



Rapport

Datum: 18 juli 2006

Rapportnummer: 2006/249

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming, vestiging Groningen, tijdens het eerste gesprek met verzoekster op 13 april 2004 in het kader van een door de rechtbank te 's-Hertogenbosch bij beschikking van 17 september 2003 gelast onderzoek:

- zich vooringenomen heeft opgesteld;
- verzoekster onder druk heeft gezet om mee te werken aan de totstandkoming van een omgangsregeling door te zeggen dat de rechter dwangsommen kon opleggen, een bijzonder curator kon benoemen alsmede dat zij de kinderen met haar gedrag in een loyaliteitsconflict bracht;
- haar visie, zorgen en angsten ten aanzien van de omgangsregeling niet serieus heeft genomen;
- een onjuiste onderzoeksopzet heeft gekozen door ervan uit te gaan dat er een omgangsregeling *moest* komen in plaats van eerst na te gaan of er contra-indicaties waren voor het tot stand komen van een omgangsregeling;
- heeft gezegd dat hij haar niet kon beloven dat van haar afkomstige vertrouwelijke informatie niet aan haar ex-echtgenoot werd verstrekt.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoekster heeft in de periode van 1996 tot november 1999 een relatie gehad met de heer M.; afkomstig uit Egypte. Uit deze relatie is op 2 juni 1998 een zoon geboren, genaamd X, en op 21 januari 2000 een dochter, genaamd Y. Beide kinderen zijn door M. erkend. Bij rechterlijke beschikking van 26 juni 2002 werd een omgangsregeling tussen de man en de kinderen vastgelegd. Deze omgangsregeling werd bij beschikking van 10 december 2002 door het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch bekrachtigd. De man verzocht de rechter in 2003 om verzoekster een dwangsom op te leggen voor elke keer dat zij weigerde aan de uitvoering van de omgangsregeling mee te werken. Verzoekster voerde daartegen verweer en verzocht de rechter tevens de omgangsregeling tussen de man en de kinderen te beëindigen. Bij beschikking van 17 september 2003 verzocht de rechter de Raad voor de Kinderbescherming (verder: de Raad) een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van een omgangsregeling en hem vervolgens te adviseren over de aard, duur en frequentie van een eventueel door de rechtbank vast te stellen omgangsregeling. Ook werd de Raad verzocht om aan te geven wat de eventuele contra-indicaties waren in het geval er naar het oordeel van de Raad geen mogelijkheden

waren om een omgangsregeling vast te stellen. Uit de beschikking van de rechter blijkt verder dat ter zitting was afgesproken dat gedurende het raadsonderzoek proefcontacten zouden plaatsvinden bij de Raad.

2. Het raadsonderzoek startte op 1 maart 2004 en werd verricht door de heer E., werkzaam bij de Raad te Groningen. In het kader van dit onderzoek vond op 13 april 2004 een gesprek plaats tussen verzoekster en de heer E. Aangezien verzoekster niet tevreden was over de manier waarop dit gesprek was verlopen, diende zij hierover op 18 april 2004 een klacht in bij de Raad. De Raad stelde de rechtbank hiervan per brief van 3 mei 2004 op de hoogte. In het kader van de klachtprocedure vond op 9 juni 2004 een bemiddelingsgesprek plaats tussen verzoekster en de teamleider van de raadsonderzoeker, de heer H. Op 15 juni 2004 liet verzoekster de Raad weten dat zij de klachtenprocedure wenste voort te zetten. Per brief van 19 juli 2004 bracht de Raad de rechtbank hiervan op de hoogte. In die brief gaf de Raad verder aan dat de Raad niet in staat was om rapport uit te brengen en de rechtbank te adviseren. Bij beslissing van 27 september 2004 verklaarde de directeur van de Raad verzoeksters klachten ongegrond. Verzoekster was het hiermee niet eens en wendde zich op 16 december 2004 tot de klachtencommissie van de Raad. Bij beslissing van 17 maart 2005 verklaarde de klachtencommissie één klacht deels niet ontvankelijk en deels ongegrond; de overige klachten werden ongegrond verklaard.

I. Ten aanzien van de opstelling van de raadsonderzoeker tijdens het gesprek met verzoekster

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt erover dat de raadsonderzoeker zich al voorafgaand aan het gesprek op 13 april 2004 een oordeel had gevormd over het uit te brengen raadsadvies aan de rechtbank, in die zin dat er hoe dan ook een omgangsregeling moest komen en dat verzoekster dit ten onrechte probeerde te voorkomen. Bovendien had de raadsonderzoeker verzoeksters angst voor ontvoering van de kinderen door de heer M. totaal niet serieus genomen en daarvan ook niets begrepen. Dit bleek volgens verzoekster wel uit het feit dat de raadsonderzoeker tijdens het gesprek had gezegd dat verzoekster een knop om moest draaien alsmede dat haar ex-man zijn bedreigingen wel in een boze bui zou hebben geuit. Verder had hij gezegd dat verzoeksters argument dat de opvattingen van verzoekster en haar ex-echtgenoot over onder meer de opvoeding zeer uiteen liepen en de communicatie tussen hen beiden ernstig verstoord was geraakt, er niet toe deden. Verzoekster moest maar met nieuwe, sterkere argumenten komen wilde zij de omgang tussen haar ex-man en de kinderen kunnen verhinderen. Op verzoeksters opmerking dat zij met de kinderen was gevluht voor haar ex-man, zou de raadsonderzoeker bovendien hebben geantwoord dat hij de heer M. wel duidelijk zou maken dat het tussen hem en verzoekster niets meer zou worden.

2. In reactie op deze klacht verwees de minister van Justitie naar de reactie van de Raad van 16 augustus 2005 en verklaarde verzoeksters klacht ongegrond. De Raad verwees op zijn beurt naar de beslissing van de directeur van de Raad van 27 september 2004. De directeur stelde in die beslissing dat de beleving van verzoekster en de raadsonderzoeker over de wijze waarop het gesprek was verlopen, van elkaar verschilden en dat hij

niet kon vaststellen welke beleving juist was. Wel was het hem opgevallen dat verzoekster in een brief van 18 april 2004 aan de raadsonderzoeker had aangegeven moeite te hebben met het beleid van de Raad en de manier waarop de Raad aan waarheidsvinding doet. Dit betrof dus niet zozeer kritiek op de raadsonderzoeker zelf als wel op de werkwijze van de Raad, aldus de directeur. Dit beeld werd bevestigd doordat verzoekster niet was ingegaan op de suggestie van de Raad om de zaak over te dragen aan een andere raadsonderzoeker. Verder nam de directeur in overweging dat het gesprek waarover verzoekster klaagde, het eerste gesprek betrof en dat de raadsonderzoeker pas daarna een besluit had genomen over de onderzoeksvraag en de aanpak van het onderzoek. Omdat ook daaruit niet was gebleken dat de raadsonderzoeker bevooroordeeld te werk was gegaan, had de directeur van de Raad verzoeksters klacht op dit punt ongegrond verklaard.

3. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman verklaarde raadsonderzoeker E. dat hij een normaal gesprek met verzoekster had gevoerd. Het doel van dit eerste gesprek was om te bekijken wat voor persoon verzoekster was en uit te vinden wat haar bezwaren tegen de omgangsregeling waren. Tijdens dit gesprek merkte E. dat verzoekster geen vertrouwen had in haar ex-echtgenoot en erg bang was voor ontvoering. De heer E. had daarop tegen verzoekster gezegd dat hij niets kon doen om verzoekster op dat punt gerust te stellen; hij kon immers niet onderzoeken of haar angst voor ontvoering wel of niet terecht was. Bovendien lag er een beschikking van de rechtbank waarin een omgangsregeling was vastgelegd. De rechter had dus al bepaald dat de angst van verzoekster voor ontvoering geen reden was haar ex-echtgenoot het recht op omgang te ontzeggen. E. had dan ook tegen verzoekster gezegd dat hij daaraan niet voorbij kon gaan en dus niet tegen haar kon zeggen dat het niet nodig was aan de omgangsregeling mee te werken. E. had verder tegen verzoekster gezegd dat het beter was om te kijken naar wat wél mogelijk was. Om die reden had hij verzoekster aangeraden contact op te nemen met het Bureau Jeugdzorg. Daar zou verzoekster aan de slag kunnen gaan met haar wantrouwen jegens en angst voor de vader. Verder gaf hij aan dat hij verzoekster wel gevraagd zou kunnen hebben of de vader mogelijk in een boze bui had gedreigd de kinderen te ontvoeren. Dit was echter iets anders dan dat hij geconcludeerd zou hebben dat verzoeksters ex-man dit in een boze bui had gezegd. Tot slot gaf E. aan dat verzoekster positief had geantwoord op zijn vraag hoe zij het gesprek had ervaren. Het had hem dan ook verbaasd dat verzoekster hierover een klacht had ingediend.

4. In reactie op het standpunt van de minister en de verklaring van de raadsonderzoeker, liet verzoekster weten dat het gesprek heel anders was verlopen dan dat de

raadsonderzoeker deed voorkomen. Zij had tijdens het gesprek aantekeningen gemaakt en die kort nadien aan de Raad toegestuurd. Zij wist dus nog heel goed wat de raadsonderzoeker allemaal had gezegd. De raadsonderzoeker had totaal geen interesse getoond in de redenen waarom de omgangsregeling niet goed verliep maar was ervan overtuigd dat zij de omgang frustreerde en hulp nodig had.

Beoordeling

5. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Het begrip onpartijdigheid heeft betrekking op de houding van bestuursorganen tegenover burgers en het onderwerp van de zaak. Deze houding dient vrij te zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Van een schijn van partijdigheid kan pas sprake zijn als een gedraging van een bestuursorgaan naar objectieve maatstaven gemeten een dergelijke schijn opwekt.

6. De Nationale ombudsman stelt voorop dat het wettelijke uitgangspunt is dat het kind en de niet-verzorgende ouder recht hebben op omgang met elkaar, tenzij de rechter dit die ouder ontzegt op één van de in de wet genoemde uitgangspunten. De rechter kan op dit punt advies vragen aan de Raad waarna de Raad in de regel een onderzoek zal starten. De Raad heeft als taak de rechten van het kind te beschermen en daadwerkelijk op te komen voor het belang van het kind. In zaken als de onderhavige, waarbij het belang van het kind in het gedrang kan komen, dient het handelen van de Raad dan ook primair gericht te zijn op het vinden van oplossingen voor de gerezen problemen tussen de ouders. Voor het kind is het immers van groot belang dat het (ook in geval van echtscheiding) met beide ouders een relatie blijft onderhouden. Dit brengt voor de Raad de verplichting mee beide ouders aan te blijven sporen om duurzame regelingen te treffen. Deze verplichting is ook vastgelegd in het rapport Normen 2000, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad (verder: Normenrapport 2000). Volgens dit Normenrapport dient een raadsonderzoeker ouders uitdrukkelijk en consequent aan te spreken op hun gezamenlijke (opvoedings)verantwoordelijkheid. Dit met het doel een gemeenschappelijk gedragen, duurzame regeling tot stand te brengen waarbij de relatie van het kind met beide ouders wordt behouden en veilig gesteld (zie Achtergrond, onder 1.).

7. Het omgangsrecht is een fundamenteel recht dat slechts met het oog op zwaarwegende belangen van het *kind* mag worden beperkt. Het enkele feit dat een ouder vreest dat de andere ouder de kinderen naar het buitenland zal ontvoeren, is dan ook niet voldoende om een ouder het recht op omgang te ontzeggen. De ouder die een dergelijke angst heeft zal, hoe moeilijk dit in de praktijk ook is, moeten aantonen dat een reëel risico op ontvoering bestaat en daartoe concrete aanwijzingen moeten aandragen. Het mag en kan immers niet zo zijn dat het enkele feit dat een ouder afkomstig is uit een ander land op zichzelf

voldoende reden vormt om tussen die ouder en het kind geen omgang toe te staan. Ook het feit dat die ouder er vanwege zijn afkomst wellicht andere opvattingen - over onder meer de opvoeding - op na houdt dan de andere ouder alsmede het helaas vaststaande feit dat er ouders met een buitenlandse achtergrond zijn die hun kinderen na de echtscheiding naar het buitenland ontvoeren, levert onvoldoende reden op om die groep ouders in het algemeen en reeds op voorhand het recht op omgang te ontzeggen. Hiermee zou immers een grote groep ouders alsmede hun kinderen, onrecht worden aangedaan. Daarnaast is het van belang dat ouders die een vrees voor ontvoering als grond voor het ontzeggen van het recht op omgang aanvoeren, zich realiseren dat het uiteindelijk de rechter is die daarover beslist en niet de Raad. De vraag in hoeverre de vrees voor ontvoering gerechtvaardigd is, kan echter wel onderdeel uitmaken van het raadsonderzoek. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat de mogelijkheden die de Raad heeft om te onderzoeken of een dergelijke vrees gerechtvaardigd is, beperkt zijn. De Nationale ombudsman kan zich niet aan de indruk onttrekken dat sommige ouders op dit punt irreële en te hooggespannen verwachtingen van de Raad hebben alsmede de verantwoordelijkheid voor een eventuele ontvoering naar het buitenland ten onrechte bij de Raad neerleggen. De Raad kan immers slechts onderzoeken of de concrete aanwijzingen (zoals bijvoorbeeld het slecht in Nederland geïntegreerd zijn, het opzeggen van een baan en/of woning in Nederland, het maken van plannen om zich in het buitenland te vestigen) zich daadwerkelijk voordoen. Of die omstandigheden uiteindelijk een gegronde vrees voor ontvoering opleveren, is echter, zoals reeds gezegd, uitsluitend ter beoordeling aan de rechter. In het geval dergelijke concrete aanwijzingen er niet zijn, kan de Raad niet veel meer doen dan de ene ouder confronteren met de angst van de andere ouder en ouders bewegen met elkaar over die angst en de voorwaarden waaronder een omgangsregeling eventueel wel zou kunnen plaatsvinden (bijvoorbeeld een begeleide omgang, afgifte van het paspoort e.d.) in gesprek te gaan. Van ouders mag een zekere bereidheid worden verwacht om hierover met elkaar in gesprek te gaan (al dan niet via bemiddeling door een derde) alsmede om met voorstellen te komen over de wijze waarop omgang eventueel wel mogelijk is.

8. In dit geval is voldoende aannemelijk geworden dat de raadsonderzoeker tegen verzoekster heeft gezegd dat het uitgangspunt diende te zijn dat er omgang tussen de vader en de kinderen moest komen, dat hij niets kon doen aan verzoeksters angst voor ontvoering, haar op dit punt heeft voorgesteld contact op te nemen met het Bureau Jeugdzorg alsmede haar heeft aangespoord in mogelijke oplossingen te denken en hiertoe heeft geprobeerd de eventueel door de vader geuite bedreigingen in een ander licht te plaatsen. Welke bewoordingen de raadsonderzoeker daarbij precies heeft gebruikt is achteraf niet meer vast te stellen. Wel is duidelijk geworden dat verzoekster hierdoor het idee heeft gekregen dat de raadsonderzoeker reeds voorafgaand aan het gesprek ervan was overtuigd dat er omgang moest komen en zodoende de kant van haar ex-echtgenoot had gekozen. Bij de beoordeling van de vraag of de raadsonderzoeker hiermee in strijd heeft gehandeld met het verbod van vooringenomenheid, overweegt de Nationale

ombudsman dat het wijzen van de ouders op hun verantwoordelijkheid en het vragen bepaalde stappen te ondernemen om uit de ontstane impasse te geraken, alsmede het aannemen van een kritische houding tegenover uitspraken die de ene ouder over de andere ouder doet, voor de Raad effectieve middelen kunnen zijn om ouders te bewegen alsnog tot overeenstemming te komen. Zeker in die gevallen waarin de rechter reeds eerder heeft bepaald dat een omgangsregeling in het belang van het kind is en de wens van de ouder hiermee dus niet overeen lijkt te komen, acht de Nationale ombudsman het gerechtvaardigd dat de Raad ouders op die manier aanspreekt. De opmerkingen die de raadsonderzoeker heeft gemaakt alsmede de vragen die hij verzoekster heeft gesteld, passen naar het oordeel van de Nationale ombudsman in dit kader, temeer nu duidelijk was dat verzoekster niets van een omgangsregeling wilde weten. Dat de raadsonderzoeker verzoekster dan ook eerlijk heeft gezegd dat hij niets met verzoeksters angst kon doen, haar op de beperkingen van het raadsonderzoek heeft gewezen en haar tevens heeft aangespoord haar verantwoordelijkheid in dezen te nemen, acht de Nationale ombudsman dan ook niet onjuist. Deze opmerkingen geven de Nationale ombudsman in elk geval geen reden om de raadsonderzoeker op dit punt vooringenomenheid te verwijten.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van het onder druk zetten van verzoekster

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt erover dat de raadsonderzoeker haar tijdens het gesprek onder druk heeft gezet om mee te werken aan het tot stand komen van een omgangsregeling. Tijdens het gesprek had verzoekster namelijk aangegeven dat de kinderen behoefte hadden aan rust en stabiliteit waardoor het volgens haar noodzakelijk was om de omgangsregeling en de onderzoeken daarnaar, stop te zetten. De raadsonderzoeker zou hierop tegen verzoekster hebben gezegd dat zij maar beter mee kon werken aan de uitvoering van de omgangsregeling omdat de rechter haar anders dwangsommen zou opleggen of een curator over de kinderen zou benoemen alsmede dat zij de kinderen hiermee in een loyaliteitsconflict bracht. Nog afgezien van het feit dat verzoekster dit niet terecht vond, gaf zij ook nog aan dat het op grond van een tweetal uitspraken van de Hoge Raad helemaal niet is toegestaan om een omgangsregeling af te dwingen middels het dreigen met een ondertoezichtstelling.

2. Ook ten aanzien van deze klacht verwees de minister van Justitie naar de reactie van de Raad. De Raad verwees in zijn reactie opnieuw naar de beslissing van de directeur van de Raad in de interne klachtenprocedure. De directeur had daarin ten aanzien van deze klacht overwogen dat hij het aannemelijk vond dat de raadsonderzoeker verzoekster heeft uitgelegd wat de juridische gevolgen zouden kunnen zijn van de opmerking van verzoekster dat zij niet wilde meewerken aan een omgangsregeling tussen de kinderen en haar ex-echtgenoot. Dit achtte de directeur niet onjuist, gelet op de genomen rechterlijke

beslissing die dwingend van aard was. Dat een dergelijke toelichting beleefd kan worden als machtsuitoefening en dat daarvan enige dreiging uitgaat, valt volgens de directeur niet altijd te voorkomen. Dit vormde voor hem echter geen reden om verzoekster op dit punt gelijk te geven. Hij verklaarde de klacht dan ook niet gegrond.

3. Tegenover een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman verklaarde raadsonderzoeker E. dat hij ouders niet standaard wijst op de gevolgen van het niet mee willen werken aan een omgangsregeling. In dit geval had hij dat echter wel gedaan omdat de rechtbank reeds een omgangsregeling had opgelegd en hij niet wist wat de rechtbank zou doen indien verzoekster daaraan geen gevolg zou geven. Hij wilde verzoekster duidelijk maken dat een dergelijke houding wel consequenties zou kunnen hebben. Ook had hij aangegeven welke consequenties dit zouden kunnen zijn. E. zag dit als een onderdeel van zijn voorlichtende functie. Hij benadrukte daarbij wel dat hij verzoekster slechts had gewezen op de gevolgen die een dergelijke houding in het algemeen zouden *kunnen* hebben; hij had dus niet gezegd dat dit met zekerheid het gevolg zou zijn.

Beoordeling

4. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen. Krachtens dit vereiste dient een bestuursorgaan burgers zoveel mogelijk op een juiste wijze te woord te staan en zich te onthouden van opmerkingen die de suggestie kunnen wekken dat het bestuursorgaan van zijn machtspositie in relatie tot die burger gebruik zou kunnen maken. Dit betekent onder meer dat een raadsonderzoeker in zijn contacten met burgers zorgvuldigheid dient te betrachten en zich dient te onthouden van opmerkingen die bij de burger de suggestie kunnen opwekken dat er druk op hem wordt uitgeoefend om te voldoen aan verplichtingen, zeker wanneer die verplichtingen geen wettelijke basis hebben of niet zijn opgelegd door een rechter.

5. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat verzoekster de rechter had gevraagd de omgangsregeling tussen haar ex-echtgenoot en de kinderen te beëindigen. Mede op grond van die informatie acht de Nationale ombudsman het voldoende aannemelijk dat verzoekster tijdens het eerste gesprek met de raadsonderzoeker heeft aangegeven niet mee te willen werken aan de omgangsregeling omdat zij vreesde voor ontvoering en omgang dus niet in het belang van de kinderen achtte. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was er voldoende grond voor de door de raadsonderzoeker geuite waarschuwingen dat de rechter haar dwangsommen kon opleggen alsmede dat haar houding consequenties zou kunnen hebben voor haar kinderen. Reden hiervoor is de houding van verzoekster, in samenhang gezien met het feit dat er reeds een uitspraak van de rechter lag waarbij een omgangsregeling was vastgesteld en dat de ex-echtgenoot de rechter had verzocht verzoekster dwangsommen op te leggen. Van belang in dit verband is verder het feit dat de rechter ter terechtzitting

van 17 september 2003 partijen kennelijk had bewogen om de afspraak te maken dat tijdens het raadsonderzoek proefcontacten zouden plaatsvinden (waarmee de rechter naar het oordeel van de Nationale ombudsman dus aangaf dat er vooralsnog geen enkele reden was om de omgang in zijn geheel te verbieden). Dat verzoekster deze opstelling van de raadsonderzoeker wellicht als onprettig heeft ervaren, valt in dit geval de betrokken raadsonderzoeker niet aan te rekenen. Het behoort immers tot zijn taak ouders te wijzen op en te waarschuwen voor de mogelijke consequenties van een bepaalde houding, mede om ouders zodoende wellicht alsnog tot overeenstemming te brengen. In zoverre ziet de Nationale ombudsman geen reden de raadsonderzoeker op dit punt een verwijt te maken.

6. Met betrekking tot het door verzoekster gestelde betreffende de uitspraken van de Hoge Raad, geldt het volgende. De Hoge Raad heeft in een aantal arresten (zie voor een weergave van één van die arresten: Achtergrond, onder 2.) bepaald dat een ondertoezichtstelling niet mag worden opgelegd, enkel en alleen met als doel de omgang af te dwingen. Een ondertoezichtstelling kan echter wel worden uitgesproken als het ontbreken van omgang tussen een kind en één van de ouders zulke problemen oplevert dat het kind daardoor ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. De Hoge Raad stelt aan een dergelijke uitspraak wel hoge motiveringseisen. Hoewel een ondertoezichtstelling dus niet snel om die reden zal worden uitgesproken, valt dit ook niet uit te sluiten. Dat een raadsonderzoeker ouders in bepaalde gevallen hierop wijst, bijvoorbeeld om daarmee aan te geven hoezeer het ontbreken van een omgangsregeling kan doorwerken in het leven van een kind, acht de Nationale ombudsman niet op voorhand reeds onjuist. Wel is hierbij de nodige voorzichtigheid geboden omdat een dergelijke opmerking bij ouders kan overkomen als een drukmiddel, waarbij ouders het idee kunnen krijgen dat bij verdere onwilligheid om mee te werken aan het tot stand brengen van een omgangsregeling, zij het gezag over hun kind kunnen verliezen. Gelet op de omstandigheden van dit geval, zoals hiervoor onder 5. omschreven, acht de Nationale ombudsman het gerechtvaardigd dat de raadsonderzoeker verzoekster ook op deze mogelijkheid heeft gewezen. De opmerkingen van de raadsonderzoeker leveren geen strijd op met het vereiste van correcte bejegening.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet serieus nemen van verzoeksters visie, zorgen en angsten ten aanzien van een omgangsregeling

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er verder over dat de raadsonderzoeker haar niet serieus heeft genomen. Dit bleek volgens haar uit de wijze waarop de raadsonderzoeker op haar bezwaren tegen een omgangsregeling reageerde. Zo had de raadsonderzoeker op haar opmerking dat zij bang was dat haar ex-echtgenoot de kinderen zou ontvoeren naar Egypte, hebben geantwoord dat, nu haar ex-echtgenoot schulden en een eigen zaak in Nederland had, hij er heus niet vandoor zou gaan. Volgens verzoekster onderschatte de

raadsonderzoeker hiermee datgene waartoe Egyptenaren en hun families in staat zijn. De raadsonderzoeker zou verder hebben gezegd dat hij geen rechercheur was in reactie op verzoeksters opmerkingen dat haar ex-echtgenoot over twee paspoorten en een identiteitskaart beschikte en probeerde de kinderen zonder haar toestemming op zijn paspoort bij te schrijven, en dat haar ex-echtgenoot allerlei onwaarheden (onder andere over de aard van hun relatie) naar voren bracht.

2. In zijn reactie op deze klacht verwees de minister opnieuw naar de reactie van de Raad waarin werd verwezen naar de beslissing van de directeur van de Raad van 27 september 2004. De directeur had daarin aangegeven dat hij uit de toelichting van de raadsonderzoeker op deze klacht opmaakte dat deze binnen de grenzen van de opdracht van de rechtbank en een uitspraak van het gerechtshof van 2 maart 2004 (waarbij is geoordeeld dat er geen sprake was van een ontvoeringsdreiging en proefcontacten werden geadviseerd) aandacht had gegeven aan de zorgen van klaagster.

3. Raadsonderzoeker E. heeft op dit punt verklaard dat hij wel degelijk aan verzoekster heeft gevraagd waarop haar angst voor ontvoering was gebaseerd. Verzoekster kon dit volgens hem echter niet concreet maken. Zij gebruikte daarvoor dezelfde argumenten die zij ook reeds bij de rechtbank naar voren had gebracht en waarvan de rechter had gezegd dat die argumenten geen reden vormden om de heer M. het recht op omgang te ontzeggen. E. gaf verder aan verzoeksters verwachtingen over het raadsonderzoek te hebben getemperd, in die zin dat hij had gezegd dat hij niet kon onderzoeken of verzoeksters angst wel of niet terecht was. Wel had hij verzoekster aangeraden contact op te nemen met het Bureau Jeugdzorg waar zij in gesprekken kon nagaan waar haar angst nu eigenlijk vandaan kwam.

Beoordeling

4. Ook deze klacht dient te worden beoordeeld aan de hand van het hiervóór genoemde vereiste van correcte bejegening (zie onder II. Beoordeling 4).

5. Een raadsonderzoek dient te voldoen aan de uitgangspunten die zijn neergelegd in het al eerder genoemde Normenrapport 2000. Teneinde de rechter te kunnen adviseren dient de Raad informatie te verzamelen. In het kader van deze informatieverzameling dient in eerste instantie met de beide ouders te worden gesproken. Daarnaast kan ook met de minderjarige worden gesproken, informatie worden ingewonnen bij derden en multidisciplinair onderzoek plaatsvinden. Van belang is hierbij dat de Raad zelfstandig onderzoek verricht. De Raad is daarbij dus niet afhankelijk van de zienswijze van één van de ouders. Verder is van belang dat, zoals hiervóór reeds is opgemerkt, de mogelijkheden van de Raad om te onderzoeken of een vrees voor ontvoering gerechtvaardigd is, beperkt zijn. Het is dan ook goed dat de raadsonderzoeker verzoekster daarop heeft gewezen. De Nationale ombudsman kan zich verder niet aan de indruk onttrekken dat verzoeksters beleving van het gesprek, namelijk dat de raadsonderzoeker haar angst voor ontvoering

niet serieus heeft genomen, is ingekleurd door het feit dat de raadsonderzoeker niet is meegegaan in verzoeksters angst. Dit zou echter niet in overeenstemming met zijn taak zijn geweest, zeker niet nu verzoekster haar angst niet met concrete aanwijzingen kon onderbouwen en de rechter reeds eerder had bepaald dat haar argumenten geen reden vormden om haar ex-man de omgang te ontzeggen. Van de raadsonderzoeker kon dan ook niet meer worden verwacht dan hij in dit geval heeft gedaan, namelijk verzoekster aanraden contact op te nemen met een professionele hulpverlener. Hiermee heeft de raadsonderzoeker voldoende aandacht gegeven aan de angsten en zorgen van verzoekster en heeft hij niet in strijd gehandeld met het vereiste van correcte bejegening.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

IV. Ten aanzien van het kiezen van een onjuiste onderzoeksofzet

Bevindingen

1. Verzoekster stelt dat de opdracht van de rechter tweeledig was: enerzijds moest de mogelijkheid van een omgangsregeling worden onderzocht; anderzijds moest worden onderzocht of er redenen waren die het opleggen van een omgangsregeling in de weg stonden. Verzoekster klaagt er nu over dat de raadsonderzoeker niet is ingegaan op de volgens haar aanwezige gronden voor het ontzeggen van het omgangsrecht aan de vader maar alleen druk op haar heeft uitgeoefend om een omgangsregeling tot stand te brengen.
2. In zijn reactie op deze klacht verwees de minister van Justitie wederom naar de reactie van de Raad. De Raad verwees in die reactie opnieuw naar de beslissing van de directeur van de Raad van 27 september 2004. In die beslissing had de directeur zich aangesloten bij de visie van de raadsonderzoeker en zijn teamleider, inhoudende dat de uitspraak van het gerechtshof van 2 maart 2004 dwingend was en geen ruimte openliet voor het op voorhand uitvoeren van een onderzoek naar andere zaken dan naar de mogelijkheid om een omgangsregeling tot stand te brengen. De directeur verklaarde deze klacht van verzoekster dan ook ongegrond.
3. Tijdens de interne klachtenprocedure hebben de raadsonderzoeker en zijn teamleider in dit kader verder nog opgemerkt dat, nu het gerechtshof reeds had geoordeeld dat verzoekster de dreiging van ontvoering niet voldoende aannemelijk had gemaakt, het niet aan de Raad was daarnaar alsnog onderzoek te verrichten. Aan verzoekster was dan ook uitgelegd dat de raadsonderzoeker geen rechercheur was en niet aan waarheidsvinding deed. Verzoekster had ook geen andere contra-indicaties naar voren gebracht. Verder had het gerechtshof in zijn beschikking proefcontacten aanbevolen waarmee volgens de Raad het accent van de rechterlijke uitspraak was komen te liggen op de daadwerkelijke totstandkoming van een omgangsregeling. Ook gaf de raadsonderzoeker aan dat het gesprek op 13 april 2004 pas het eerste gesprek met verzoekster was geweest. De onderzoeksvragen waren op dat moment dus nog niet vastgesteld, laat staan dat er al

conclusies waren getrokken.

Beoordeling

4. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat bestuursorganen gevolg geven aan rechterlijke beschikkingen.

5. Vast is komen te staan dat de rechter bij beschikking van 17 september 2003 de Raad heeft opgedragen onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van een omgangsregeling en advies uit te brengen over de aard, duur en frequentie van een eventueel door de rechtbank vast te stellen omgangsregeling. Verder verzocht de rechter de Raad om, in het geval de Raad van oordeel was dat een omgangsregeling niet tot de mogelijkheden behoorde, aan te geven wat de contra-indicatie dan was. Verder staat in die beschikking vermeld dat ter zitting was afgesproken dat er gedurende het raadsonderzoek proefcontacten zouden plaatsvinden bij de Raad.

6. De Nationale ombudsman stelt voorop dat de vraagstelling van de rechter uitgangspunt dient te zijn voor een raadsonderzoek. Het is vervolgens aan de raadsonderzoeker om op systematische en procesmatige wijze relevante en objectieve gegevens te verzamelen om te komen tot een zorgvuldig advies ten aanzien van het door de rechter verzochte.

7. Anders dan verzoekster stelt, kan uit de uitspraak van de rechtbank niet worden afgeleid dat het raadsonderzoek er in eerste instantie op gericht had moeten zijn om onderzoek te doen naar de eventuele gronden om haar ex-echtgenoot het recht op omgang te ontzeggen. Ook in het kader van de advisering aan de rechter brengt het wettelijke uitgangspunt dat het kind recht heeft op het onderhouden van een relatie met beide ouders, voor de Raad immers de verplichting mee de ouders te blijven aansporen duurzame regelingen te treffen waarbij de relatie met beide ouders wordt veiliggesteld en behouden. Dit komt ook in de onderzoeksoopdracht van de rechter aan de Raad tot uiting, nu de Raad uitdrukkelijk was opgedragen naar de omgangsmogelijkheden onderzoek te doen. De overweging dat de Raad, in het geval tijdens het raadsonderzoek onverhoopt zou blijken dat omgang niet mogelijk was, moest aangeven van welke contra-indicatie dan sprake was, moet eerder worden gezien als een standaardoverweging waarmee slechts wordt bedoeld aan te geven dat een dergelijk advies goed moet worden onderbouwd. Dit betekent echter geenszins dat het raadsonderzoek op contra-indicaties gericht moet zijn. Bovendien bevond het onderzoek zich nog in de beginfase. In die fase is het van belang dat de raadsonderzoeker eerst inventariseert wat de ideeën en gevoelens van de beide ouders zijn. Vervolgens kan dan worden bepaald welke andere onderzoekshandelingen nog moeten worden verricht om inzicht te kunnen krijgen in de kwaliteiten van iedere ouder afzonderlijk en welke stappen moeten worden genomen om tot een omgangsregeling te kunnen komen. Die vervolgfase heeft verzoekster echter niet afgewacht. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat de raadsonderzoeker voor een onjuiste onderzoeksofzet heeft gekozen en in strijd heeft gehandeld met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

V. Ten aanzien van het verstrekken van vertrouwelijke informatie

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er verder over dat de raadsonderzoeker tijdens het gesprek tegen haar heeft gezegd dat hij niet kon beloven dat van haar afkomstige informatie niet bij haar ex-echtgenoot terecht zou komen. De raadsonderzoeker had haar daarbij het advies gegeven geen zaken aan hem te vertellen waarvan zij wilde dat die voor haar ex-echtgenoot geheim zouden blijven. Verzoekster gaf aan dat haar positie hierdoor werd bemoeilijkt omdat zij hierdoor niet meer vrijuit durfde te spreken. Zo wilde zij niet dat informatie over het dagelijkse leven van haar en de kinderen bij haar ex-echtgenoot terecht zou komen terwijl zij deze informatie wel van belang voor het onderzoek achtte.

2. In reactie op deze klacht verwees de minister van Justitie naar de reactie van de Raad die op zijn beurt weer verwees naar de brief van de directeur van de Raad van 27 september 2004. De directeur had daarin aangegeven dat de raadsonderzoeker in overeenstemming met het beleid van de Raad had gehandeld door tegen verzoekster te zeggen dat alle informatie die uiteindelijk in het raadsrapport terecht zou komen, bekend zou worden bij de wederpartij en dat informatie die niet open is, niet in het onderzoek mag worden gebruikt en geen rol mag spelen bij de uiteindelijke afweging die wordt gemaakt. De directeur verklaarde deze klacht van verzoekster dan ook ongegrond.

Beoordeling

3. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit beginsel impliceert onder meer dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het de burger de gelegenheid biedt zijn standpunt naar voren te brengen en te verdedigen, alsmede het daaraan eventueel tegenovergestelde standpunt van het bestuursorgaan zelf of van anderen te bestrijden.

4. De Nationale ombudsman stelt bij de beoordeling van deze klacht voorop dat het inherent is aan het doel van een raadsrapport dat hierin persoonsgegevens van belanghebbenden staan vermeld. Van belang hierbij is dat hiermee op behoorlijke en zorgvuldige wijze wordt omgegaan. Dit betekent onder meer dat in een raadsrapport geen persoonlijke gegevens mogen worden opgenomen die niet relevant zijn en/of geen enkel doel dienen. Het opnemen van persoonsgegevens moet derhalve noodzakelijk zijn. Die afweging kan een raadsonderzoeker echter veelal pas maken nadat de voor het onderzoek relevante informatie aan hem is verstrekt. Om die reden dient een raadsonderzoeker betrokkenen vooraf duidelijk te maken dat zij er rekening mee moeten houden dat van hen afkomstige informatie aan de andere ouder bekend kan worden gemaakt. Immers, indien

de raadsonderzoeker tot de slotsom komt dat de verstrekte informatie daadwerkelijk van belang is voor het raadsadvies, kan en mag deze informatie niet aan de andere ouder worden onthouden, ook niet wanneer de ouder die de informatie heeft verstrekt daartegen bezwaar maakt. Dat de raadsonderzoeker in dit geval tegen verzoekster heeft gezegd dat alle voor het onderzoek relevante geachte informatie in het raadsrapport zou worden vermeld, is dus alleszins terecht geweest. Verzoekster wist hierdoor waar zij aan toe was en diende zelf de afweging te maken welke informatie zij aan de raadsonderzoeker wilde verstrekken. Dat zij zich hierdoor beperkt voelde, doet daaraan niet af. Het zou immers kwalijk zijn geweest indien de raadsonderzoeker verzoekster hierop niet zou hebben gewezen en zij achteraf had moeten constateren dat de door haar verstrekte informatie bij haar ex-echtgenoot terecht was gekomen. Met het uiten van zijn waarschuwing heeft de raadsonderzoeker dan ook in overeenstemming met het beginsel van fair play gehandeld.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Raad voor de Kinderbescherming te Groningen is niet gegrond.

Onderzoek

Op 29 april 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S. te Leeuwarden, met een klacht over een gedraging van Raad voor de Kinderbescherming te Groningen. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarnaast werd de betrokken raadsonderzoeker de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. De raadsonderzoeker maakte van deze gelegenheid geen gebruik. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de betrokken raadsonderzoeker en zijn teamleider een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van de minister van Justitie en verzoekster gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en aan te vullen.

De betrokken ambtenaren gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Het verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 25 april 2005, met daarbij gevoegd enkele stukken uit de interne klachtenprocedure bij de Raad;

Het schriftelijke standpunt van de minister van Justitie van 19 september 2005. Bij zijn reactie zond de minister de volgende stukken, voor zover relevant voor het onderzoek, mee:

de klachtbrief van verzoekster van 18 april 2004 aan de Raad;

de brief van verzoekster aan de Raad van 5 juni 2004;

de brief van de Raad aan de rechtbank van 19 juli 2004;

het proces-verbaal van de terechtzitting van de rechtbank te 's-Hertogenbosch van 17 september 2003;

de beslissing op verzoeksters klachten van de directeur van de Raad te Groningen van 27 september 2004;

de brief van verzoekster van 16 december 2004 aan de klachtencommissie van de Raad;

de beslissing van de klachtencommissie van 17 maart 2005;

de schriftelijke reactie van de Raad van 16 augustus 2005 op de door de Nationale ombudsman in onderzoek genomen klacht;

het contactjournaal van de Raad.

De schriftelijke reactie van verzoekster van 27 november 2005;

De door raadsonderzoeker E. op 19 januari 2006 tegenover twee onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman telefonisch afgelegde verklaring;

De door teamleider H. op 19 januari 2006 tegenover twee onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman telefonisch afgelegde verklaring;

De schriftelijke reactie van verzoekster van 12 april 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Normenrapport 2000, Versie 2, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming:

"Hoofdstuk 9.1 Zaken betreffende (echt)scheiding en omgang

9.1.1 Inleiding

(...)

Daarnaast gelden voor de werkwijze van de Raad nog de volgende uitgangspunten:

- De primaire verantwoordelijkheid van ouders, dient te worden erkend en gerespecteerd. De Raad spreekt de ouders uitdrukkelijk en consequent aan op hun gezamenlijke primaire opvoedingsverantwoordelijkheid en betracht terughoudendheid bij het overnemen van deze verantwoordelijkheid. Dit met het doel de ouders in staat te stellen gemeenschappelijk gedragen, duurzame regelingen tot stand te brengen, met erkenning van het kind als zelfstandige drager van rechten.

- De Raad bewaakt daarbij dat het belang van het kind bij de totstandkoming van de beoogde duurzame regelingen, voor de ouders altijd hun allereerste zorg is. Indien bemiddeling/begeleiding nodig is, wordt daarbij bij voorkeur en voor zover mogelijk, gebruik gemaakt van de beschikbare voorzieningen (zoals Bureau Jeugdzorg en Maatschappelijk Werk), teneinde de ouders te voorzien van passende bijstand bij de uitoefening van hun opvoedingsverantwoordelijkheid.

- Het recht van het kind op het onderhouden van een relatie met zijn beide ouders brengt voor de Raad de verplichting mee, de ouders te blijven aansporen duurzame regelingen te treffen waarbij de relatie van het kind met beide ouders wordt behouden en veilig gesteld.

(...)

Specifieke procedure

(...)

Nadere informatieverzameling en advisering

Deze fase van het onderzoek is erop gericht de rechter te kunnen adviseren over het gezag, de verblijfplaats en/of omgangsregeling. Tegelijkertijd blijft de raadsonderzoeker gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ouders. In deze fase kunnen op initiatief van de Raad en/of op verzoek van de rechtbank proefcontacten plaatsvinden; dit kan overigens ook in de bemiddelingsfase. Indien de Raad adviseert geen

omgangsregeling op te leggen, dient de ontzeggingsgrond te worden benoemd en in het rapport te worden gemotiveerd."

2. Arrest van de Hoge Raad van 13 april 2001 (LJN: AB1009, R00/092HR):

"3.1 Het gaat in deze zaak om het volgende. De Raad voor de Kinderbescherming te 's-Gravenhage heeft aan de Kinderrechter aldaar verzocht de minderjarige dochter van de moeder, [het kind], geboren op [geboortedatum] 1995, onder toezicht te stellen voor een periode van één jaar. Blijkens het verzoek is het doel daarvan om te komen tot een omgangsregeling, waarbij wordt verondersteld dat een omgangsregeling in het kader van een ondertoezichtstelling de belangen van de minderjarige optimaal behartigt en beveiligt en een positieve uitwerking zal hebben met betrekking tot haar ontwikkeling. Daarbij heeft de Raad voor de Kinderbescherming als zijn standpunt te kennen gegeven dat de communicatie tussen de ouders is verstoord en dat een omgangsregeling niet op vrijwillige basis tot stand komt. Ter zitting in hoger beroep is namens de Raad voor de Kinderbescherming daaraan toegevoegd dat de reden van het verzoek is gelegen in de omstandigheid dat de minderjarige wordt bedreigd in haar ontwikkeling, nu haar het contact met haar vader wordt onthouden. De kinderrechter heeft het verzoek toegewezen met ingang van 28 december 1999 tot 28 december 2000. Het Hof heeft deze beschikking bekrachtigd. Daartegen keert zich het middel.

3.2 Nu de ondertoezichtstelling op 28 december 2000 is afgelopen, heeft de moeder geen belang meer bij haar cassatieberoep, zodat zij daarin niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De Hoge Raad ziet echter aanleiding in verband met het belang van de hier aan de orde zijnde rechtsvraag het navolgende te overwegen.

3.3 Het toepassen van de maatregel van ondertoezichtstelling betekent een inmenging in het gezinsleven van ouder(s) en kind. Deze maatregel is slechts gerechtvaardigd indien zij berust op de in de wet aangegeven gronden en dient ter bescherming van het belang van het kind. De rechter die de ondertoezichtstelling uitspreekt, zal in zijn beschikking niet alleen moeten vermelden dat deze beide gronden aanwezig zijn, doch ook moeten aangeven op grond van welke gegevens hij tot zijn oordeel is gekomen dat de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van die bedreiging hebben gefaald of waarschijnlijk zullen falen.

3.4 Niet uitgesloten is dat het opleggen van de maatregel van ondertoezichtstelling gerechtvaardigd kan zijn wanneer het ontbreken van een omgangsregeling of juist het bestaan ervan, dan wel de conflicten of problemen bij het totstandbrengen of het uitvoeren van een omgangsregeling zodanige belastende conflicten of problemen opleveren voor het kind dat deze, op zichzelf of in combinatie met andere omstandigheden, een ernstige bedreiging opleveren voor zijn zedelijke of geestelijke belangen, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar te voorzien is, zullen falen. In een

dergelijk geval moeten aan de motivering van de toewijzing hoge eisen gesteld worden. Dat uit de raadsreportage en het verhandelde ter terechtzitting het Hof is gebleken dat een omgangsregeling niet op vrijwillige basis tot stand komt en dat de Raad voor de Kinderbescherming ter zitting heeft gesteld dat de minderjarige ernstig wordt bedreigd in haar ontwikkeling als ze geen contact heeft met haar biologische vader, levert geen toereikende motivering op voor het opleggen van een maatregel als de onderhavige."