar was verdere communicatie over de procedure minimaal. In aanvulling hierop zeggen bijzondere curatoren in de casusinterviews wel met de kinderen gesproken te hebben, maar daarbij niet nadrukkelijk in te zijn gegaan op de juridische procedure.

Al met al lijkt de mate waarin er met de kinderen wordt gecommuniceerd over de juridische procedure beperkt te zijn. Het overgrote deel van alle respondenten zegt ook niet het idee te hebben dat de kinderen veel hebben meegekregen van deze juridische procedure. Uitzonderingen hierop zijn casussen waarin kinderen, vanwege hun iets hogere leeftijd, nadrukkelijker bevraagd zijn over hun wensen, hetzij op een rechtszitting, dan wel buiten de rechtszaal om. In deze casussen reflecteerden de raadsmedewerkers positief op de impact die dit op de betrokken kinderen had, aangezien de kinderen in deze casussen daardoor het gevoel hadden invloed te hebben op de uitkomst van de juridische procedure.

De driemaandentermijn in het gezags- en omgangsonderzoek

Sinds de wetwijziging zijn de onderzoeken naar gezag en omgang van de RvdK aan elkaar gekoppeld, en worden beide verzoeken – in principe – ook in dezelfde rechtszitting behandeld. In de praktijk houdt dit in dat raadsmedewerkers sinds de wetwijziging binnen drie maanden het raadsonderzoek moeten afronden om tijdig een gezags- en omgangsverzoek in te kunnen dienen bij de rechtbank. Deze wettelijk vastgestelde driemaandentermijn hangt samen met de VoVo-/VOTS-beschikking die na drie maanden afloopt, waardoor er na die termijn een definitieve gezagsvoorziening moet volgen. De koppeling van het gezags- en omgangsonderzoek moet ertoe dienen dat er in een vroege fase al duidelijkheid ontstaat over wat er omtrent gezag en omgang moet gebeuren.

De opvattingen van de respondenten over deze driemaandentermijn lopen enigszins uiteen: over het algemeen vinden respondenten het een goede zaak dat de RvdK onderzoek doet, maar wordt de driemaandentermijn door sommigen meer als een beperking ervaren dan anderen. De helft van de geïnterviewde raadsmedewerkers vindt het ingewikkeld om binnen het tijdsbestek van drie maanden tot een sluitend advies over zowel gezag als omgang te komen. Dit wordt door enkele raadsmedewerkers ook gekoppeld aan het feit dat ze niet altijd een duidelijke termijn verbinden aan het omgangsverzoek, dan wel met betrekking tot een omgangsregeling, dan wel met betrekking tot (nog) niet toelaten van omgang.

Desondanks stellen alle raadsmedewerkers het wel goed te vinden dat gezag en omgang tegelijkertijd worden onderzocht, ook al betekent dit nu dat beide onderzoeken binnen drie maanden moeten worden afgerond. Als redenen hiervoor noemen raadsmedewerkers dat ze vinden dat er een sterke samenhang is tussen de twee kwesties en dat het stimuleert dat er vanaf het begin aandacht is voor het omgangsvraagstuk.

Vanuit de GI's wordt de verplichting van het gezags- en omgangsonderzoek niet zozeer bekritiseerd, maar plaatsen de respondenten wel vraagtekens bij zowel de snelheid als de timing van het gezags- en omgangsonderzoek. De GI's twijfelen met name aan de snelheid waarmee de RvdK onderzoek doet naar omgang. De GI's stellen dat dit onderzoek te vroeg plaatsvindt en dat het naar hun idee vrijwel onmogelijk is om hier al een sluitend oordeel over te vellen na drie maanden, aangezien er naderhand nog van alles kan veranderen in een casus. GI's vinden het overwegend een goede zaak dat er daarom regelmatig veel beslissingsruimte bij hen wordt belegd in de raadsverzoeken, maar erkennen over het algemeen ook dat een meer afgebakend besluit in sommige gevallen meer rust kan brengen. In een casusinterview werd daarover door een respondent gesteld dat er een herijkingsmoment ontbreekt waarin de RvdK een eerder ingediend verzoek eventueel nog kan bijstellen.

4.3 Mogelijke schadelijke neveneffecten voor het belang van het kind: onnodige juridificering

In de consultatiefase die aan de wetwijziging voorafging is door een aantal van de geconsulteerde partijen de zorg geuit dat de wetwijziging zou leiden tot onnodige juridificering in partnerdodingszaken, vanwege de verplichte tussenkomst van de kinderrechter. Volgens deze partijen zou een gerechtelijke procedure in sommige gevallen onwenselijk kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer alle betrokkenen het eens zijn over wat er qua gezag en omgang in het belang van het kind moet gebeuren. Los van de mate waarin de kinderen iets meekrijgen van de gerechtelijke procedure (hetgeen in de voorgaande paragraaf is beschreven), omvat deze kritiek ook de vraag of de gerechtelijke procedure wel altijd *noodzakelijk* is en dus geen onwenselijke verplichting wordt, op het moment dat partijen het al eens zijn.

In de verkennende interviews lopen de meningen van respondenten over de noodzaak van deze juridificering uiteen. Vanuit het Landelijk Psychotraumacentrum, de politie en Slachtofferhulp Nederland is tijdens deze interviews gezegd dat zij de verplichte gezags- en omgangsprocedure inderdaad in bepaalde gevallen als onnodig en onwenselijk bestempelen. In deze interviews werd hierover gezegd dat juridificering extra strijd kan opleveren die er aanvankelijk niet was en (daardoor) belastend is voor de kinderen. In gevallen waarin alle betrokkenen het eens zijn zou een gerechtelijke procedure volgens deze respondenten vermeden kunnen en moeten worden.

De RvdK en de GI's stelden in de verkennende interviews daarentegen wel de verplichte tussenkomst van de kinderrechter als overwegend positief te zien. Volgens deze respondenten dient een rechterlijke beslissing altijd als extra waarborg van de afspraken die in een zaak worden gemaakt, zelfs al zijn betrokkenen het in een casus met elkaar eens. Hierbij wordt door respondenten benadrukt dat de omstandigheden in dermate heftige casussen snel kunnen veranderen, waardoor er zonder die waarborg op een later moment alsnog onenigheid kan ontstaan. Vanuit de GI's zijn tijdens de verkennende interviews wel kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde van rechterlijke besluiten in gevallen waarin de kinderrech-

ter de GI alle beslissingsbevoegdheid geeft. Zelfs bij deze voorbeelden vonden de GI's echter dat de juridische procedure dan alsnog wel enige meerwaarde had, doordat deze procedure een juridische toetsing garandeert van de gezags- en omgangsbesluiten.

Ook uit de casusinterviews met raadsmedewerkers, bijzondere curatoren en de GI's blijkt dat de verplichte tussenkomst van de kinderrechter middels de gezags- en omgangsprocedure overwegend als positief wordt beschouwd. In deze interviews wordt dit tevens onderbouwd met de constatering dat een gerechtelijke uitspraak meer duidelijkheid schept over de gemaakte afspraken dan wanneer er geen rechter aan te pas zou komen. Daarnaast wordt zowel door de raadsmedewerkers, bijzondere curatoren als de GI's genoemd dat een gerechtelijke uitspraak meer legitimiteit geeft aan de gezags- en omgangsbesluiten, doordat deze juridisch worden getoetst. Net als in de verkennende interviews plaatsten de GI's wel kanttekeningen bij de meerwaarde van de rechterlijke uitspraken waarin de invulling van de omgangsregeling alsnog bij de GI's wordt gelaten.

Tot slot noemden enkele raadsmedewerkers ook het argument dat de juridische procedure zorgt voor nauwkeurige vastlegging van de besluitvorming in documentatie die de kinderen later eventueel terug kunnen lezen. Volgens deze raadsmedewerkers biedt deze verslaglegging de kinderen op een later moment in hun leven de mogelijkheid om kennis te nemen van de overwegingen die in hun zaak speelden, waardoor ze mogelijk bepaalde keuzes beter gaan begrijpen.

Er zijn nauwelijks casussen waarin respondenten vonden dat (de uitkomst van) de juridische procedure in een casus aanzienlijke schade heeft berokkend. Wat de eventuele negatieve effecten van de verplichte juridische procedure betreft noemen de meeste respondenten dat het in algemene zin voorstelbaar is dat deze rechtsgang soms voor onnodige onrust kan zorgen. Respondenten benadrukken daarbij echter ook dat dit in hun beleving niet voor de casus gold waar zij zelf bij betrokken waren. In zoverre het hun eigen casussen betreft, zijn respondenten voornamelijk kritisch op specifieke punten in de procedure waarin zij het niet helemaal eens waren met de rechtbank. In geen enkele casus schrijven de respondenten echter negatieve effecten toe aan de verplichting van de juridische procedure aan zich.

In zoverre de juridische procedure in verband wordt gebracht met de onrust in een casus wordt deze onrust juist genoemd als een reden dat de tussenkomst van de kinderrechter belangrijk is. Een kanttekening hierbij is dat de respondenten in de meeste casusinterviews al enige tijd niet meer betrokken waren bij de casus, en daardoor geregeld slechts in beperkte mate iets konden zeggen over recente ontwikkelingen. Eventuele negatieve effecten van juridificering die zich in een later stadium van een casus hebben voorgedaan, kunnen daardoor buiten beeld zijn gebleven.

Ditzelfde geldt voor eventuele andersoortige neveneffecten die het belang van het kind zouden kunnen schaden. Tijdens het onderzoek zijn er geen aanwijzingen gevonden dat er sprake is van dergelijke neveneffecten. Het is echter denkbaar dat bepaalde neveneffecten pas op de langere termijn zichtbaar worden. Het kan daarom niet geheel worden uitgesloten dat er neveneffecten buiten beeld zijn gebleven, doordat in de casusinterviews slechts in beperkte mate gesproken kon worden over recente ontwikkelingen.

4.4 Behartiging van belangen van het kind

Het RvdK-onderzoek en de juridische gezags- en omgangsprocedure

Aangezien voor het merendeel van de respondenten van de casusinterviews geldt dat hun betrokkenheid eindigde na de gezags- en omgangsbeschikking van de kinderrechter, blijven langetermijneffecten grotendeels buiten beeld. Hierdoor kan op basis van de casusinterviews weinig worden gezegd over de wijze waarop de wet *uiteindelijk* tot behartiging van het belang van het kind heeft geleid. Om deze reden zijn de bevindingen uit het dossieronderzoek en de casusinterviews in de afsluitende expertbijeenkomst voorgelegd aan de experts, om deze bevindingen zodoende te kunnen duiden.

Allereerst is met de experts besproken hoe zij de verplichting van het gezags- en omgangsonderzoek en de daaropvolgende juridische procedure duiden. Daarbij kwam naar voren dat het gezags- en omgangsonderzoek van de RvdK over het algemeen als zinvol wordt beschouwd; ook wanneer het zaken betreft waarin iedereen het redelijk met elkaar eens is. Enkele experts definiëren deze meerwaarde als de waarborg dat een dergelijke consensus tussen nabestaanden en betrokken organisaties deskundig wordt getoetst.

Experts lieten zich daarbij wel kritisch uit over de bevinding dat de raadsonderzoekers niet altijd zelf met de kinderen spreken. Deze experts zagen het als essentieel om de stem van het kind mee te nemen in een advies inzake gezag en omgang, en het risico te verminderen dat er te veel wordt gevaren op de inschatting van nabestaanden en betrokken partijen van wat het kind wil. Hoewel tijdens de bijeenkomst werd erkend dat dit bij jonge kinderen ingewikkelder kan zijn, stelde een expert het deels een onterechte aanname te vinden dat dergelijke gesprekken niet met jonge kinderen gevoerd kunnen worden. Volgens deze expert is dit wel degelijk mogelijk, mits er passende gesprekstechnieken worden ingezet.

Over de procedure en de gerechtelijke uitspraak over omgang zijn tijdens de expertbijeenkomst wel enkele kanttekeningen geplaatst over de noodzaak. Een dergelijke procedure kan kinderen volgens sommige experts ook onnodig belasten, dan wel direct, dan wel indirect (doordat de verzorgers ermee worden belast). Om deze reden was een expert van mening dat de tussenkomst van een kinderrechtster niet nodig zou moeten zijn in casussen waarin nabestaanden en betrokken partijen het al eens zijn over kwesties als omgangsmomenten. In casussen waarin dit niet het geval is zagen alle experts wel een duidelijke meerwaarde van de juridische procedure, doordat afspraken over omgang in dergelijke gevallen helder en bindend worden vastgelegd.

De beslissingsruimte van GI's

De wettelijke mogelijkheid voor de kinderrechtster om omgang voor een vastgestelde periode te ontzeggen lijkt in de praktijk weinig te worden benut. Wat regelmatig voorkomt in de verzoeken van de RvdK en de rechterlijke beschikkingen is dat de regie over de aanwezigheid en mate van omgang bij de GI wordt belegd. De GI wordt door de RvdK doorgaans beschouwd als een partij die goed gepositioneerd is om deze regierol op zich te nemen.

Over het algemeen zijn de experts gematigd positief over de mate waarin deze tendens de behartiging van het belang van het kind dient. De experts beschouwen partnerdodingscasussen als dermate complexe casuïstiek dat maatwerk en flexibiliteit vrijwel altijd noodzakelijk blijven, met name omdat de behoeften van kinderen met de tijd veel kunnen veranderen. Verschillende experts betwijfelen daarom of het ontzeggen van omgang voor een vastgelegde periode verstandig is, aangezien dit volgens experts de ruimte voor maatwerk sterk vermindert.

Het wordt daarom overwegend als een goede zaak beschouwd dat GI's aanzienlijke beslissingsruimte krijgen in de rechterlijke beschikkingen, aangezien zij flexibiliteit en maatwerk beter zouden kunnen garanderen. De experts plaatsen echter wel kanttekeningen bij de mate waarin de GI's voldoende zijn toegerust om de regie in partnerdodingscasussen op een passende wijze in te kunnen vullen, gelet op de huidige ontwikkelingen in de jeugdhulp. Hiermee doelen experts op het hoge personeelsverloop bij de GI's, waarmee ook bepaalde specifieke kennis over partnerdodingscasussen verloren gaat. Volgens enkele experts wordt het daardoor sterk persoonsafhankelijk hoe goed de GI's in partnerdodingscasussen in staat zijn om alle besluiten over omgang geheel zelf te nemen. Om deze redenen benadrukken de experts het belang van het op peil houden binnen GI's van de specifieke expertise die in partnerdodingscasussen vereist is om weloverwogen besluiten te nemen over omgang tussen kind en ouder. Als voorbeelden van deze nodige expertise en ervaring werd verwezen naar kennis over loyaliteitsgevoelens en -conflicten bij kinderen, en ervaring met ouders die in detentie verblijven.

Binnen de huidige context schatten de experts veelal in dat deze specifieke expertise nog te weinig voorhanden is om de regie in partnerdodingscasussen volledig bij GI's te laten, zoals nu regelmatig gebeurt. Alhoewel experts zeker erkennen dat het doorgaans goed is als GI's aanzienlijke beslissingsruimte krij-

gen, stellen experts ook dat het van belang is dat er instanties zijn die hierin een vinger aan de pols houden. Tijdens de expertbijeenkomst werd door meerdere experts genoemd dat het derhalve logisch zou zijn dat ofwel de rechtbank ofwel de RvdK deze controlerende functie tot op zekere hoogte blijft behouden voor partnerdodingscasussen. Over de rechtbank werd daarbij genoemd dat een kinderrechter een zaak kan aanhouden, waardoor de rechter een zaak na een zekere periode opnieuw moet beoordelen.

In het kader van flexibiliteit en maatwerk is door een expert ook positief gereflecteerd op het feit dat het kind gebruik kan maken van de informele eigen rechtsgang conform artikel 1:377g BW. Hoewel deze mogelijkheid volgens deze expert in belangrijke mate bijdraagt aan de rechtspositie van het kind, benadrukte deze expert wel dat het van groot belang is dat een minderjarige die zich in een dergelijke situatie bevindt ook daadwerkelijk weet heeft van deze mogelijkheid.

De meerwaarde van de bijzondere curator

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in vijf van de veertien casussen geen bijzondere curator was betrokken bij de zaak. De redenen hiervoor bleken in de casusinterviews niet altijd duidelijk te zijn. In verschillende gevallen werd door de geïnterviewde partijen echter getwijfeld aan de meerwaarde die een bijzondere curator in de desbetreffende casus had gehad, aangezien de RvdK en de GI ook vanuit het belang van het kind handelen.

Over het algemeen zien de experts de meerwaarde van de bijzondere curator nadrukkelijk in de rol die deze heeft om bovenal de stem van het kind te vertegenwoordigen, en daarbij niet hoofdzakelijk bezig te zijn met wat verstandig is in het belang van het kind. De bijzondere curator kan daardoor in feite fungeren als een extra waarborg dat de stem van het kind wordt gehoord, in een context waarin partijen als de RvdK en de GI alles overziend tot een oordeel moeten komen over wat in het belang is van het kind. Hierop wordt door enkele experts aangevuld dat de uiteindelijke afweging tussen de stem en het belang van het kind vervolgens bij de kinderrechter ligt, maar dat een bijzondere curator in de eerste plaats moet uitdragen wat het kind zelf aangeeft te willen.

Desondanks erkennen de experts ook dat het voor kinderen in de nasleep van partnerdoding overweldigend kan zijn als er tegelijkertijd veel verschillende partijen betrokken zijn. Volgens de experts zijn er daarom ook situaties denkbaar waarin het geen automatisme zou hoeven zijn dat de kinderrechter een bijzondere curator benoemt. Zo vinden experts dat de stem van het kind ook kan worden vertegenwoordigd door een reeds betrokken partij, mits deze een goede vertrouwensband heeft met het kind. Als voorbeelden werden door experts schoolmaatschappelijk werkers genoemd, maar ook mensen uit het netwerk van het kind. In samenhang hiermee werd vanuit juridisch oogpunt door een expert gesteld dat de benoeming van een bijzondere curator niet verplicht hoeft te zijn, aangezien bestaande wetgeving aan de kinderrechter al de mogelijkheid bood om een bijzondere curator te benoemen indien dit nodig wordt geacht. Het reguliere artikel 1:250 BW lid 1, op basis waarvan de rechtbank op verzoek en *ook ambtshalve* tot benoeming van een bijzondere curator kan overgaan, werd door deze expert gezien als een wetsartikel dat in de meeste gevallen al voldoende soelaas kan bieden. De ruimte die dit biedt voor een rechter om hier zelf een afweging in te maken werd door deze expert als positief bestempeld.

In dit licht is het zinvol om op te merken dat ook in het wetgevingstraject al werd getwijfeld over de toegevoegde waarde van het tweede lid van artikel 1:250 BW. De minister gaf in de Kamerbehandeling antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie die de suggestie deden om de rol van een bijzondere curator op te nemen in het Handelingsprotocol. In de woorden van de minister: 'De Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling zijn er juist voor om na partnerdoding vanuit de eigen discipline en professionaliteit het belang van het kind te behartigen. Mocht in een individueel geval sprake zijn van een belangenconflict tussen kind en voogd of, indien de ouder het gezag behoudt tussen kind en ouder, dan kan de rechter reeds nu een bijzondere curator benoemen. Daarvoor is een aanpassing van het Handelingsprotocol niet vereist.'⁴² Dat er uiteindelijk toch een standaardrol voor de bijzondere curator is weggelegd, los van het al bestaande artikel 1:250 BW lid 1 – en niet alleen in het

⁴² Tweede Kamer 2016-2017, 34 518, nr. 6, p 9.

Handelingsprotocol, maar ook in de wet zelf – is te danken aan het feit dat een amendement tot toevoeging van het tweede lid is ingediend door het Kamerlid Bergkamp⁴³, waarna dit amendement ook kon rekenen op een Kamermeerderheid.

Enkele experts stelden wel dat bijzondere curatoren nog steeds de voorkeur kunnen hebben boven reeds betrokken partijen in het vertegenwoordigen van het kind. Allereerst werd door een expert benoemd dat de bijzondere curator bij uitstek goed gepositioneerd kan zijn om in een casus een neutrale positie in te nemen, met name wanneer er in een casus veel onenigheid is over wat er in het belang van het kind moet gebeuren. Daarnaast werd door meerdere experts benoemd dat een bijzondere curator als vertegenwoordiger van het kind de voorkeur geniet boven andere partijen, omdat hierdoor de deskundigheid beter zou worden geborgd. Hiermee werd door deze experts vooral gedoeld op bijzondere curatoren die deze rol uitoefenen vanuit de professie van gedragsdeskundige, in plaats van die van bijvoorbeeld advocaat. Hoewel de RvdK en GI's ook advies inwinnen bij interne gedragsdeskundigen zien deze gedragsdeskundigen niet altijd het kind. De benoeming van een bijzondere curator heeft volgens enkele experts dus meerwaarde, omdat dit garandeert dat het kind wordt gezien en vertegenwoordigd door een gedragsdeskundige.

⁴³ Tweede Kamer 2016-2017, 34 518, nr.9.



Conclusie

5

5 Conclusie

5.1 Achtergrond van het onderzoek

Dit onderzoek had als doel om inzicht te krijgen in de effecten van de Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, te weten de inwerkingtreding van de Wet Clausuleren omgang na partnerdoding. Sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 januari 2018:

- doet de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) – naast een gezagsonderzoek – in alle gevallen waar sprake is van (een verdenking van) partnerdoding en waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, onderzoek naar de wenselijkheid van een omgangsregeling tussen het kind en de gedetineerde ouder. Op basis van dit onderzoek verzoekt de RvdK de kinderrechter dan wel om een omgangsregeling vast te stellen, dan wel om de omgang te ontzeggen. Het verzoek van de RvdK dient daarbij ook de duur van de verzochte omgangsregeling of omgangsonzegging te vermelden.
- doet een kinderrechter hierover altijd uitspraak en heeft deze de mogelijkheid deze uitspraak na ten minste een jaar te herzien op verzoek van de ouder. Wanneer de rechtbank echter besluit tot een ontzegging van twee jaar of langer, is een eventueel nieuw verzoek van de ouder pas na twee jaar ontvankelijk.
- voorziet de wet in de verplichte benoeming van een bijzondere curator om het kind te vertegenwoordigen in alle partnerdodingszaken.

Deze wetswijziging had als doel om de zorgvuldigheid bij besluiten inzake omgang in partnerdodingszaken te waarborgen, en daarbij de behartiging van de belangen van het kind goed te borgen. Afgesproken is dat de Tweede Kamer binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie daarvan zou ontvangen. Het doel van dit onderzoek was daarom om inzicht te verkrijgen in de effecten van deze wetswijziging. De probleemstelling die hieruit voortvloeit, behelst de volgende vier hoofdvragen:

- Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe, zo nee waarom niet?
- Hoe is de verhouding van de wet tot het EVRM?
- Zijn er neveneffecten opgetreden met de toepassing van de wet?
- Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend?

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies op basis van het onderzoek dat in het kader van deze evaluatie door Regioplan is uitgevoerd en dat antwoord geeft op deze hoofdvragen.

De wetswijziging heeft betrekking op zeer ingrijpende thematiek: partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn. Bij het handelen na partnerdoding door de betrokken professionals is zorgvuldigheid van groot belang. Met name zodanig handelen dat het belang van het kind gediend is zonder de rechten van de verdachte ouder op ontoelaatbare wijze te beperken verdient hierin aandacht. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het wel/niet faciliteren van het omgangsrecht van de ouder met diens kind, wat in deze situaties nauwkeurig dient te worden afgewogen tegen het belang van het kind. Om hier meer duidelijkheid in te bieden, is in lijn met de wetswijziging het Handelingsprotocol aangepast dat de stappen specificeert die volgens de gewijzigde wet na incidenten van (vermoedelijke) partnerdoding gezet moeten worden. Dit betreft het 'Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken'. De stappen die in dit Handelingsprotocol worden beschreven zijn door het rapport heen en in deze conclusie gebruikt als leidraad om de uitvoering van de wet in kaart te brengen.

5.2 Methoden en dataverzameling

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende stappen doorlopen om de benodigde data te verzamelen:

- **Documentstudie:** hiervoor zijn stukken doorgenomen uit de geschiedenis van de wetswijziging om meer zicht te krijgen op de operationalisering van het belang van het kind.
- **Verkennde interviews:** met zeven partijen hebben er verkennde interviews plaatsgevonden (Nationale Politie, de RvdK, Jeugdbescherming Amsterdam, Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond, Slachtofferhulp Nederland en het Landelijke Psychotraumacentrum). In deze interviews is ingegaan op de feitelijke uitvoering van de wet, de visie van deze partijen op de uitvoering en de operationalisering van het belang van het kind door deze partijen.
- **Vaststelling totaal aantal casussen:** hiervoor is zowel uitvraag gedaan bij de RvdK als bij de Nationale Politie. Vanuit de RvdK leverde dit een overzicht van 24 casussen op vanaf 1 januari 2018 tot op het moment van aanvang van dit onderzoek (december 2022). Verdere uitkomsten van deze uitvraag worden behandeld in beantwoording van de onderzoeksvragen in paragraaf 5.3.
- **Dossieronderzoek:** zowel bij de RvdK als bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is er dossieronderzoek uitgevoerd. Bij de RvdK zijn er in totaal veertien dossiers onderzocht. Een aantal dossiers van de in totaal 24 dossiers konden niet worden gebruikt omwille van extreme privacygevoeligheid (bijvoorbeeld doordat een casus veel media-aandacht heeft gehad) of het ontbreken van een beslissing van de kinderrechtster. Bij de Rvdr waren slechts zeven van de veertien dossiers inzichtelijk via het niet-openbare online E-archief. De voornaamste reden hiervoor is dat niet alle gerechtelijke uitspraken worden gedigitaliseerd.
- **Juridische analyse:** hiervoor is de parlementaire geschiedenis ten aanzien van de wetswijziging doorgenomen en is andere jurisprudentie bestudeerd waarnaar in de parlementaire stukken wordt verwezen. Daarnaast is voor een aanvullende analyse de gepubliceerde hogere jurisprudentie over omgang sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging als basis gebruikt.
- **Casusinterviews:** oorspronkelijk was het de bedoeling om voor de veertien casussen uit het dossieronderzoek bij de RvdK, per casus 4 betrokken professionals te spreken (de RvdK, de GI, de bijzondere curator en de traumahulpverlening). Uiteindelijk bleek dit niet binnen afzienbare tijd mogelijk, door de beperkte beschikbaarheid van contactgegevens en de beperkte mogelijkheden van betrokken partijen om contactgegevens te delen. In overleg met de opdrachtgever is daarom gekozen om het aantal casusinterviews te beperken tot 22 interviews:
 - Bij dertien van de veertien casussen kon er met de RvdK worden gesproken;
 - Voor zowel de GI's als de bijzondere curatoren geldt dat er voor iedere partij slechts bij vier casussen met een betrokken professional kon worden gesproken.
 - Bij één casus kon er met een professional van Slachtofferhulp Nederland worden gesproken.
- **Analyse van de verzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming en de uitspraken van de kinderrechtster:** de verzoeken van de RvdK en de uitspraken van de kinderrechtster zijn aanvullend geanalyseerd op verwijzingen naar het belang van het kind.
- **Expertmeeting:** de bevindingen op basis van de overige onderzoeksactiviteiten zijn in een expertmeeting ter duiding voorgelegd aan een aantal experts, te weten:
 - een klinisch epidemioloog van een psychotraumacentrum;
 - een klinisch psycholoog;
 - een advocaat familierecht met kennis van de problematiek van partnerdoding;
 - een kinderrechtster;
 - een expert vanuit Defence for Children;
 - een expert vanuit Expertisecentrum K I N D.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

De essentie van het onderzoek was de feitelijke reconstructie van het proces dat wordt doorlopen voor het realiseren van afspraken over omgang na partnerdoding en het vaststellen van de effecten die dat proces heeft gehad op de mate waarin het belang van het kind wordt gediend. Dit onderzoek beantwoordt daartoe veertien onderzoeksvragen, die zijn geclusterd naar een aantal hoofdvragen. Hieronder

worden per hoofdvraag (onderdeel) steeds eerst de onderzoeksvragen beantwoord, en wordt er vervolgens op basis daarvan een conclusie getrokken.

Onderdeel A: Is de wet uitgevoerd, en zo ja hoe, zo nee, waarom niet?

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

1. Hoeveel gevallen van partnerdoding zijn er bekend bij de Raad voor de Kinderbescherming sinds de inwerkingtreding van de wet, en omvat dit alle zaken sedertdien? Zo nee, om hoeveel zaken gaat dit, en waarom zijn deze niet bekend bij de Raad voor de Kinderbescherming?
2. Is er, en zo ja hoe, per kind feitelijk uitvoering gegeven aan de wet, in de zin van in ieder geval de voorziening in het gezag, de (ontzegging van de) omgangsregeling, de benoeming van de bijzondere curator en de niet-ontvankelijkheid van een (hernieuwd) verzoek van de ouder tot het vaststellen van een omgangsregeling? Hoe is het verloop van casussen waarin niet feitelijk uitvoering is gegeven aan de wet?
3. Als er een ontzegging van de omgang is afgesproken door de rechter, in hoeveel zaken is dat het geval en voor hoe lang? In hoeveel zaken is er een ontzegging van langer dan een jaar afgesproken?
4. Wat is er vóór de gerechtelijke uitspraak over omgang afgesproken? Hoeveel tijd ging eroverheen voordat de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek indiende bij de rechtbank, en vervolgens de rechter zich uitsprak over de bepaling?
5. Als de termijn van de ontzegging reeds is afgelopen, wat is er daarna afgesproken door de rechter ten aanzien van de omgang?
6. In hoeveel gevallen is een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling niet-ontvankelijk verklaard na een eerdere ontzegging en op basis waarvan?
7. Hoeveel zaken zijn er waarin er een beroep is gedaan door het kind op artikel 1:377g BW om zelf omgang met de ouder te vragen?
8. Wat is de rol van de bijzondere curator, indien benoemd, na en als gevolg van zijn benoeming geweest? Welke taken heeft hij op zich genomen?

Totaal aantal casussen

Er waren bij aanvang van dit onderzoek (december 2022) 24 gevallen van partnerdoding⁴⁴ bekend bij de RvdK sinds 1 januari 2018. Om te controleren of dit alle zaken zijn, is er bij de Nationale Politie een verzoek ingediend om een overzicht aan te leveren van meldingen van partnerdoding, betreffende voor dit onderzoek relevante casussen (namelijk waarin sprake is van een ouder-kindrelatie tussen de verdachte en betrokken kind(eren), in dezelfde periode. Het aanleveren van een dergelijk overzicht bleek echter niet mogelijk binnen een voor dit onderzoek acceptabele termijn. Daarom kan geen uitsluitel worden gegeven over de vraag of de casussen die bekend zijn bij de RvdK alle casussen betreffen. Er zijn in het onderzoek echter geen signalen waargenomen die erop wijzen dat er gevallen van partnerdoding zouden zijn die niet bij de RvdK bekend zijn. Uiteindelijk konden er van de 24 casussen die bij het RvdK bekend zijn **veertien casussen** in het onderzoek worden meegenomen. Dit betrof veertien casussen waarin er vóór 2022 een gerechtelijke uitspraak over omgang is geweest en waarin aldus met zekerheid het gehele wettelijke traject uit het Handelingsprotocol was doorlopen ten tijde van dit onderzoek.

Verloop van partnerdodingscasussen

Het *Handelingsprotocol gezag, omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken* schrijft voor dat de politie na een melding van partnerdoding binnen 24 uur een melding doet bij Veilig Thuis (of een andere crisisbereikbaarheidsdienst indien elders ondergebracht) en bij Slachtofferhulp Nederland. Veilig Thuis geleidt deze melding vervolgens direct door naar de RvdK. Het onderzoek wijst uit dat deze eerste stappen (hoogstwaarschijnlijk) altijd volgens protocol worden gevolgd. Bij de twee casussen waar er sprake is van afwijkingen, heeft dit duidelijke redenen, zoals het in eerste instantie ontbreken van een verdenking van partnerdoding. Wat de melding bij Slachtofferhulp Nederland betreft, biedt het onderzoek geen uitsluitel. Er zijn echter ook geen aanwijzingen dat deze protocolstap wordt overgeslagen.

Tevens schrijft het Handelingsprotocol voor dat er direct een gezagsvoorziening komt voor het kind, doordat de RvdK binnen 24 uur na melding een verzoek om een voorlopige voogdijmaatregel (VoVo)

⁴⁴ Het gaat in dit onderzoek niet om alle gevallen van partnerdoding, maar om die gevallen van partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn en de verdachte persoon de juridische ouder van (minimaal één van) deze kinderen is.

doet bij de rechtbank. Een VoVo-maatregel houdt in dat het gezag van de gedetineerde ouder over het kind tijdelijk wordt geschorst en wordt belegd bij een Gecertificeerde Instelling (GI) die dan als voorlopig voogd optreedt, en in die rol beslissingen kan nemen voor het kind. Ook hier wijst het onderzoek uit dat deze stap vrijwel altijd geheel volgens protocol wordt gevolgd. Vervolgens dient de RvdK binnen drie maanden een gezags- en omgangsonderzoek te verrichten, op basis waarvan de RvdK een verzoek indient voor een definitieve gezags- en omgangsvoorziening. Als het gezag van de ouder in een dergelijke voorziening wordt beëindigd, kan dit gezag tevens worden belegd bij een GI. Ook deze stap wordt vrijwel altijd volgens protocol gevolgd; slechts in twee gevallen duurde het aanzienlijk langer, maar was daar een duidelijke en ook valide reden voor.

In de raadsverzoeken is om de volgende gezagsvoorzieningen verzocht:

- Bij elf van de veertien casussen verzoekt de RvdK aan de kinderrechter om het gezag van de gedetineerde ouder te beëindigen en de voogdij bij de GI te beleggen.
- Bij drie van de veertien casussen verzoekt de RvdK aan de kinderrechter om het gezag van de gedetineerde ouder niet te beëindigen, maar een ondertoezichtstelling (OTS) op te leggen met de GI als toezichthoudende partij.

Uit het onderzoek blijkt dat de kinderrechter bij het overgrote deel van de casussen met deze verzoeken van de RvdK heeft ingestemd.

Casussen met een afwijkend verloop

Het onderzoek wijst uit dat er mogelijk een aantal stappen van het Handelingsprotocol is waar structureler van wordt afgeweken. Allereerst betreft dit de consultatie binnen zeven dagen van een psychotraumacentrum door de GI en de informatie-uitwisseling tussen de GI en de casemanager van Slachtofferhulp Nederland. Op basis van het onderzoek kan geen uitsluitsel worden gegeven over de vraag of dit altijd gebeurt. Er zijn echter signalen dat het voorkomt dat hiervan wordt afgeweken om wisselende redenen. Vanuit Slachtofferhulp Nederland is gesteld dat onduidelijkheid over wat Slachtofferhulp precies doet en de werkbelasting van de GI's er mogelijk toe bijdraagt dat Slachtofferhulp niet altijd wordt gezien als een partij die door de GI betrokken moet worden.

Een afwijking van het protocol en de wet die structureler van aard lijkt te zijn, is de onderzoekbevinding dat de rechtbank niet altijd een bijzondere curator benoemt bij aanvang van de gezags- en omgangsprocedure die volgt op het gezags- en omgangsverzoek van de RvdK. In vijf van de veertien casussen was er tijdens de gezags- en omgangsprocedure geen bijzondere curator betrokken. De redenen hiervoor zijn niet altijd duidelijk, maar over het algemeen wordt er door betrokken partijen niet altijd meerwaarde ervaren van het betrekken van een bijzondere curator, vergeleken met de reeds betrokken partijen.

Verzoeken en besluiten over omgang

Een andere afwijking van het protocol en de wet die tevens structureler van aard is, is dat er niet altijd sprake is van het vaststellen van een omgangsregeling of van het ontzeggen van omgang. Allereerst verzoekt de RvdK niet in alle gevallen om het vaststellen van een omgangsregeling dan wel om het ontzeggen van omgang, zoals de wet voorschrijft. Soms is het verzoek dat aan de rechter wordt gedaan opener van aard. Bij zes van de veertien casussen verzoekt de RvdK de rechtbank om nog geen omgangsregeling vast te stellen, maar de inschatting en de besluiten hierover bij de GI te laten. Bij een casus heeft de RvdK dit later tijdens de gezags- en omgangsprocedure aangescherpt tot een verzoek om ontzegging (maar alsnog zonder vastgelegde termijn). De verzoeken om nog geen omgangsregeling vast te stellen, worden doorgaans onderbouwd met de constatering dat er na drie maanden nog te veel onduidelijkheid is over de situatie om een verzoek tot een concrete ontzegging of tot vaststelling van een omgangsregeling te doen. De voorkeur gaat er dan naar uit om de afwegingen hierover aan de GI te laten. Bij de casussen waarin de RvdK heeft verzocht om (nog) geen omgangsregeling vast te stellen, blijkt uit de casus-interviews met de RvdK en/of het dossieronderzoek bij de RvdK dat de kinderrechter dit verzoek van de RvdK heeft overgenomen.

Bij vier casussen is er door de RvdK na het raadsonderzoek een verzoek ingediend tot een concrete **ontzegg**ing van het recht van de ouder op omgang:

- bij twee casussen betrof dit een verzoek tot ontzegging voor één jaar;
- bij één casus betrof dit een verzoek tot ontzegging voor twee jaar;
- bij een casus betrof dit een verzoek tot ontzegging waar door de RvdK geen concrete termijn aan is gekoppeld.

Van twee casussen is bekend dat de rechter het verzoek tot ontzegging heeft toegewezen en bij een casus zelfs heeft aangescherpt; dit betrof respectievelijk bij een casus een ontzegging voor twee jaar en bij een casus een ontzegging voor drie jaar. Bij één casus heeft de kinderrechter het verzoek niet overgenomen, omdat de rechter hier geen juridische grond toe zag (in deze zaak had de RvdK niet verzocht om een gezagsbeëindiging, maar om een OTS).

Bij de meeste casussen worden er geen omgangsmomenten toegestaan voordat hierover een gerechtelijke uitspraak is geweest. Dit is bij vier casussen wel het geval, waarbij de RvdK en de GI afspraken maken over hoe omgang dan plaats moet vinden. Belangrijke redenen waarom deze omgangsmomenten in sommige gevallen worden gefaciliteerd, omvatten bezorgdheid dat kinderen anders te veel hechtingsfiguren tegelijkertijd verliezen of de rol die deze omgangsmomenten kunnen spelen om tot een weloverwogen verzoek over omgang te komen. De tijd tussen een raadsverzoek en een beschikking van de rechter varieert sterk tussen casussen: in enkele casussen wordt er een zittingsdatum vastgesteld op het moment dat het raadsonderzoek begint en volgt de rechtszitting slechts weken na afloop van het raadsonderzoek, terwijl het in andere casussen verschillende maanden kan duren.

Aangezien het aantal casussen waarbij tot een ontzegging voor een vastgestelde termijn werd besloten zeer gering is, zijn vragen over de periode tijdens of na de ontzeggingstermijn bij verreweg de meeste casussen niet aan de orde. Dit betreft zowel de vraag over of de kinderrechter een besluit vastlegt over wat er na de ontzegging zou moeten gebeuren, als over de wijzigingsverzoeken die een ouder tijdens de ontzeggingstermijn nog heeft ingediend op basis van artikel 1:377e BW en de ontvankelijkheid daarvan. Ook de vraag of het kind in deze periode een beroep doet op artikel 1:377g BW en daarmee middels de informele eigen rechtsingang zelf om een wijziging van de ontzegging verzoekt, is daardoor veelal niet aan de orde. Voor de twee casussen waarop deze vragen wel van toepassing kunnen zijn, zijn er op basis van het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat er sprake is geweest van dergelijke verzoeken of van beslissingen van de kinderrechter over de periode na de ontzeggingstermijn.

De rol van de bijzondere curator

Op basis van de dossiers van de RvdK en de Rvdr vallen de volgende taakomschrijvingen van bijzondere curatoren te achterhalen:

- uitsluitend de belangen van kinderen behartigen en daarover adviseren;
- de rechtbank voorzien van advies over zaken als de wenselijkheid van omgang tussen de kinderen en de ouder;
- afwikkeling van de nalatenschap aan de kinderen van de overleden ouder.

Medewerkers van de RvdK zien de eventuele meerwaarde van een bijzondere curator vooral in de positie die deze kan hebben als vertegenwoordiger van het kind, gedurende de gezags- en omgangsprocedure. De betrokkenheid van de bijzondere curatoren als vertegenwoordigers van de kinderen eindigt in principe ook nadat de kinderrechter in deze procedure een uitspraak heeft gedaan.

In de vier casusinterviews met bijzondere curatoren is aan hen gevraagd hoe zij hun eigen taak interpreteren. Daarbij kwam naar voren dat bijzondere curatoren belang hechten aan het vertegenwoordigen van wat het kind aangeeft te willen (de stem van het kind), maar dat het merendeel het ook nadrukkelijk als hun taak ziet om deze stem van het kind in een breder perspectief te plaatsen. Daarbij wordt verwezen naar wat in het belang is van het kind, en om dit in kaart te brengen worden gesprekken gevoerd met het kind, maar ook met andere betrokken partijen.

Conclusie

Het onderzoek wijst uit dat de wet op een aantal terreinen zeer strikt wordt gevolgd. De meldingsroute via respectievelijk de politie, Veilig Thuis en de RvdK is vrijwel altijd in lijn met wat de wet en het Handlingsprotocol voorschrijven. De voorziening in het gezag middels respectievelijk de VoVo-beschikking en een definitieve gezagsvoorziening wordt overwegend ook in lijn met de wet gerealiseerd.

Naast signalen dat bepaalde stappen mogelijk niet altijd worden gevolgd (de melding bij een psychotraumacentrum en Slachtofferhulp Nederland), doen zich voornamelijk afwijkingen van de wet voor in de wijze waarop door de RvdK wordt omgegaan met de kwestie van omgang. Het komt regelmatig voor dat raadsverzoeken geen verzoek om dan wel een ontzegging, dan wel een omgangsregeling betreffen. Raadsmedewerkers kiezen in plaats daarvan regelmatig voor een ‘tussenvorm’ waarbij zij de rechter verzoeken om (nog) geen omgangsregeling vast te stellen.

Een belangrijke overweging die hieraan ten grondslag ligt, is dat de RvdK het doorgaans op het moment van het verzoek – drie maanden na het partnerdodingsincident – te vroeg vindt om een concrete omgangsregeling te adviseren. Tegelijkertijd wordt de optie om te verzoeken tot een ontzegging voor een vastgestelde termijn als te rigoureuus ervaren. Het bieden van een flexibele tussenvorm, waarbij de GI op een later moment kan besluiten wat gezien het belang van het kind het beste is, heeft daarom in veel gevallen de voorkeur. Ook in de uiteindelijke gerechtelijke beschikkingen wordt veelvuldig voor deze flexibele tussenvorm gekozen, aangezien de raadsverzoeken regelmatig door kinderrechters worden toegewezen.

Een andere afwijking van de wet is dat er bij aanvang van de gezags- en omgangsprocedure niet altijd een bijzondere curator wordt benoemd. Het komt meermaals voor dat er bij een casus geen bijzondere curator betrokken is geweest tijdens de gezags- en omgangsprocedure, zoals de wet voorschrijft. De redenen hiervoor zijn niet altijd duidelijk, maar een vaker terugkerende observatie is dat er door betrokken partijen wordt getwijfeld aan de meerwaarde van een bijzondere curator.

Onderdeel B: Hoe is de verhouding van de wet tot het EVRM?

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

8. Hoe verhoudt de wet zich volgens de parlementaire geschiedenis tot artikel 8 en 6 EVRM?
9. Is er jurisprudentie sedert de inwerkingtreding van de wet in relatie tot artikel 8 en artikel 6 EVRM, en wat houdt deze in?

Plaatsing in een verdragsrechtelijk kader

Wanneer in een casus van partnerdoding beslissingen worden genomen over het contact tussen de kinderen en de gedetineerde, verdachte of veroordeelde ouder kunnen de mensenrechten van betrokkenen in het geding zijn. Onderzocht is daarom hoe de wet zich verhoudt tot verdragsbepalingen uit het EVRM. De rechten van het kind die volgens het IVRK bescherming verdienen zijn tevens in dat onderzoek betrokken. Daarbij is vooral gekeken naar de actuele stand van de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. In dat kader kan worden vastgesteld dat er sinds de inwerkingtreding van de wet geen gepubliceerde jurisprudentie is gevonden die de verhouding van de wet tot de genoemde verdragsrechtelijke bepalingen in een nieuw of ander daglicht plaatst.

Dat betekent dat vooral waarde moet worden gehecht aan de ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak *Nekvedavicius tegen Duitsland*, waarin het EHRM oordeelde dat de redenen om omgang te ontzeggen in ieder geval niet als permanent kunnen worden beschouwd en dat er op de nationale rechters een ‘ongoing obligation’ rust om de situatie te herbeoordelen.

Deze verplichting tot een periodieke herbeoordeling na een jaar is later genuanceerd, in zoverre dat er onder omstandigheden van kan worden afgezien. Dat is het geval indien de herbeoordeling het welzijn van het kind ernstig zou bedreigen, zo blijkt uit de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM in de zaak *Heidemann tegen Duitsland*.⁴⁵ De beslissing om het recht op persoonlijk contact tussen vader en zoon voor drie jaar te schorsen zonder tussentijdse beoordeling leverde in die zaak geen verdragsschending op volgens het EHRM, omdat dit werd gerechtvaardigd door *zwaarwegende belangen* van het kind.

⁴⁵ EHRM 17 mei 2011, Appl.nr.9732/10, ECLI:CE:ECHR:2011:0517DEC000973210 (*Heidemann t. Duitsland*).

Conclusie

De cruciale vraag die wij in hoofdstuk 3 hebben verkend is of dit systeem van een periodieke herbeoordeling van een omgangsontzegging voldoende is geborgd in de Wet clausulering omgang en contact na partnerdoding.

De vormgeving van een apart systeem waarvoor de wetgever heeft gekozen door in artikel 1:377e lid 3 BW een afwijkend regime te scheppen voor gevallen van partnerdoding is toch iets anders dan een toets aan de concrete omstandigheden van het geval, waartoe het EHRM in de zaak Heidemann lijkt te verplichten. Gezien het feit dat de situaties van contact na partnerdoding erg divers kunnen zijn en dat ook de wensen van de kinderen om wie het gaat erg kunnen variëren, kan men zich afvragen of het een voor de hand liggende keuze is geweest om een min of meer *categoriale uitzondering op lid 2* neer te leggen in lid 3. Alle verdachten/veroordeelden van een partnerdoding worden immers als één categorie beschouwd, en voor hen geldt de aparte regeling van artikel 1:377e lid 3 BW, waarin is bepaald dat de ouder die verdacht/veroordeeld is pas ontvankelijk is in een herbeoordelingsverzoek na twee jaar, in plaats van na één jaar.

Aan de andere kant is het zo dat de ratio van de wetgeving is gelegen in de wens rust voor de desbetreffende minderjarige te bewerkstelligen. De belangenafweging daarbij is van een andere aard dan in situaties waarin het gaat om een voortdurende strijd tussen ex-partners bij het al dan niet vormgeven van een omgangsregeling. De minister heeft in dit verband – zoals in hoofdstuk 3 is beschreven – gewezen op het feit dat er geen sprake is van een onwillige ouder die omgang onmogelijk maakt. In de situaties die onder de wet vallen is er eerder sprake van een *directe afweging van het belang van het kind* – bij rust en bij het al dan niet hebben van omgang met de ouder – tegenover het *recht van de ouder op het verzoeken om omgang* en de daarmee gepaard gaande verdere stress en onrust voor het kind. En deze situatie kleurt de verplichting die rust op de overheid.

Van essentieel belang daarbij is dat een ouder, die na (een verdenking van) partnerdoding te maken krijgt met een omgangsontzegging, bij gewijzigde omstandigheden toch al om een hernieuwd oordeel van de rechter kan vragen. Maar dan dienen er wel gewijzigde omstandigheden aannemelijk te worden gemaakt zodat het verzoek op lid 1 kan worden gegrond in plaats van op lid 3. Van gewijzigde omstandigheden zou bijvoorbeeld sprake zijn indien de strafrechtelijke procedure in een vrijspraak voor de ouder is uitgemond, of als de verdenking tegen de ouder inmiddels is komen te vervallen. In onderlinge samenhang bezien, lijkt op deze wijze ook aan de rechten van de desbetreffende ouder – die gewaarborgd zijn door artikel 6 EVRM – tegemoet te worden gekomen.

Dat de minderjarige zelf het initiatief kan nemen en op grond van de informele eigen rechtsingang van artikel 1:377g BW jo 1:377 e BW (en bij gezamenlijk gezag via de band van artikel 1:253a lid 4 BW) kan pogen een omgangsontzegging ongedaan te maken, is een belangrijke aanvulling. Met deze mogelijkheid is tevens invulling gegeven aan het VN-Kinderrechtenverdrag en aan het uitgangspunt dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de opvattingen van het kind. Zeker in de gevallen van partnerdoding waar het in deze wet om gaat, kan de mening van het kind en de wens om wel of geen contact te hebben met de ouder die de andere ouder heeft gedood, na verloop van tijd veranderen. Daarom is het van belang dat gedurende een periode van een ontzegging van het recht op contact het kind zelf het initiatief kan nemen om wijziging te brengen in de situatie.

Dat leidt tot de conclusie dat naar de huidige stand van de verdragsrechtelijke jurisprudentie de bepalingen uit de *Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding* (vooralsnog) niet op gespannen voet staan met het verdragsrechtelijke kader van het EVRM, zoals dat kan worden afgeleid uit de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad. Al met al lijkt het wettelijke systeem voldoende waarborgen te bieden om de betrokken belangen op een zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen, in situaties van partnerdoding.

Overigens lijkt de ontvankelijkheidstermijn voor een wijzigingsverzoek na een eerdere ontzegging van omgang voor bepaalde (of onbepaalde) tijd vooralsnog een theoretisch vraagstuk te zijn. In het dossieronderzoek en in de casusinterviews zijn wij dergelijke situaties nog niet tegengekomen.

Onderdeel C: Is het belang van het kind met de (toepassing van de) wetswijziging voldoende gediend?

Te beantwoorden onderzoeksvragen:

10. Hoe wordt het belang van het kind in de praktijk van de uitvoering van de wet ingevuld door de betrokken partijen?
11. Hoe hebben de instrumenten in de wet voor het kind uitgepakt?
12. Zijn er neveneffecten opgetreden van de wet, zoals onnodige juridificering, of andere neveneffecten die het belang van het kind hebben beïnvloed?
13. Heeft de wet uiteindelijk tot de behartiging van het belang van het kind geleid, zo ja hoe, en zo nee, waarom niet?

Invulling van het belang van het kind door de betrokken partijen

Bij de invulling van wat onder het belang van het kind verstaan moet worden, legt de politie de focus vooral op de **veiligheid** van het kind. Bij partijen als de RvdK, de GI's en het Landelijk Psychotraumacentrum wordt er naast veiligheid ook nadrukkelijk gekeken naar de **ontwikkeling** van het kind en hoe kan worden gewaarborgd dat deze ontwikkeling op een gezonde manier plaatsvindt.

Deze focus op de ontwikkeling van het kind komt duidelijk naar voren in zowel de wijze waarop de RvdK haar onderzoek inricht als de manier waarop zij hun verzoeken inzake gezag en omgang onderbouwen. De RvdK verzamelt in haar onderzoek signalen over de ontwikkeling en mogelijke ontwikkelingsschade van het kind, en koppelt de conclusie daarover aan deze verzoeken. Waar dit bij het gezagsverzoek overwegend leidt tot een duidelijke keuze voor beëindiging van het gezag van de ouder, ligt de afweging met betrekking tot omgang ingewikkelder.

Alhoewel raadsmedewerkers absoluut kritisch kijken naar de wijze waarop omgang met de ouder het kind kan schaden, kijken zij met dezelfde kritische blik naar hoe het **ontzeggen** van omgang het kind kan schaden. In het ontzeggen van omgang voor een vaste termijn ziet de RvdK daarbij ook risico's voor de ontwikkeling van het kind, bijvoorbeeld als het gaat om de identiteitsontwikkeling, de traumaverwerking en hechtingsgevoelens van het kind. Dit zijn aspecten van de ontwikkeling van het kind waar omgangsmomenten met de ouder volgens de raadsmedewerkers ook belangrijke positieve effecten kan hebben. Om deze redenen wordt het doorgaans te rigoureuus gevonden om omgang voor een vastgestelde termijn te ontzeggen, en gaat de voorkeur er eerder naar uit om nog geen omgangsregeling te verzoeken, maar de beslissing hierover in het verzoek bij de GI te laten. De GI kan dan bepalen of en wanneer er een omgangsregeling kan worden opgestart, en hoe deze vorm moet krijgen, en kan er dus ook voor kiezen geen omgangsmomenten te laten plaatsvinden. De stem van het kind wordt door de RvdK in die mate meegewogen dat het in de afweging doorslaggevend kan zijn of het kind duidelijk aangeeft de ouder wel of niet te willen zien. In de gevallen waarin van duidelijke uitingen van het kind hierover sprake is, is dit aanleiding voor de RvdK om in lijn met deze wens van het kind te adviseren.

Ook de geïnterviewde GI's en bijzondere curatoren geven op een vergelijkbare wijze invulling aan het belang van het kind, door naar de ontwikkeling van het kind te kijken. Beide partijen zien daarin net als de RvdK zowel manieren waarop ontzegging van omgang het belang van het kind kan *schaden*, als manieren waarop dit het belang van het kind kan *dienen*. GI's zijn van deze betrokken partijen het langst bij een casus betrokken en kijken daarbij in het nemen van beslissingen voor het kind voortdurend naar de ontwikkeling van het kind en of/hoe omgang daarmee samenhangend *veilig* kan plaatsvinden. Hoewel zij, achteraf terugkijkend, soms van mening zijn dat ontzegging van omgang voor een vastgelegde termijn meer rust had kunnen bieden in een casus, begrijpen ze dat op het moment dat de rechter die beslissing moet nemen, de kennis vaak ontbreekt om dat weloverwogen te kunnen doen. De bijzondere curatoren komen overwegend tot vergelijkbare conclusies over ontzegging als een rigoureuze maatregel, die bij voorkeur niet moet worden opgelegd. Bij de casussen waar dit van bekend is, sluiten de bijzondere curatoren zich doorgaans dan ook aan bij het verzoek van de RvdK.

Effecten van de wetswijziging

Een wettelijk instrument waarover op basis van dit onderzoek weinig kan worden gezegd wat betreft het precieze effect, is dat van de aanwijzing van een bijzondere curator in de gezags- en omgangsprocedure. Aangezien er slechts met vier bijzondere curatoren is gesproken en de RvdK en de GI's slechts in beperkte mate in contact kwamen met de curator, bieden de interviews onvoldoende basis om het effect van dit wets-element zinnig te kunnen duiden.

Over de verplichte gezags- en omgangsprocedure zijn in de consultatiefase van de wet en tijdens de verkennende interviews door bepaalde instanties zorgen geuit dat dit een belasting kan vormen voor de kinderen en/of de omringende familie. In de verkennende interviews zijn vergelijkbare zorgen geuit over het gezags- en omgangsonderzoek van de RvdK dat binnen drie maanden na het partnerdodingsincident moet plaatsvinden.

De impact van zowel het raadsonderzoek als de gezags- en omgangsprocedure lijkt op basis van dit onderzoek echter gering. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat het in de onderzochte casussen veelal om jonge kinderen gaat (10-) die niet standaard door de rechtbank worden gehoord op een rechtszitting. Anderzijds geven de betrokken partijen aan dat de acute levensveranderingen waar deze kinderen mee te maken krijgen, meer op de voorgrond spelen, waardoor de kinderen naar hun idee van zowel het raadsonderzoek als de gerechtelijke procedure weinig meekrijgen. Tot slot geldt dat de betrokken partijen gerichte keuzes maken over in hoeverre ze met de kinderen communiceren over het raadsonderzoek en/of de gerechtelijke procedure, om kinderen zodoende niet onnodig te belasten.

Over het algemeen hebben betrokken partijen het beeld dat kinderen weinig van deze wettelijke stappen meekrijgen. Daarbij moet wel worden benadrukt dat raadsmedewerkers erop wijzen dat GI's en bijzondere curatoren mogelijk meer zicht hebben op wat er met de kinderen wordt besproken, terwijl het beeld uit de interviews voornamelijk voortkomt uit de interviews met raadsmedewerkers.

Een ander element van de wetswijziging is de koppeling van het gezags- en omgangsonderzoek, waardoor ook het omgangsonderzoek nu binnen drie maanden moet plaatsvinden. Zowel vanuit de RvdK als vanuit de GI wordt de koppeling van deze onderzoeken positief beoordeeld. Wel wijzen ze erop dat de termijn van drie maanden te kort kan zijn om met sluitende adviezen over – met name – omgang te kunnen komen. Daarom zijn GI's er over het algemeen positief over dat er in de verzoeken van de RvdK veel beslissingsbevoegdheid bij de GI's wordt neergelegd.

Mogelijke schadelijke neveneffecten voor het kind

Over de verplichte gezags- en omgangsprocedure is in de consultatiefase van de wetswijziging en tijdens de verkennende interviews door bepaalde instanties de kritiek geuit dat dit onnodige juridificering in de hand kan werken. Volgens deze partijen zou deze gerechtelijke procedure vermeden moeten worden, indien nabestaanden en betrokken partijen onderling zelf al tot een werkbare regeling komen. Onnodige juridificering is daarom in dit onderzoek meegenomen als een mogelijk neveneffect.

Hier moet worden benadrukt dat er in dit onderzoek niet is gesproken met de kinderen zelf, waardoor er niets kan worden gezegd over hoe kinderen zelf terugkijken op de belasting die zij hebben ervaren door het raadsonderzoek en/of de gerechtelijke procedure. Daarnaast is er in de casusinterviews niet of nauwelijks gesproken met enkele partijen die in de verkennende interviews kritisch waren op neveneffecten zoals mogelijk onnodige juridificering. Dit betreft partijen als Slachtofferhulp Nederland, de psychotraumacentra en de politie. Hierdoor kon hun perspectief niet op casusniveau worden meegenomen. Tevens is in de casusinterviews met name met raadsmedewerkers gesproken, die slechts een beperkte periode bij casussen betrokken zijn. Hierdoor is het mogelijk dat neveneffecten als onnodige juridificering (of andersoortige neveneffecten) buiten beeld zijn gebleven.

Het onderzoek laat zien dat de verplichte gezags- en omgangsprocedure bij de rechtbank leidt tot *juridificering*, maar die wordt over het algemeen niet *onnodig* bevonden door de geïnterviewde partijen. Over het algemeen zien deze partijen een duidelijke meerwaarde van de tussenkomst van de kinder-rechter.

Deze meerwaarde zit volgens betrokken partijen in de juridische toetsing van ingrijpende beslissingen, de legitimiteit die dit geeft en de verslaglegging, waardoor voor kinderen op een later moment inzichtelijk is waarom bepaalde beslissingen zijn genomen. Tevens zien de betrokken partijen overwegend meerwaarde in de afspraken die hiermee duidelijk en bindend worden vastgelegd in zaken waar de emoties hoog kunnen oplopen; er zijn duidelijke en vastgelegde afspraken waarop kan worden teruggegrepen als er later in een casus toch weer onrust ontstaat. Door de GI's werden daarbij wel kanttekeningen geplaatst wanneer het gerechtelijke uitspraken betreft die de beslissingsbevoegdheid alsnog bij hen beleggen.

Behartiging van belang van het kind

De bevindingen uit dit onderzoek zijn voorgelegd aan een aantal experts om zodoende beter te kunnen duiden in hoeverre de uitvoering van de wet leidt tot voldoende behartiging van het belang van het kind. Deze experts zijn van mening dat het gezags- en omgangsonderzoek en de daaropvolgende gerechtelijke procedure wettelijke instrumenten zijn die bijdragen aan de behartiging van de belangen van het kind. De meerwaarde van deze wettelijke stappen wordt over het algemeen gezien in de zorgvuldigheid en de deskundigheid die daarmee wordt geborgd in de totstandkoming van een beslissing over omgang.

Wat de ontzegging van omgang voor een vastgelegde termijn betreft, betwijfelen experts of dit in zulke complexe casuïstiek als partnerodingscasussen verstandig is en het belang van het kind dient. Experts benadrukken daaromtrent dat omstandigheden en de wensen van het kind ook snel kunnen veranderen, en dat flexibiliteit en maatwerk daarom altijd van groot belang blijven. Over het algemeen begrijpen de experts daarom dat de GI's in de rechterlijke omgangsbeschikkingen doorgaans veel beslissingsruimte krijgen, aangezien dit ruimte biedt voor maatwerk. Tegelijkertijd uiten zij twijfels over de vraag of GI's voldoende toegerust zijn om zonder enige regie vanuit de rechtbank of de RvdK alle beslissingen te nemen. Experts benadrukten dat partnerodingscasuïstiek veel van de GI's kan vragen in het maken van juiste inschattingen omtrent het wel/niet faciliteren van omgang, op een wijze waarmee de belangen van het kind voldoende worden behartigd. Zij twijfelen of de specialistische kennis die daarvoor nodig is te allen tijde en in voldoende mate bij de GI's aanwezig is.

Een belangrijke toevoeging is dat wanneer er wél wordt besloten tot een formele ontzegging van de omgang, al dan niet voor bepaalde tijd, het kind zelf het initiatief kan nemen om wijziging te brengen in de situatie. Hetzelfde geldt in gevallen waarin er weliswaar geen formele ontzegging is, maar in overleg met de betrokken instanties voor wordt gekozen *om nog geen omgangsregeling* vast te stellen.

In beide gevallen kan het kind immers gebruikmaken van de informele eigen rechtsingang van artikel 1:377g BW. Dit houdt in dat het kind op een informele wijze, bijvoorbeeld door het schrijven van een brief of het sturen van een e-mail, de rechter kan benaderen. De rechter kan vervolgens het kind horen en ambtshalve alsnog een omgangsregeling vaststellen of de eerder vastgestelde ontzegging van de omgang wijzigen.

Hoewel deze mogelijkheid in juridisch opzicht in belangrijke mate bijdraagt aan de rechtspositie van het kind, is door experts wel benadrukt dat een minderjarige die zich in een dergelijke situatie bevindt dan ook daadwerkelijk weet moet hebben van deze mogelijkheid. Het is daarom belangrijk dat de betrokkenen in de omgeving van het kind die op de hoogte zijn van diens wens om contact te hebben met de gedetineerde of verdachte ouder, hierover in gesprek gaan met het kind.

Wat de wettelijk verplichte benoeming van de bijzondere curator betreft, zeggen experts het belangrijk te vinden dat er iemand is die de stem van het kind vertegenwoordigt in de gezags- en omgangsprocedure. Er wordt getwijfeld of dit altijd een bijzondere curator moet zijn, of dat dit ook een partij kan zijn die reeds betrokken is. Dit laatste kan volgens experts de voorkeur hebben om te voorkomen dat er te veel partijen rondom het kind betrokken zijn. Het voordeel van de bijzondere curator wordt daarbij met name gezien in een waarborg van neutraliteit en de juiste expertise door iemand die *altijd* met het kind spreekt (met name wanneer het een gedragsdeskundige betreft).

Conclusie

Het onderzoek wijst uit dat het verplichte gezags- en omgangsonderzoek door de RvdK en de daaropvolgende gerechtelijke procedure over het algemeen het belang van het kind lijken te dienen. Hoewel er door betrokken partijen en experts soms kanttekeningen worden geplaatst dat deze stappen mogelijk belastend kunnen zijn voor het kind en de omringende familie, worden deze wettelijke stappen over het algemeen wel gezien als waardevol. Deze meerwaarde wordt daarbij gezien in de zorgvuldigheid en deskundigheid die daarmee worden geborgd, in de totstandkoming van een beslissing over omgang, ook al kan er daarna nog veel in een casus veranderen. Tevens wordt de negatieve impact van deze wettelijke stappen over het algemeen als gering beoordeeld.

Er zijn in dit onderzoek dan ook geen aanwijzingen gevonden voor ongewenste neveneffecten, zoals onrust door onnodige juridificering. Hoewel er door de verplichte gezags- en omgangsprocedure wel juridificering optreedt, wordt deze door betrokken partijen over het algemeen niet als onnodig beschouwd, aangezien het de zorgvuldige totstandkoming van de beslissing inzake omgang waarborgt.

In de toepassing van de wetswijziging wordt er door de RvdK in strikte zin nu wel afgeweken van de wet. Regelmatig mondt het onderzoek van de RvdK uit in de conclusie dat de kinderrechter (nog) geen omgangsregeling moet vaststellen, terwijl de wet stelt dat er dan wel om ontzegging van omgang, dan wel om vaststelling van een omgangsregeling moet worden verzocht. De verzoeken van de RvdK zijn dus doorgaans opener van aard dan de wet lijkt te suggereren. Deze verzoeken baseert de RvdK echter wel op een zorgvuldige afweging van de positieve en de negatieve effecten van omgang tussen het kind en de gedetineerde ouder, en op een inschatting van wat daar na drie maanden over kan worden geconcludeerd. De RvdK weegt in haar onderzoeken verschillende invalshoeken mee van zowel nabestaanden als professionals, en neemt de stem van het kind daar nu in zodanige mate in mee dat een verzoek daar nooit mee in strijd is. Kinderrechters nemen deze verzoeken van de RvdK in veel gevallen over.

Dat de verzoeken van de RvdK doorgaans ruimte inbouwen voor de GI's wordt ook door GI's, bijzondere curatoren en experts over het algemeen als een logische keuze beschouwd. De algemene visie op de toepassing van de wet is daarbij dat het belang van het kind in de meeste gevallen beter wordt gediend met dit type verzoeken, dan met een ontzegging voor een vastgelegde termijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat er door betrokken partijen en experts veel belang wordt gehecht aan flexibiliteit en maatwerk, terwijl een ontzegging veelal als te rigoureuus en/of te rigide wordt bestempeld.

Een aantal kanttekeningen zijn daarbij wel op hun plaats. Allereerst blijft de ouder in de gevallen waarin de rechter conform het verzoek van de RvdK beslist om *nog geen omgangsregeling* vast te stellen, de mogelijkheid houden om zich op een later moment tot de rechter te wenden met het verzoek om alsnog een omgangsregeling vast te stellen. De ouder zal dan in beginsel ontvankelijk zijn en een dergelijk verzoek moet als een regulier verzoek in de zin van artikel 1:377a lid 2 BW worden beschouwd. Indien een dergelijk scenario zich voordoet, komt er dus een nieuwe procedure die mogelijk door het kind en door andere betrokkenen als belastend zal worden ervaren. Dergelijke situaties kwamen in het onderzoek niet naar voren, maar het is goed dat de betrokkenen zich bewust zijn van de risico's die hiermee gepaard gaan.

Ten tweede is door experts de zorg geuit dat GI's binnen de huidige context van snel personeelsverloop mogelijk niet altijd voldoende zijn toegerust om de volledige regie inzake omgang op zich te nemen. Experts benadrukken daarbij dat het maken van afwegingen over het wel of niet faciliteren van omgangsmomenten een verantwoordelijkheid is die specifieke expertise op het gebied van partnerodingscasuïstiek vereist. Borging van deze kennis is volgens de experts essentieel om te garanderen dat GI's deze beslissingsbevoegdheid in kunnen vullen op een wijze die het belang van het kind voldoende dient.

Tot slot is de benoeming van de bijzondere curator een wettelijke stap die nu niet altijd wordt gevolgd. Vanuit de RvdK en de GI's bestaan daarbij soms twijfels over de meerwaarde die een bijzondere curator in een casus had gehad. In de situaties waarin de benoeming van een bijzondere curator achterwege blijft, omdat hiervan de meerwaarde niet wordt ingezien door betrokkenen, zou de toevoeging van artikel 1:250 BW lid 2 als een vorm van onnodige juridificering kunnen worden gezien. De experts hebben erop gewezen dat het reguliere artikel 1:250 BW lid 1, op basis waarvan de rechtbank op verzoek en ook *ambtshalve* tot benoeming van een bijzondere curator kan overgaan in veel (zo niet alle) dossiers van

partnerdoding voldoende soelaas kan bieden. In dat verband kan worden opgemerkt dat ook in het wetgevingstraject dat tot de invoering van de wet heeft geleid al verschillend werd gedacht over de toegevoegde waarde van het tweede lid. Dit lid is in de wet terechtgekomen door een amendement. In een eerder stadium achtte ook de minister het reeds bestaande lid 1 van artikel 1:250 BW al afdoende.

Experts zien echter wel degelijk meerwaarde van het benoemen van een bijzondere curator. Experts zien deze meerwaarde in de rol die de bijzondere curator kan hebben in het vertegenwoordigen van de stem van het kind, zodat deze ook voldoende wordt gehoord, te midden van complexe overwegingen over wat in het belang is van het kind. De verplichting die de wet schept om deze rol bij een bijzondere curator te beleggen, wordt door experts niet altijd even nodig gevonden, mits er al een partij bij een casus betrokken is die zich puur bezighoudt met het vertegenwoordigen van het kind. Daarbij worden neutraliteit en deskundigheid in deze vertegenwoordigende rol door experts als belangrijke aspecten beschouwd. Wanneer een dergelijke vertegenwoordigende rol nog niet bij een geschikte partij is belegd, wordt benoeming van een bijzondere curator wel van groot belang gevonden om ervoor te zorgen dat het belang van het kind in voldoende mate wordt gediend.

5.4 Overkoepelende conclusie

Het uiteindelijke doel van de wetwijziging, die met de ‘Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding’ is doorgevoerd, is om de zorgvuldigheid bij het handelen in zaken van omgang na incidenten van (vermoedelijke) partnerdoding te bevorderen, en daarbij de behartiging van de belangen van het kind goed te waarborgen. Hierboven is geschetst hoe de wet wordt uitgevoerd, hoe die zich verhoudt tot het EVRM, of er neveneffecten optreden met de toepassing van de wet en of het belang van het kind voldoende is gediend. In deze overkoepelende conclusie reflecteren we nader op de bevindingen die op die punten zijn gedaan. Daarbij is uiteindelijk de belangrijkste vraag: maken de wijzigingen in de wet, maar ook de manier waarop die wordt uitgevoerd, dat het belang van het kind in dit soort kwesties voldoende wordt gediend? We reflecteren hierop aan de hand van de met de wet doorgevoerde wijzigingen.

Dit onderzoek is gebaseerd op een relatief klein aantal casussen met een sterk verschillend karakter, wat vraagt om maatwerk in het bepalen van het recht op omgang, en waarover slechts met een beperkte groep betrokken professionals is gesproken. Desondanks is het toch mogelijk om overkoepelend een aantal rode draden te constateren als het gaat om de vraag in hoeverre er sprake is van zorgvuldig handelen in dit soort casussen en of het belang van het kind daar nu mee is gediend. Hieronder schetsen we die lijnen, langs de drie belangrijkste wijzigingen die met de wet zijn geïntroduceerd.

Het onderzoek door de RvdK en het verzoek aan de kinderrechter inzake omgang

Het onderzoek laat zien dat het proces dat wordt doorlopen om al dan niet tot een omgangsregeling te komen, de zorgvuldigheid en transparantie van de totstandkoming daarvan bevordert. Dat is uiteraard in het belang van het kind. Het 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.

Toch valt hier een belangrijke kanttekening bij te plaatsen. Het onderzoek van de RvdK leidt namelijk regelmatig niet tot een concreet verzoek inzake omgang. Er wordt dan veel ruimte aan de GI gelaten om daar later, als meer duidelijk is over hoe de zaak en de minderjarige(n) zich verder ontwikkelen, invulling aan te geven. Dat heeft twee risico's: ten eerste het risico dat de verdachte ouder alsnog zelf een procedure start om een omgangsregeling af te dwingen; en ten tweede dat de afweging nu ligt bij een instelling die onder hoge druk staat, waar een tekort aan capaciteit is en een hoog verloop van personeel, terwijl dit soort vraagstukken om specifieke expertise vraagt. Hier ligt een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst, waarbij het onderzoek wel enkele denkrichtingen meegeeft:

- Het verruimen van de termijn van drie maanden, waarbinnen de RvdK het onderzoek om te komen tot een advies over omgang af moet ronden.

- Het verkennen van de mogelijkheid om in dit soort situaties het RvdK-verzoek zodanig te formuleren dat de kinderrechter de zaak aan kan houden tot er wel voldoende duidelijkheid is om een keuze te maken tussen het adviseren van wel of geen omgang en voor welke duur.
- Het verkennen van de mogelijkheid om de rechter of de RvdK een vinger aan de pols te laten houden ten aanzien van de termijn en de wijze waarop de GI nader invulling geeft aan omgang van minderjarigen met verdachte ouders, wanneer de kinderrechter dat aan de GI heeft gelaten.

Wel geldt dat, ongeacht wat hier uiteindelijk ook wordt gekozen, het belangrijk is om de bewegingsruimte te handhaven die professionals nodig hebben om in te spelen op wat het kind op een bepaald moment nodig heeft. Ook de ruimte om de tijd te nemen om dat te onderzoeken is belangrijk om te handhaven. In dat kader kan het interessant zijn om nog eens wat diepgaander te kijken naar de casussen waarin de RvdK de kinderrechter voorstelt om nadere invulling van de omgangsregeling aan de GI te laten, en na te gaan wanneer een dergelijk 'ontwikkelperspectief' daadwerkelijk meerwaarde blijkt te hebben, en in wat voor casussen bij nader inzien best al direct door de kinderrechter een beslissing over omgang genomen had kunnen worden.

De benoeming van een bijzondere curator

Aangaande het benoemen van een bijzondere curator roept het onderzoek, en de bevinding dat niet altijd een bijzondere curator wordt benoemd, een juridische vraag op: of het toegevoegde lid 2 aan artikel 1:250 BW in dit kader wel meerwaarde heeft. Lid 1 van hetzelfde artikel geeft de rechter namelijk al de mogelijkheid om ambtshalve een bijzondere curator te benoemen. Met lid 2 is gekozen voor een verplichtend karakter in geval van (vermoedelijke) partnerdoding, maar die verplichting wordt niet altijd opgevolgd. Wat het antwoord op deze juridische vraag ook is, als de mening blijft dat er altijd een bijzondere curator moet worden benoemd, roept dit onderzoek de vraag op hoe daar dan zorg voor gedragen moet worden, omdat de huidige werkwijze daar blijkbaar niet toe leidt.

Het niet altijd benoemen van een bijzondere curator roept echter ook andere vragen op:

- Ten eerste betreft dit de vraag naar het waarom: is het inderdaad zo dat hiertoe altijd een bewuste afweging wordt gemaakt en het dus een bewuste keuze is om geen curator te benoemen? En is de reden hiervoor dan (zoals diverse respondenten in het onderzoek aangeven) dat er dan geen meerwaarde van een bijzondere curator wordt gezien?
- Daaropvolgend, maar ook daarnaast, roept deze bevinding de vraag op hoe en door wie de minderjarige vertegenwoordigd wordt als dit niet gebeurt door een bijzondere curator, en of zowel het recht van het kind om in de procedure gehoord te worden, als het recht om over de procedure geïnformeerd te worden, in die gevallen voldoende zijn geborgd.

Op basis van het huidige onderzoek kunnen deze vragen niet beantwoord worden, maar ze zijn wel belangrijk, omdat juist via de inzet van een bijzondere curator in dit soort procedures deze rechten van de betrokken minderjarigen geborgd kunnen worden. We weten nu *dat* deze rechten niet altijd via deze weg worden geborgd; de resterende vraag is dan *of* dat wel via een andere weg gebeurt.

In het verlengde hiervan is het belangrijk stil te staan bij de manier waarop minderjarige kinderen in het hele proces waar de wet betrekking op heeft, betrokken worden. Met name over de bevinding dat door de RvdK regelmatig niet met de kinderen zelf wordt gesproken laat een aantal experts zich kritisch uit. Het is belangrijk om te bezien of het mogelijk is de stem van kinderen meer ruimte te geven in het proces waarin beslissingen genomen worden over omgang met de verdachte ouder.

De ontzegging voor de duur van twee jaar of meer

Het ingevoerde art 1:377e lid 2 BW heeft de facto niet tot een wijziging van het recht geleid. De koers dat, ongeacht het gezagskader, bij een ontzegging van omgang altijd de mogelijkheid moet bestaan tot een herbeoordeling van de ontzegging was eerder al in de rechtspraak uitgezet en het is logisch dat deze praktijk is gecodificeerd in een wetsartikel.

Bij de meerwaarde van artikel 1:377e lid 3 BW kunnen daarentegen wel vraagtekens worden geplaatst. In de eerste plaats wijst het onderzoek uit dat er in de praktijk nauwelijks wordt gekozen voor een langdurige ontzegging. Ten aanzien van de uitzonderlijke gevallen, waarin daar wel voor wordt gekozen, is het niet mogelijk geweest om de gevolgen daarvan te onderzoeken.

Op dit moment is het dus onduidelijk of deze wijziging in de wet in de praktijk van nut blijkt te zijn. Om dat nader te kunnen vaststellen, is het nodig om over een langere periode te volgen hoe vaak omgang voor twee jaar of meer wordt ontzegd en wat er vervolgens gebeurt. Uit het onderzoek blijkt dat professionals erop wijzen dat er in twee jaar veel kan veranderen, bijvoorbeeld in de rouwverwerking van het kind. Deze professionals benadrukken om deze reden het belang van maatwerk en zien ontzegging in dat kader als een maatregel die het bieden van maatwerk kan bemoeilijken. Al met al lijkt de behoefte aan het creëren van een uitzondering op de hoofdregel van artikel 1:377e lid 2 BW, zoals de wetgever middels het derde lid heeft gedaan, niet of maar in beperkte mate te bestaan.

Tot slot

De veertien casussen die in dit onderzoek zijn geïnccludeerd, worden allemaal onder de noemer 'partnerdoding' geschaard, een term waar discussie over bestaat. Immers: de meeste casussen zijn zaken waarin mannen hun (voormalige) vrouwelijke partner gedood hebben, casussen waarop de term *femicide* van toepassing is en waar veelal een andere dynamiek aan ten grondslag ligt dan in de casussen waarin vrouwen hun (voormalige) mannelijke partner hebben gedood. Die dynamiek heeft niet alleen betrekking op de relatie tussen de (ex-)partners, maar ook op de relatie tussen de verdachte ouder en kinderen en de patronen binnen deze relaties die uiteindelijk culminereren in de doding van de (ex-)partner. Casussen van partnerdoding (de term die in dit rapport is gebruikt) vragen dus om maatwerk. Ze vragen van de professionals die betrokken zijn veel kennis van gewelds- en relatiepatronen, specifieke expertise op hoe deze samenhangen met de ontwikkeling van kinderen, en kennis van hun eigen normen ten aanzien van relatiedynamiek en geweldspatronen en hoe die (kunnen) doorwerken in hun handelen.

Dit onderzoek is niet gegaan over de vraag of betrokken professionals daarover beschikken, of relatiedynamiek en geweldspatronen op een juiste manier herkend en geïdentificeerd worden en in dat kader passende beslissingen over omgang genomen worden. Terwijl het wel op punten vragen oproept in dit kader, bijvoorbeeld als het gaat over het andere verloop van casussen waarin de moeder de verdachte ouder is, of de indicatoren aan de hand waarvan wordt getoetst of de ouder daadwerkelijk een belangrijke hechtingsfiguur is voor het kind. Hier liggen zeker nog vragen voor de toekomst waar verder onderzoek zich op zou kunnen richten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl