

Evaluatie Pilot Internationale Kinderontvoering

Inge Bakker
Rianne Verwijs
Katinka Lünemann
Irmgard Olthof

Met medewerking van
Mariëlle Bruning

Juli 2010

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond van de pilot	6
1.2	Doel- en vraagstelling	8
1.3	Onderzoeksopzet en -methoden	8
1.4	Reflectie op de uitvoering	11
1.5	Leeswijzer	12
2	Juridische context internationale kinderontvoering	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Verdragen	13
2.3	Uitvoering HKOV in beweging?	18
3	Mediation en voorbeelden uit het buitenland	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Mediation en factoren van invloed	19
3.3	Mediation binnen Internationale Kinderontvoering	21
4	De zaken binnen de pilot	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Verloop procedure zaken	27
4.3	Beschrijvingen zaken	31
4.4	Ten slotte	40
5	De verkorte procedure	41
5.1	Tijdsverloop zaken binnen de pilot	41
5.2	De centrale autoriteit	44
5.3	Het voortraject	45
5.4	Fase Rechtbank	46
5.5	Fase Hof	47
6	Mediation binnen de pilot	49
6.1	De mediation procedure	49
6.2	Crossborder mediation beoordeeld door deelnemers	55
6.3	Beoordeling crossborder mediation door professioneel betrokkenen	63
6.4	Resultaten en opbrengsten van mediation	69
7	De regiezitting	71
7.1	Opzet van de regiezitting	71
7.2	De regiezitting volgens betrokken instanties	73
7.3	Mediation in het voortraject of na regiezitting	75

8	Conclusie	77
8.1	De pilot Internationale Kinderontvoering	77
8.2	Belangrijkste bevindingen	78
8.3	Ten slotte	81
	Literatuur	83

1 *Inleiding*

Internationale kinderontvoering is door de mondialisering een steeds belangrijker maatschappelijk probleem. Kinderontvoering is het ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren van een kind in strijd met het gezagsrecht zoals dit is toegekend in het land waarin het kind onmiddellijk vóór-afgaand aan de ontvoering zijn gewone verblijfplaats had. In 1980 kwam het Haags Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (HKOV) tot stand.

Dit verdrag heeft tot doel de onmiddellijke terugkeer te verzekeren van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht of worden vastgehouden in een land dat eveneens partij is bij het verdrag.

Daarnaast wil het verdrag het bestaande gezags- en omgangsrecht van het betreffende land eer-biedigen (artikel 1 HKOV).¹ Als uitgangspunt van het verdrag geldt dat de rechter in het land van de gewone verblijfplaats van het kind dient te beslissen over de gezagssituatie en daarmee ook over de toekomstige woonplaats van het kind. Het kind moet daarom in principe teruggeleid worden naar het land waar het kind gewoon was te verblijven ('eerst terug, dan praten'). De rechter van het land waarheen het kind is meegenomen toetst echter of er gronden zijn om de teruggeleiding te weigeren.

Sinds de inwerkingtreding van dit verdrag is er van verschillende kanten kritiek gekomen op de uitvoering ervan. Om aan de kritiek tegemoet te komen heeft de minister van Justitie een wetsontwerp tot wijziging van de Uitvoeringswet kinderontvoeringsverdragen geformuleerd. Daarnaast is een pilot opgezet om uit te zoeken op welke wijze de praktische uitvoering van het verdrag te verbeteren is. Een verkorte procedure, crossborder mediation en de regiezitting staan in de pilot centraal. Deze pilot wordt met een procesevaluatie begeleid. In deze rapportage staan de resultaten van de procesevaluatie van de pilot centraal.

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en de opzet van de pilot. Vervolgens komen de doel- en vraagstelling van het onderzoek aan bod. Tot slot geven we een methodologische verantwoording van het onderzoek.

1 Het overbrengen of niet doen terugkeren wordt als ongeoorloofd aangemerkt als dit plaatsvindt in strijd met het gezagsrecht dat door het recht van de staat van herkomst van het kind is toegekend aan een of meer personen of aan een instelling of ander lichaam, mits het gezag ook daadwerkelijk werd uitgeoefend (art. 3 HKOV).

1.1 Achtergrond van de pilot

Het aantal kinderontvoeringszaken dat is binnenkomen bij de Nederlandse centrale autoriteit (in het vervolg de CA genoemd) is de afgelopen jaren gestegen van 112 in 2007 naar 132 in 2008. Zowel de inkomende als de uitgaande kinderontvoeringszaken stijgen. De inkomende verzoeken stegen van 38 naar 46 en de uitgaande zaken van 74 naar 86. Voor dit onderzoek zijn de inkomende verzoeken relevant, want in die zaken is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor de terugleiding. De CA speelt daarbij een belangrijke rol.

De centrale autoriteit

Op grond van het HKOV dient ieder verdragsland een centrale autoriteit aan te stellen. Deze instantie is bevoegd in en buiten rechte op te treden namens de verzoekende partij (hierna ook genoemd: de achtergebleven ouder). Ook kan een buitenlandse centrale autoriteit een verzoek indienen. In Nederland is de minister van Justitie aangewezen als centrale autoriteit. De centrale autoriteit geeft uitvoering aan het HKOV en aan de verplichtingen onder de Europese Verordening Brussel II bis. Via de centrale autoriteiten van de verschillende landen kunnen de betrokken partijen onderling bijvoorbeeld afspraken maken, zoals over het omgangsrecht.

In Nederland staan de taken en functies van de CA ter discussie. Er is vooral kritiek op de (kosteloze) bijstand die wordt verleend aan de verzoekende partij (de ouder van wie het kind is meegenomen naar Nederland in strijd met het gezagsrecht). De ontvoerende ouder is aangewezen op het systeem van rechtsbijstand en moet altijd een eigen bijdrage betalen. Dit roept vragen op over de 'equality of arms'. Ook wordt de CA rolvermenging verweten, omdat de CA eerst probeert tot een schikking te komen en daarna een procedure voert tegen de ontvoerende ouder (Brief 15 oktober 2008, TK 30072, nr. 15). Uit onderzoek naar de taken en functies van de centrale autoriteit in verschillende landen (Antokolskaia & Ruitenbergh, 2008) komt naar voren dat in de meeste landen de achtergebleven ouder zich door een advocaat laat bijstaan. In het licht van de 'equality of arms' is het voorstel dat ook hier in de toekomst een advocaat de achtergebleven ouder zal bijstaan.

Duur van de procedure

Een ander kritiekpunt op de uitvoering van het HKOV betreft de duur van de procedure. Deze procedure kan onder omstandigheden veel tijd in beslag nemen, soms een aantal jaren. Hoewel de gerechtelijke procedures aan betrekkelijk korte termijnen zijn gebonden (het HKOV kent een termijn van zes weken) kan het traject tussen de indiening van het terugleidingsverzoek en de beslissing in eerste instantie, hoger beroep en cassatie, zeer veel tijd in beslag nemen. Een langdurige procedure kan een schending opleveren van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Bij een lange duur van de procedure wordt het uitgangspunt van het Verdrag 'eerst terug dan praten' als rigide ervaren omdat het kind soms al meerdere jaren in Nederland verblijft (Brief 15 oktober 2008, TK 30072, nr. 15).

Naar aanleiding van de kritiekpunten heeft de minister van Justitie toegezegd de procedure te verkorten, met als uitgangspunt dat voldoende aandacht kan worden besteed aan het belang van het kind bij het bereiken van een schikking. Er is een pilot voorbereid om de afhandeling te versnellen. De beoogde procedure wordt inmiddels in de wandelgangen de 'pressure cooker' genoemd.

Om de pilot te kunnen verwerklijken, is concentratie van zaken nodig. Daarom zal alleen de rechtbank Den Haag de teruggeleidingsprocedures behandelen (brief van 14 september 2009, TK 30072, nr. 25). Tijdens de pilot (en ook daarna nog) zal de procesvertegenwoordiging plaatsvinden door de CA.

De pilot Pressure cooker

De CA, de rechtbank Den Haag, de hoven en het Mediation Bureau (MB) zijn als instanties betrokken bij de uitvoering van de pilot. Het MB is als onafhankelijk bureau opgezet door het Centrum Internationale Kinderontvoering. Het regelt alle praktische aspecten rondom de crossborder mediation.

De voornaamste nieuwe elementen in de pilot zijn de verkorte procedure en de mogelijkheid tot crossborder mediation. Daarnaast heeft de Rechtbank Den Haag ervoor gekozen een regiezitting in te voeren.

De pilot omvat een voortraject van zes weken dat start met het binnenkomen van een verzoek tot teruggeleiding bij de CA. De CA geeft na een formele intake ouders de gelegenheid tot een schikking te komen. In dit kader wordt crossborder mediation aangeboden en vindt verwijzing plaats naar het Mediation Bureau. De crossborder mediation omvat drie sessies van drie uur die binnen twee dagen plaatsvinden. Als ouders niet tot overeenstemming komen, dient de CA een verzoekschrift in tot teruggeleiding bij de Rechtbank Den Haag.

De rechtbankfase duurt zes weken. Binnen twee weken na indiening van het verzoekschrift dient de eerste zitting bij de rechtbank. Als in het voortraject geen mediation heeft plaatsgevonden, beziet een regierechter de mogelijkheden voor crossborder mediation. In de regiezitting inventariseert de regierechter geschilpunten en wordt de zaak juridisch in kaart gebracht. Dit houdt een beoordeling in of de zaak juridisch rijp is en wat nodig is om, als er een MK-zitting volgt, na deze zitting tot een eindbeschikking te kunnen komen.

Als mediation tot een overeenkomst over de verblijfplaats van het kind of de kinderen leidt, zal de rechtbank de zaak verder binnen twee weken afhandelen. Als mediation niet tot een overeenkomst leidt, vindt binnen twee weken na de regiezitting een tweede zitting plaats door de meervoudige kamer van de rechtbank (MK). Daarna volgt binnen twee weken de uitspraak.

Als in het voortraject mediation heeft plaatsgevonden die niet tot overeenstemming over de verblijfplaats van het kind of de kinderen heeft geleid, handelt de MK de zaak meteen af. Binnen twee weken is de zitting, daarna wordt binnen twee weken uitspraak gedaan.

Ten slotte is er een hof fase van zes weken. De appèltermijn is twee weken. Twee weken na het indienen van het appèlschrift vindt een zitting plaats. Vervolgens wordt na twee weken uitspraak gedaan. Rechtspraak in tweede aanleg is nog niet geconcentreerd in Den Haag.

Als partijen in hoger beroep gaan, behandelen de verschillende hoven in Nederland de zaken.

In 2009 is door het Centrum IKO de opleiding crossborder mediation gestart met als doel het opleiden van een groep geschoolde en ervaren crossborder familie-mediators die specifiek zijn in te zetten in internationale kindervervoeringszaken. In de pilot 'pressure cooker' wordt gebruik gemaakt van crossborder mediation. Crossborder mediation in het kader van internationale kindervervoering richt zich op de vraag waar het kind gaat wonen: gaat de ontvoerende ouder met kind vrijwillig terug of kunnen kind en ouder in overleg met de verzoekende partner blijven. Ook is

mediation gericht op overeenstemming over de omgangsregeling. Het uitgangspunt hierbij is om gezamenlijk oplossingen te vinden die recht doen aan het kind en voor beide ouders aanvaardbaar zijn. Het belang van het kind en een blijvend positieve relatie met beide ouders en andere familieleden staan centraal.

Tijdens de pilot vergoedt de overheid de kosten van de 'co-meditation', zowel in het voortraject als tijdens de gerechtelijke procedure. Van de ouders wordt een geringe eigen bijdrage gevraagd.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De procesevaluatie heeft tot doel inzicht te bieden in het verloop van de procedure tijdens de pilotfase en in de eventuele meerwaarde van de procedure ten opzichte van situatie voor de pilot. Hierbij staan de drie elementen centraal: de verkorte procedure, de crossborder mediation en de regiezitting.

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de pilot en wordt er conform de vastgestelde procedure gehandeld?
2. Hoe beoordelen betrokkenen en experts het voortraject, de mediation en het verdere traject?
3. Welke knelpunten doen zich voor in de procedure en wat zijn risicofactoren voor de goede procesorde?
4. Wat is de meerwaarde van de pilotprocedure ten opzichte van de eerdere situatie?

Om de vragen te beantwoorden evalueren we in het onderzoek verschillende aspecten van de fasering en verkorte procedure, de mediation en de regiezitting binnen de pilot. De inhoudelijke werkwijze binnen crossborder mediation evalueren we niet, net zo min als de taakuitvoering van de diverse betrokken instanties.

1.3 Onderzoeksopzet en –methoden

Het onderzoek is verdeeld in een korte inventariserende fase, waarin de achtergronden en de context van de pilot centraal stonden, en een onderzoeksfase, waarin we de feitelijke uitvoering van de pilot hebben bestudeerd. Hieronder beschrijven we per fase de inhoud en de gebruikte onderzoeksmethoden.

1.3.1 Inventariserende fase

Deze fase bood inzicht in de beoogde doelen en de opzet van de pilot-procedure en de verschillen ten opzichte van de eerdere situatie. De bevindingen hebben we niet alleen gebruikt om zicht te krijgen op wie er geïnterviewd diende te worden, maar ook om de enquêtes en de topiclijsten voor de interviews op te stellen. In deze fase hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Het betreft documentanalyse, literatuurstudie en interviews. Ook zijn bijeenkomsten van de Stuurgroep Pilot Internationale Kinderontvoering bijgewoond.

Documentanalyse

Aan de hand van relevante documenten als beleidsnotities en interne notities hebben we inzicht verkregen in de totstandkoming, het doel en de achtergronden van de ‘*pressure cooker*’, van de voorgaande en huidige procedure en de daarmee samenhangende knelpunten.

Literatuurstudie

In een beknopte literatuurstudie kwam de context van de pilot aan de orde. We hebben achtereenvolgens aandacht besteed aan het juridische kader van internationale kindervervoering, aan achtergronden en factoren die van invloed zijn op mediation en aan internationaal onderzoek naar vergelijkbare pilots.

Oriënterende interviews

Om een beter beeld te krijgen van de pilot, de betrokken instanties en de veranderingen ten opzichte van de voorgaande situatie, hebben we een aantal oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van betrokken instanties. Er zijn oriënterende interviews gehouden met de volgende mensen:

- procesvertegenwoordigers en administratief medewerkers van de CA;
- de voorzitter van de sector familie- en jeugdrecht van de rechtbank Den Haag en een vertegenwoordiger van het Bureau liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK);
- de directeur van het Centrum IKO;
- de mediationfunctionaris van het Mediation Bureau;
- een crossborder mediator;
- een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie;
- een advocaat.

De gesprekken zijn gebruikt om op onderbouwde wijze invulling te kunnen geven aan de volgende fase van het onderzoek.

Bijwonen Stuurgroep

Om zicht te krijgen op het verloop van de pilot en de ervaringen van de betrokken partijen hebben we tevens bijeenkomsten van de Stuurgroep Pilot Internationale Kinderontvoering bijgewoond. In de stuurgroep zijn de voor de pilot relevante instanties vertegenwoordigd.

1.3.2 Onderzoeksfase

In de onderzoeksfase stond de feitelijke uitvoering van de pilot centraal. Enerzijds ging het om de kenmerken van de casus die in de pilotfase zijn behandeld, anderzijds hebben we door middel van interviews en enquêtes de beoordeling van het verloop door de betrokken professionals en ouders achterhaald. Dit geldt ook voor eventuele knel- en verbeterpunten in de procedure. Bronnen binnen deze fase waren:

- registratiegegevens en formulieren;
- enquêtes;
- interviews met professioneel betrokkenen en ouders.

Hieronder volgt een toelichting op de verschillende bronnen en de gebruikte methoden.

Registratiegegevens en formulieren

Om meer zicht te krijgen op de (achtergrond)kenmerken van de bij de pilot betrokken casus en ouders en op de uitkomsten en het verloop van de procedure, hebben we registratiegegevens van de betrokken organisaties geanalyseerd. Het gaat om gegevens van de CA en om gegevens van het Mediation Bureau. Bij de rechtbank is voor elk van de pilotzaken een evaluatieformulier ingevuld.

Deze gegevens zijn samengevoegd in een bestand waarin de kenmerken van de zaken per fase in de procedure zijn verwerkt.

Enquêtes

Om zicht te krijgen op tevredenheid over de pilot en eventueel ervaren knelpunten, hebben we gebruikgemaakt van enquêtes. We hebben de bij de pilot betrokken ouders, advocaten en mediators in een vragenlijst gevraagd naar hun beoordeling van de verschillende aspecten van de pilot. De vragenlijsten voor ouders en advocaten waren beschikbaar in een Nederlandse en een Engelse versie.

In de vragenlijst die we aan ouders hebben gestuurd, ging het ook om motieven om al dan niet mee te doen aan mediation, zoals de mate waarin kosten een rol spelen. De anonimiteit van de partijen wordt gegarandeerd; gegevens zijn anoniem en niet herleidbaar gerapporteerd. (In bijlage I is de gebruikte vragenlijst te vinden).

Ondanks herhaaldelijk verzoek was het uiteindelijke aantal ouders en advocaten dat een vragenlijst heeft ingevuld gering. Drie ouders uit drie verschillende zaken, twee vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg die als verwerende partij optraden in een zaak en vier advocaten hebben een vragenlijst ingevuld. Van de zes crossborder mediators hebben twee de vragenlijst ingevuld. Drie van de crossborder mediators zijn uitgebreid geïnterviewd en hebben om deze reden geen vragenlijst ontvangen.

Interviews

Om zicht te krijgen op het verloop van de verschillende fasen binnen de procedure, de tevredenheid over de procedure en ervaren knelpunten, hebben we direct betrokken vertegenwoordigers van de relevante instanties en experts op dit terrein *face to face* of telefonisch geïnterviewd. Ook hebben we twee interviews gehouden met inhoudelijk deskundige experts, zodat hun onafhankelijke

beoordeling van de pilotprocedure kon worden meegewogen in de evaluatie.

In totaal zijn twaalf interviews gehouden met de volgende personen (met een deel was ook al gesproken in het kader van de oriënterende fase):

- twee procesvertegenwoordigers van de CA;
- een rechter van rechtbank Den Haag;
- een griffier van rechtbank Den Haag;
- een voorzitter van een familiekamer van een gerechtshof;
- drie mediators;
- één verzoekende en twee verwerende ouders;
- een vertegenwoordiger van het Mediation Bureau;
- een internationaal deskundige op het gebied van crossborder mediation;
- een juridisch deskundige op het gebied van internationale kinderontvoering.

1.4 Reflectie op de uitvoering

De pilot is in november 2009 van start gegaan. Het onderzoek liep gelijk op met de pilot. Van tevoren was niet duidelijk op welk moment er ouders met de pilot te maken zouden krijgen en hoeveel ouders dat zouden zijn. Het aantal teruggedleidingszaken tijdens de pilot werd van tevoren geschat op 25. Uiteindelijk kwamen er in de pilotperiode dertig inkomende internationale kinderontvoeringszaken binnen bij de CA. Vijftien zaken konden aan het eind van de pilot worden beschouwd als afgeronde zaken. Het aantal zaken waarbij ouders in het voortraject of na de regiezing voor mediation kozen was beperkter dan voorzien. In tien zaken werd gebruikgemaakt van crossborder mediation. Dit is een klein aantal zaken om gegronde uitspraken over te doen.²

Tussentijdse aanpassingen in de opzet van de pilot en in de werkwijze van de mediationprocedure bemoeilijkten een algemene evaluatie van de pilot. De ouders in de eerdere zaken kunnen immers een iets andere vorm van mediation aangeboden hebben gekregen dan ouders later in de pilot.

Het gelijktijdig evalueren heeft echter als voordeel dat de betrokkenen geïnterviewd kunnen worden over recente zaken en ontwikkelingen waardoor zij duidelijk zicht hebben op het verloop van de procedure, wat er eventueel nog aan schort of op welke punten de procedure te verbeteren is.

De betrokken instanties hebben zich zeer meewerkend opgesteld. Zelfs in tijden van hoge tijdsdruk (veelal samenhangend met de pilot), is tijd vrijgemaakt voor interviews, voor het invullen van vragenlijsten, om registratiegegevens aan te leveren en om onze tussentijdse vragen te beantwoorden.

2 Ter vergelijking: de evaluatie van de voor crossborder mediation vergelijkbare pilot in Engeland (Reunite, 2006) had betrekking op 28 zaken waarin voor mediation was gekozen.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 schetsen we de juridische context van internationale kinderontvoering. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op mediation. Naast begripsbepling en de factoren die de uitkomsten van mediation beïnvloeden, geven we voorbeelden uit het buitenland van mediation bij internationale kinderontvoering. In hoofdstuk 4 beschrijven we het verloop van de zaken binnen de pilot. In de volgende drie hoofdstukken komen de centrale elementen van de pilot aan bod. In hoofdstuk 5 gaan we in op de verkorte procedure en beschrijven we daarbij de rol van de CA meer in detail.

Crossborder mediation staat centraal in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk komen ook de taken van het Mediation Bureau en de mediatonprocedure aan bod. In het hoofdstuk over de regiezitting (hoofdstuk 7) gaan we nader in op de rol van de Rechtbank Den Haag. Een conclusie sluit het rapport af.

2 *Juridische context internationale kinderontvoering*

2.1 *Inleiding*

Door de mondialisering komen steeds meer internationale huwelijken en andere internationale samenlevingsvormen tot stand. Daardoor groeit het aantal kinderen met ouders die een verschillende nationaliteit en culturele achtergrond hebben. Bij verbreking van internationale relaties waarbij de ouders niet meer in hetzelfde land blijven wonen, kunnen gecompliceerde problemen ontstaan omtrent het gezag over en de omgang met het kind. Dit heeft tot gevolg dat er vooral de laatste jaren een stijging van het aantal kinderontvoeringszaken plaatsvindt.

Daarnaast zien we dat steeds vaker de verzorgende ouder (moeder) het kind ontvoert en niet de niet-verzorgende ouder (vader). De hierboven genoemde toegenomen migratie is hier een verklaring voor, maar ook wijzigingen in het familierecht. Tegenwoordig hebben ouders na echtscheiding gezamenlijk het gezag over de kinderen, tenzij het belang van het kind vergt dat het gezag aan een van de ouders wordt toegekend (art 1: 251 BW). Doorgaans hebben ouders na een echtscheiding gezamenlijk het gezag over hun kinderen. Bij de totstandkoming van het HKOV was er na echtscheiding doorgaans sprake van een oudergezag dat lag bij de verzorgende ouder. Het HKOV gaat uit van de terugkeer naar de status quo van voor de ontvoering, dat wil zeggen terug naar de verzorgende ouder in de tijd dat het HKOV tot stand kwam. Tegenwoordig zal een bevel tot teruggeleiding vaker dan vroeger leiden tot een situatie waarin het kind van zijn primair verzorgende ouder wordt gescheiden (Van Katwijk & Wolthuis, 2008).

Voor een goed begrip van dit rechtsgebied zetten we hieronder de verdragen en relevante wetgeving kort uiteen. We gaan in op de vier verdragen die specifiek betrekking hebben op kinderontvoering, de rol van het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) bij internationale kinderontvoeringszaken. We besluiten dit hoofdstuk met enkele wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de uitvoering van het HKOV.

2.2 *Verdragen*

Er zijn vier relevante verdragen die betrekking hebben op kinderontvoering, waar we kort op ingaan. Vervolgens staan we stil bij de rol van het EVRM en het IVRK in deze problematiek.

2.2.1 Het Europees Kinderontvoeringsverdrag 1980

Het Europees Kinderontvoeringsverdrag (EKOV)³ regelt de erkenning en tenuitvoerlegging van gezagsbeslissingen die door een rechter zijn genomen. Het is voornamelijk gericht op juridische samenwerking tussen landen. Het EKOV kan slechts worden toegepast indien in het land van waaruit het kind wordt ontvoerd een rechterlijke beslissing is gegeven die door de ontvoering wordt geschonden. Het HKOV vereist slechts het bestaan van een gezagsverhouding, die ook van rechtswege kan zijn ontstaan. Een geringer aantal landen is partij bij het Europese Verdrag dan bij het HKOV en deze Europese landen zijn eveneens toegetreden tot het HKOV. Om deze redenen wordt in de praktijk weinig gebruikgemaakt van dit verdrag (Meuwese, Blaak & Kaandorp, 2005; Lenters, 2006).

2.2.2 Het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 en aanvullende Verdragen

Het HKOV is van toepassing op ieder kind jonger dan zestien jaar dat direct voorafgaand aan de inbreuk op het gezags- of omgangsrecht zijn gewone verblijfplaats had in een land dat partij is bij het Verdrag (artikel 4 HKOV). Het HKOV is gebaseerd op het beginsel van reciprociteit. Verdragsluitende landen mogen er over en weer op vertrouwen dat de ouder die met het kind zonder toestemming van de andere ouder en in strijd met het gezagsrecht uit het land van herkomst vertrekt, in beginsel zo snel mogelijk door een terugleidingsbeslissing verplicht wordt om het kind terug te laten keren (of om samen met het kind terug te keren) naar het land van herkomst. De bevoegde rechter aldaar kan vervolgens beslissen over gezag, verblijfplaats of omgangsregeling.

Uitgangspunt bij het Verdrag is dat het kind dat ongeoorloofd wordt meegenomen of achtergehouden in de zin van artikel 3 HKOV, zo spoedig mogelijk terug hoort te gaan naar het land waar het onmiddellijk voorafgaand aan de ongeoorloofde situatie zijn gewone verblijfplaats had (artikel 12 lid 1 HKOV). Dit uitgangspunt heeft als achtergrond dat voorkomen moet worden dat tijdsverloop ten voordele werkt van de ontvoerende ouder en het moet eigenrichting tegengaan. Een ander uitgangspunt is dat de rechter in het land van herkomst het best in staat is om over het belang van kind te oordelen, omdat lokale instanties, zoals de school van het kind, een consultatiebureau of een jeugdzorginstantie kunnen worden geraadpleegd (Van Katwijk & Wolthuis, 2008; De Bruin-Lückers, 2007).

Weigeringsgronden

Het HKOV geeft een limitatieve opsomming van gronden waarop de terugkeer van het kind kan worden geweigerd. De eerste weigeringsgrond die het Verdrag noemt, is het meer dan een jaar verstrijken tussen de ongeoorloofde situatie en de indiening van het verzoek tot terugleiding door de andere ouder terwijl het kind inmiddels is geworteld in de nieuwe omgeving (artikel 12 lid 2).

Voorts kan de rechter de terugkeer van een kind op grond van artikel 13 lid 1 HKOV weigeren indien de ontvoerende ouder kan aantonen dat de andere ouder ten tijde van het overbrengen of vasthouden van het kind het gezag niet daadwerkelijk uitoefende of naderhand in de overbrenging of achterhouding heeft toegestemd of berust (sub a), of dat er een ernstig risico bestaat dat het kind door zijn terugkeer wordt blootgesteld aan een lichamelijk of geestelijk gevaar, dan wel op enigerlei andere wijze in een ondraaglijke toestand wordt gebracht (sub b). Ook de omstandigheid

3 Het Europees Verdrag betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen van 20 mei 1980.

dat het kind zich verzet tegen zijn terugkeer en het een zodanige leeftijd en mate van rijpheid heeft bereikt dat hiermee rekening moet worden gehouden, kan een weigering van de terugkeer rechtvaardigen (artikel 13 lid 2 HKOV). Ten slotte bevat artikel 20 HKOV de grond waarop terugkeer kan worden geweigerd, namelijk indien de terugkeer in strijd is met de fundamentele beginselen van de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (De Bruijn-Lückers, 2007).

Als de overbrenging of achterhouding eenmaal als ongeoorloofd is aangemerkt, dan is het aan de ontvoerende ouder om feiten te stellen die de aanwezigheid van een of meer weigeringsgronden aannemelijk kunnen maken. In de praktijk past de rechter deze weigeringsgronden restrictief toe (Lenters, 2006; Bruning, 2008; De Bruijn-Lückers, 2006, 2007). Deze restrictieve toepassing vloeit voort uit het in artikel 1 sub b HKOV omschreven doel van het Verdrag: het eerbiedigen van het gezags- en omgangsrecht van het land waar het kind de gewone verblijfplaats heeft.

De restrictieve uitleg van de weigeringsgronden wordt versterkt door de Verordening Brussel II-bis.⁴ De Verordening verwijst naar de bepalingen van het HKOV en stelt op een aantal punten nadere regels. Zo beperkt artikel 11 lid 4 Brussel II-bis de weigeringsgrond van artikel 13 sub b HKOV in die zin, dat de teruggeleiding niet geweigerd mag worden indien vaststaat dat in de lidstaat van herkomst adequate voorzieningen zijn getroffen om de bescherming van het kind na terugkeer te garanderen. In de praktijk wordt het meest een beroep gedaan op de tweede weigeringsgrond van artikel 13 HKOV, kort gezegd het ernstige risico dat het kind bij terugkeer wordt blootgesteld aan een lichamelijk of geestelijk gevaar. In de jurisprudentie van de Hoge Raad heeft de restrictieve toepassing van artikel 13 lid 1 sub b HKOV nader vorm gekregen. Er is geen integrale toetsing van het belang van het kind.⁵ De enkele omstandigheid dat het kind door terugkeer naar het land van herkomst in een situatie terechtkomt die voor zijn of haar verzorging en opvoeding minder gunstig zou zijn dan die waarin het in Nederland verkeert, is niet voldoende (De Bruijn-Lückers, 2006, 2007). De conclusie is wel dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om in het belang van het individuele kind niet de terugkeer van het kind naar het land van herkomst te gelasten (Bruning, 2008; De Boer, 2007).

Als de rechter in de lidstaat van oorsprong tot het oordeel komt dat het kind moet terugkeren, dan erkent de andere lidstaat deze beslissing automatisch, en is tenuitvoerlegging mogelijk. In verhoudingen tussen de lidstaten heeft Brussel II-bis voorrang op het EKV en het HKOV (artikel 60). In de jurisprudentie van de laatste jaren wordt deze restrictieve toepassing van de weigeringsgronden benadrukt.

Tijdsduur

Teruggeleidingsprocedures kunnen, in strijd met de bedoeling van het Verdrag, vaak lang duren (Bruning, 2008; De Boer, 2007). Het HKOV gaat ervan uit dat het belang van het kind het best wordt gediend door een onverwijld herstel van de vroegere status quo (De Boer, 2008). Indien er langer

4 Verordening (EG) van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000, Pb EU 23 december 2003, L 338, p. 1-27.

5 Hof 's-Gravenhage 29 maart 2006, LJN AV7796. Zie over de restrictieve toepassing van de weigeringsgronden ook HR 20 januari 2006, NJ 2006, 545, LJN AU4795.

dan een jaar zit tussen de ongeoorloofde overbrenging of achterhouding van het kind en de indiening van het verzoek tot terugleiding, bestaat volgens het Verdrag de kans dat het kind geworteld is in de nieuwe omgeving. Dit is een grond waarop de rechter de terugkeer kan weigeren, zoals hiervoor uiteengezet. Het Verdrag gaat echter uit van het verloop van een jaar tussen de ongeoorloofde overbrenging en het moment van indienen van het verzoek. Wordt het verzoek binnen dat jaar ingediend, dan blokkeert dit een beroep op deze weigeringsgrond. Niet gezegd is dat de worteling stopt op het moment dat de terugleidingsprocedure loopt.

Deze terugleidingsprocedures kunnen vaak veel tijd in beslag nemen, helemaal wanneer er na het hoger beroep ook nog beroep in cassatie wordt ingesteld, met eventueel terugverwijzing door de Hoge Raad naar een ander hof. In de tien zaken die de Hoge Raad tot 2007 heeft behandeld duurde de procedure gemiddeld een jaar en vier maanden (Bruning, DCI 2007; De Boer, 2007). Het is in deze gevallen de vraag in hoeverre een onverwijd herstel van de vroegere situatie bewerkstelligd wordt en of terugkeer nog in het belang van het kind is. Dit tijdsverloop staat bovendien op gespannen voet met de verdragsverplichting van artikel 8 EVRM (Van Katwijk & Wolthuis, 2008), die we in paragraaf 2.2.3. bespreken.

Procedurele aspecten

De Verordening Brussel II-bis bevat ook bepalingen omtrent het horen van de minderjarige, de termijn waarbinnen een zaak moet worden behandeld, de handelwijze voor de rechter indien een terugleiding wordt geweigerd en de samenwerking tussen autoriteiten van de lidstaten. Volgens de algemene bevoegdheidsregel van deze Verordening blijft de rechter van de lidstaat waar het kind voor de ontvoering zijn gewone verblijfplaats had na de ontvoering bevoegd, totdat het kind in een andere lidstaat over een gewone verblijfplaats beschikt (met toestemming van degene die het gezagsrecht bezit of na een verblijf van minimaal een jaar plus een aantal bijkomende voorwaarden).

De Uitvoeringswet⁶ regelt de uitvoering in Nederland van de hiervoor genoemde verdragen EKOV en HKOV. De Uitvoeringswet regelt de procedure en de taken van de CA. De wet schept daarnaast de mogelijkheid om bij de rechtbank 's-Gravenhage bezwaar aan te tekenen tegen een besluit van de CA om een verzoek tot terugleiding van een kind niet in behandeling te nemen of de behandeling van een zodanig verzoek te staken (artikel 6).

2.2.3 De rol van het EVRM en het IVRK bij internationale kinderontvoeringszaken

In de preambule van het HKOV staat dat 'het belang van het kind in alle aangelegenheden betreffende het gezag over kinderen van fundamentele betekenis is'. We hebben al gezien dat de weigeringsgronden restrictief worden uitgelegd. Dit zou kunnen botsen met de rechten van het kind zoals omschreven in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Wat is de verhouding tussen deze twee verdragen en het HKOV gezien in het licht van het belang van het kind? Het Europese Hof voor de Rechten van de

6 De Uitvoeringswet is van toepassing op kinderontvoering naar Nederland en vanuit Nederland en in gevallen van internationale kinderontvoering van kinderen die niet onder de werkingssfeer van een Verdrag vallen. Wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van de kinderontvoeringsverdragen, Stb. 202.

Mens (EHRM) heeft zich verscheidene malen uitgelaten over internationale kindervervoering.⁷ Het Hof oordeelt dat artikel 8 EVRM primair is gericht op bescherming van de burger tegen te veel staatsinmenging in zijn familie- en gezinsleven. Maar er is ook een positieve verplichting voor diezelfde staat om de eerbiediging van het familie- en gezinsleven te waarborgen. In zaken die de relatie van een ouder met zijn of haar kind betreffen, bestaat de verplichting deze extra zorgvuldig te behandelen omdat anders het tijdsverloop het resultaat de facto bepaalt (Lenters, 2007). In bijvoorbeeld Kaplan t. Oostenrijk oordeelt het Hof dat rechters een gezagszaak met gepaste spoed moeten behandelen als de dreiging bestaat dat een ouder een kind meeneemt naar het buitenland.

Bovendien moet serieus gekeken worden naar verzoeken om voorlopige maatregelen te treffen die daarop betrekking hebben. Uit *H.N. t. Polen* volgt dat elke vertraging van meer dan zes weken uitleg verdient. Indien er tijdens een procedure verschillende perioden van inactiviteit zijn zonder dat maatregelen worden getroffen om te verhinderen dat een moeder met haar kinderen onderduikt, kan dit leiden tot een schending van artikel 8 EVRM of 6 EVRM.⁸

In de literatuur komt veelvuldig de spanning naar voren tussen de uitvoering van het HKOV en het belang van het kind zoals neergelegd in het IVRK. Uit artikel 3 lid 1 van het IVRK vloeit het belang van het kind voort. Dit artikel heeft rechtstreekse werking. Bij een conflict van belangen behoort het belang van het kind de doorslag te geven.⁹ De vraag is echter in hoeverre het motto van het HKOV 'eerst terug, dan praten' zich verhoudt met dit artikel (De Bruijn-Lückers, 2007). Er is hier een spanning tussen het belang van het kind bij voorkoming van ontvoering door de ouder (het abstracte belang) en het belang van het kind in het individuele geval bij de teruggeleiding (het individuele belang) (Lenters Deel I, 2006). Door toepassing van de weigeringsgronden in individuele gevallen is een keuze mogelijk tussen het abstracte en het individuele belang, aldus Lenters. Anderen vinden dat de toetsing minder restrictief moet plaatsvinden (Van Katwijk & Wolters, 2008; Bruning, 2008; De Boer, 2007).¹⁰ Volgens Van Katwijk en Wolthuis (2008) lijkt er binnen de afwegingsmarges van het verdrag bijvoorbeeld te weinig aandacht te kunnen worden besteed aan het aspect van de betekenis van zorg voor het kind. Ook zou er bij een beslissing tot terugkeer voldoende aandacht moeten zijn voor een veilige en zorgvuldige terugkeer van het kind, met voldoende contact met de ontvoerende ouder die vaak niet mee komt of kan komen (Bruning, 2008). Er lijkt te weinig ruimte in het HKOV om rekening te houden met het belang van het kind, zoals gewaarborgd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Polak (2006) spreekt zelfs van strijdigheid met het belang van het kind, zoals dit is gewaarborgd in artikel 8 EVRM en het IVRK.

7 Zie bijvoorbeeld EHRM 22 juni 2006, nr. 7548/04 (Bianchi t. Zwitserland), EHRM 13 juli 2006, nr. 37284/02 (Lafargue t. Roemenie), EHRM 27 juli 2006, nr. 7198/04 (Iosub t. Roemenie) en EHRM 18 januari 2007 appl. No. 45983/99, NJCM, nr. 6, p. 840-849 (Kaplan t. Oostenrijk).

8 EHRM 13 september 2005, appl. No. 77710/01 (H.N. t. Polen).

9 Nota van Toelichting bij de ratificatiewet van het IVRK, Kamerstukken 22855 (1451), no. 3, p. 15.

10 Dit standpunt komt ook naar voren op de lijst van 'Actiepunten voor de versterking van het Kinderrechtenverdrag', geformuleerd op de juridische deelconferentie van de Kinderrechtentop 2009. Zie hierover ook EHRM 8 januari 2009, appl. No. 41615/07 (Neulinger t. Zwitserland), waarin een verdeelde Kamer met 4 tegen 3 stemmen besliste dat teruggeleiding op grond van het HKOV en een restrictieve toepassing van de weigeringsgronden in concreto niet strijdig was met het IVRK. Deze zaak is inmiddels voorgelegd aan de Grote Kamer van het EHRM.

2.3 *Uitvoering HKOV in beweging?*

De vraag is of het HKOV nog aansluit op de situatie waarvoor het destijds is geschreven, gezien de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en de wijzigingen in het familierecht. We zien dat er in binnen- en buitenland discussie is en voorstellen worden geformuleerd om wijzigingen in de uitvoering van het HKOV mogelijk te maken, met als doel de procedure te verkorten en het belang van het kind meer ruimte te geven binnen het HKOV.

In Zwitserland is bijvoorbeeld een nieuwe Uitvoeringswet tot stand gekomen, met als één van de wijzigingen de herformulering van de weigeringsgrond uit artikel 13 lid 1 HKOV, om de relatie tussen het belang van het kind en het terugsturen van het kind te verduidelijken en de ‘safe return’ van kinderen onder het HKOV te verzekeren. Op deze manier is meer ruimte ontstaan voor een weging van de concrete belangen van het kind naast het belang van het kind bij een snelle terugkeer. De vraag is overigens of deze uitleg van de betrokken verdragsbepalingen de volkenrechtelijke toets kan doorstaan (De Boer, 2009).

In Nederland is de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht in 2008 met voorstellen gekomen om de uitvoering van het HKOV te verbeteren.¹¹ De belangrijkste voorstellen betreffen het verkorten van de procedure door de rechtsmiddelen in kinderonvoeringszaken te beperken tot hoger beroep en cassatie in het belang der wet en de concentratie van rechtspraak omtrent kinderonvoering bij één of een beperkt aantal rechterlijke instanties. Een ander belangrijk voorstel is meer ruimte te bieden voor mediation, gezien de goede ervaringen van de Rechtbank Den Haag hiermee.

Het in maart 2010 ingediende wetsvoorstel bouwt mede voort op bovenstaand rapport. De Uitvoeringswet wordt op vier punten gewijzigd in het wetsvoorstel. Ten eerste wordt voorgesteld de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in teruggeleidingszaken te concentreren bij de Rechtbank Den Haag en het Hof Den Haag. Ten tweede wordt voorgesteld de mogelijkheid tot het instellen van cassatieberoep tegen teruggeleidingsbeslissingen te beperken tot cassatie in belang der wet. Ten derde krijgt de rechter de bevoegdheid om te beslissen dat de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank tot teruggeleiding wordt geschorst door het hiertegen instellen van hoger beroep. Ten slotte zal de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de CA vervallen en wordt de advocatuur aangewezen als procesvertegenwoordiger. Naast deze wetswijziging is een pilot ‘*Pressure cooker*’ gestart om de doorlooptijd te versnellen. Naast duidelijke termijnen wordt ook crossborder mediation structureel ingezet om te komen tot een snelle oplossing waar beide ouders achter staan en waarin het belang van het kind ruimte kan krijgen. Ook is een regiezitting ingevoerd (zie hoofdstuk 1).

11 Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht, Knelpunten bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 in Nederland, Kamerstukken II 2008/2009, 30 072, nr. 15.

3 *Mediation en voorbeelden uit het buitenland*

3.1 *Inleiding*

Na een beeld te hebben geschetst van het juridische kader van de pilot Internationale Kinderontvoering, gaan we in dit hoofdstuk nader in op mediation. Na verdere begripsbepaling gaan we in op de factoren die de uitkomsten van mediation beïnvloeden. Vervolgens geven we buitenlandse voorbeelden van mediation bij internationale kinderontvoering. Ten slotte presenteren we voor de pilot relevante bevindingen uit internationaal onderzoek op dit gebied.

3.2 *Mediation en factoren van invloed*

Mediation is een vorm van geschillenbeslechting waarbij een mediator, als onafhankelijke neutrale derde, partijen begeleidt om tot een oplossing te komen van hun onderlinge conflict (Guiaux et al., 2009, p.11). Het doel ervan is: *‘vanuit de belangen van partijen tot een gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimaal resultaat te komen’* (ibidem, p.11).

Het is één van de instrumenten die kunnen bijdragen aan een systeem voor doelmatige conflictoplossing (TK 2003-2004, 29 528, nr.1). Afhankelijk van de aard van de conflictsituatie wordt getracht de meest bevredigende of doelmatige voorziening voor geschillenbeslechting aan te bieden. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- De juridisering van geschilafdoening.
- Het op de kwalitatief beste en meest effectieve wijze afdoen van geschillen.
- Tegemoetkomen aan de maatschappelijke behoefte aan een pluriforme toegang tot recht, waarbij partijen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen.
- Het verminderen van de druk op de rechtspraak.

De belangrijkste verschillen tussen mediation en een gerechtelijke procedure zijn (Guiaux et al., 2009):

- Bij mediation beslissen partijen zelf over de oplossing; de mediator beslist noch adviseert, maar treedt op als een bemiddelaar.

- Bij mediation wordt de oplossing gezocht op basis van belangen en niet op basis van juridische criteria.

Vanaf 1999 zijn in Nederland twee mediationprojecten van start gegaan: het project Rechterlijke Macht en het project Gefinancierde Rechtsbijstand. Naar aanleiding van de evaluatie van deze projecten (Combrink-Kuiters, Niemeijer & Ter Voert, 2003), volgde in 2005 een aantal beleidsmaatregelen om goed gebruik van mediation te bevorderen. Het ging om financiële voorzieningen, verwijzingsvoorzieningen en informatieverstrekking aan burgers en instellingen over mediation. Sinds de invoering van deze maatregelen vertoont het gebruik van mediation een stijgende lijn.¹² Het aantal mediationtoevoegingen steeg met meer dan 50% tussen 2006 en 2008. Ze vormen slechts een klein deel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het merendeel van de zaken die het Juridisch Loket naar mediation verwijst gaat over geschillen op het terrein van het personen- en familierecht. Vanuit de rechtspraak had ongeveer driekwart van de verwijzingen betrekking op civiele zaken en een kwart op bestuurszaken. Binnen de civiele sector komen de meeste mediations voort uit familiezaken en twee derde betreft (echt)scheidingsgerelateerde familiezaken (Guiaux et al., 2009).

Voor verwijzers van het Juridisch Loket zijn de belangrijkste motieven voor verwijzing dat mediation een snellere oplossing biedt en dat de partijen in de toekomst met elkaar verder moeten.

De verwezen partijen kiezen ervoor omdat ze menen dat mediation beter is voor de toekomstige relatie met de andere partij, omdat het een betere oplossing biedt dan een juridische aanpak en omdat ze de oplossing in eigen hand willen houden. Rechters noemen als belangrijkste motieven om te verwijzen naar mediation ook de toekomstige relatie van partijen en dat een gerechtelijke uitspraak de problemen niet kan oplossen. Partijen die door de rechtspraak zijn verwezen hebben als belangrijkste motieven om voor mediation te kiezen de toekomstige relatie, het advies van de rechter en de betere of snellere oplossing van mediation. De *motieven* om naar mediation te verwijzen en er als belanghebbende partij voor te kiezen, komen grotendeels overeen.

Binnen de onderzochte mediations, eindigt bijna driekwart (73%) van de zaken die via het Juridisch Loket zijn verwezen in volledige overeenstemming. Deze mediations duren gemiddeld 64 dagen en bestaan uit gemiddeld drie tot vier bijeenkomsten van ongeveer twee uur. Voor de zaken die via de rechter zijn verwezen is dit iets meer dan de helft (54%). Binnen de rechtspraak verschilt de duur van mediations in bestuurszaken en civielrechtelijke zaken beduidend, met gemiddeld 38 versus 67 dagen.

Mediations zonder overeenstemming blijken het kortst te duren, gevolgd door mediations die eindigen in een volledige overeenstemming. Mediations die eindigen in gedeeltelijke overeenstemming duren het langst.

Zoals wellicht te verwachten valt, hangen de onderhandelingsruimte en de onderhandelingsbereidheid positief samen met de kans op overeenstemming. De kans op overeenstemming is overigens hoger in bestuursrechtelijke zaken dan in civielrechtelijke zaken.

Betrokken partijen zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de mediation en over de mediator. Die tevredenheid hangt voor een groot deel samen met het behaalde resultaat. Als een partij

¹² Van 1.412 in 2006 naar 2.419 in 2008 (Guiaux et al., 2009).

geen of slechts gedeeltelijke overeenstemming heeft bereikt, leidt dit tot minder tevredenheid dan bij een volledige overeenstemming. Partijen die tot volledige overeenstemming komen, blijken vaker aan te geven in de toekomst opnieuw voor mediation te kiezen als een vergelijkbare situatie zich zou voordoen.

3.3 Mediation binnen Internationale Kinderontvoering

3.3.1 Mediation buiten Nederland

In deze paragraaf bekijken we hoe andere Europese landen met deze vorm van schikken in kinderoontvoeringszaken omgaan. Antokolskaia en Ruitenberg (2008) vergeleken taken en functies van de CA bij de uitvoering van het HKOV in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden. Ze stellen in hun rapport dat binationale mediation - of mediation waarbij ouders uit verschillende landen betrokken zijn - duidelijk in opkomst is (Antokolskaia & Ruitenberg, 2008, pp.84-87). In alle vier de door hen onderzochte landen bestaan mogelijkheden voor mediation. Omdat mediation bij internationale kinderoontvoering specifieke deskundigheid en kwaliteiten vergt van de mediator zijn hiervoor speciale voorzieningen getroffen.

In dit verband vinden de onderzoekers het Frans-Duitse project dat van 1998 tot 2006 liep vermeldenswaardig: dit project was zo succesvol dat ook na beëindiging mediation nog steeds op dezelfde wijze wordt ingezet. De samenwerking tussen Franse en Duitse mediators gebeurt sinds 2006 op vrijwillige basis.

In Frankrijk faciliteert de *Mission d'aide à la Médiation Internationale pour les Familles (MAMIF)* mediation. Deze instantie ressorteert onder het Franse ministerie van Justitie. De instantie hanteert een lijst van professionele familiemediators die meerdere talen spreken. Vanwege taalproblemen wordt hier ook dikwijls gebruikgemaakt van binationale mediation. In Duitsland is begin 2006 een mediationpilot gestart op initiatief van het federale ministerie van Justitie. Twee mediators voeren hier de mediation uit, één mannelijke mediator die uit hetzelfde land afkomstig is als de ene ouder en een vrouwelijke mediator die dezelfde achtergrond heeft als de andere ouder. In Engeland & Wales heeft Reunite vanaf 2002 een *mediationpilot* opgezet. Zweden was het enige land waar ten tijde van het onderzoek van Antokolskaia en Ruitenberg mediation al structureel ingebed leek te zijn.

In Duitsland, Frankrijk en Zweden kan mediation in iedere fase van het proces plaatsvinden: voorafgaand aan een juridische procedure, parallel daaraan en ook daarna als het gaat om tenuitvoerlegging. Mediation is in geen van de vier landen wettelijk verplicht. Het dient op vrijwillige basis te geschieden. Het kan zowel op initiatief van de rechter als van de partijen zelf (of hun vertegenwoordigers) starten.

In Zweden kan de rechter aandringen op mediation. De beslissing van het gerecht om mediation te beproeven is niet afhankelijk van de instemming van de verzoekende ouder. Ook voorafgaand aan de gerechtelijke procedure is mediation mogelijk op initiatief van de partijen zelf of hun juridische

vertegenwoordigers. In Duitsland kan de rechter in het kader van een pilot mediation aanbieden. In Engeland & Wales worden de ouders in het kader van het mediationpilot scheme door hun juridische vertegenwoordigers benaderd om volkomen vrijwillig deel te nemen. *The Court of Appeal* kent eigen mogelijkheden voor mediation. In Frankrijk schakelen de ouders meestal zelf een mediator in. Sinds 2004 kan ook de familierechter partijen uitnodigen om aan mediation deel te nemen.

Alle vier de landen wegen het inzetten van mediation af tegen het risico van vertraging van het proces. Om vertraging te voorkomen zetten zij mediation alleen in wanneer zij dit kansrijk achten. Daarnaast is in Engeland & Wales en in Zweden de duur van mediation beperkt.

In Zweden beveelt de rechter mediation alleen aan als het te verwachten is dat dit in vrijwillige terugkeer van het kind kan resulteren, zonder dat dit tot een ernstige vertraging van de gerechtelijke procedure zou leiden. De maximale termijn voor mediation tijdens de gerechtelijke procedure is twee weken. Alleen bij uitzonderlijke omstandigheden is verlenging van deze termijn mogelijk. In Engeland & Wales vindt de mediation plaats binnen de context van de gerechtelijke procedure en in relatief korte tijd. De pilot biedt intensieve mediation in negen uur verdeeld over twee dagen. Ook vindt dit gelijktijdig plaats met de gerechtelijke procedure om vertraging te voorkomen. In Frankrijk is de duur van mediation niet beperkt. Dit kan voor een aanzienlijke vertraging van het proces zorgen. Voor het Frans-Duitse mediationproject geldt dat mediation in veel gevallen plaatsvond tijdens een weekend in een blok van drie maal drie uur en dat voor de woensdag daarna een mondelinge behandeling bij het gerecht werd gepland.

Een succesvolle mediation tijdens de gerechtelijke procedure leidt tot een overeenkomst die de rechter bekrachtigt en/of in zijn beslissing overneemt. In Frankrijk kan het gerecht de concept-overeenkomst bekrachtigen. In Engeland & Wales worden de afspraken eerst voorgelegd aan de advocaten van beide ouders. Indien de afspraken na advies van de advocaten in stand blijven, krijgt *the High Court* het verzoek de uitkomst van de zaak in een *consent order* vast te laten leggen. In Duitsland werd de overeenkomst in het kader van het Frans-Duitse project eerst gecheckt door de advocaten van partijen en vervolgens door de rechter bekrachtigd.

In Frankrijk draagt de staat de kosten van mediation. Ook in Zweden is dit het geval in de zaken waarin het gerecht een mediator benoemt. In Engeland & Wales bekostigde *The Nuffield Foundation* de mediationpilot. Hier konden de kosten van mediation in sommige gevallen ook onder rechtsbijstand vallen. Sinds de beëindiging van het Frans-Duitse project in 2006 dragen in Duitsland de partijen zelf de kosten van de mediation volgens dit model. In geen van de vier onderzochte landen is er volgens Antokolskaia en Ruitenberg (2008) bij de toepassing van mediation een dubbele rol van de mediator en/of van strijd met het beginsel van de *equality of arms*.

In Engeland & Wales is, zoals hierboven bleek, al ruime ervaring opgedaan met binationale of crossborder mediation. Het *Reunite International Child Abduction Centre* speelt hierbij een belangrijke rol. Deze instantie is vergelijkbaar met het Nederlandse Centrum voor Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO). Het *Department for Constitutional Affairs, the Foreign and Commonwealth Office* en *the Home Office* financieren Reunite. Het doel van deze organisatie is het geven van advies, het verschaffen van informatie en het ondersteunen van ouders van wie het kind is

ontvoerd, of die vrezen dat het kind zal worden ontvoerd, of die zelf hun kind hebben ontvoerd.

Daarnaast adviseert de organisatie bij zaken met internationaal contact en verzorgt deze gespecialiseerd advies en trainingen aan advocaten, overheidsinstanties en andere professionals op dit gebied. In de volgende paragrafen bespreken we de evaluatieonderzoeken die Reunite heeft uitgevoerd.

3.3.2 Resultaten teruggekeerde kinderen na ontvoering

Reunite (2003) heeft onderzoek gedaan naar de situatie waarin het kind na terugkeer naar het land van herkomst verkeert. Het onderzoek is gebaseerd op dertig interviews met ouders in 22 verschillende zaken waarbij in totaal 33 kinderen betrokken waren. De achtergrond ervan is dat Reunite het HKOV ondersteunt, maar zich ook zorgen maakt over het effect dat de gelaste teruggeleiding heeft op het kind, al dan niet geuit in de vorm van het aanvoeren van een weigeringsgrond ten tijde van de teruggeleidingsprocedure. De organisatie is bezorgd over situaties waarin er na terugkeer geen contact meer is met het kind, waardoor ook vrijwel niets bekend is over de omstandigheden waarin het kind in het betreffende land verkeert. Er wordt gesteld dat het HKOV niet zozeer werkt als een 'problem solver', maar als een 'problem mover' (Reunite, 2003). De problemen in de relationele sfeer moeten nog steeds opgelost worden. Desondanks bleek het merendeel van de onderzochte ouders de draad weer op te kunnen pakken, hoewel dit niet altijd in het land van hun voorkeur was.

Effecten van internationale kinderontvoering

Een ander onderzoek dat Reunite heeft verricht was naar de persoonlijke beleving van kinderen ten tijde van de ontvoering. Dit onderzoek bouwt in zekere zin voort op het hierboven beschreven outcomes-rapport. Van de dertig interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, zijn de meeste respondenten ouders die ook aan de interviews voor het outcomes-rapport hebben deelgenomen.

Daarnaast namen er onder meer drie volwassenen deel die vroeger zelf als kind zijn ontvoerd. In totaal betrof het 22 zaken waarbij 33 kinderen waren betrokken. Uit het onderzoek is gebleken dat slechts weinig kinderen deze ervaring als ontvoering beschouwen, maar eerder als een verlengde vakantie. Dit is vooral het geval als de primair verzorgende ouder het kind ontvoert. Wanneer echter het contact tussen het kind en het thuisfront in het land van herkomst is verbroken, beginnen zich problemen voor te doen. Verder ervaren veel kinderen taalproblemen, wat problemen kan veroorzaken bij de terugkeer. Daarnaast constateert Reunite een meer langdurig probleem: de ontvoering geeft een andere dimensie aan de reeds bestaande relationele problemen in het gezin en doet bestaande problemen verder escaleren. Ook het vertrouwen van het kind in de ouders kan hierdoor beschadigd worden. Daarnaast baart het zorgen hoe het contact tussen de ontvoerende ouder en het kind na de ontvoering gestalte krijgt. In sommige gevallen is het contact compleet verstoord en heeft het kind na de ontvoering moeite met het opbouwen en vasthouden van contacten, zowel met familie als met vrienden. Duidelijk is dat het behouden van het contact tussen het kind en de belangrijke personen in zijn of haar leven cruciaal is en dat het noodzakelijk is maatregelen te nemen om het gezin te leren omgaan met de heftige emoties die spelen bij de ontvoering (Reunite, 2006a).

Pilot mediation internationale kinderontvoering

Naast deze onderzoeken houdt het Reunite International Child Abduction Centre zich bezig met mediation. Reunite constateert dat de meeste kinderontvoeringszaken in zes tot acht weken worden

afgedaan en meestal resulteren in een onmiddellijke terugkeer van het kind. Er wordt opgemerkt dat het HKOV goed werkt voor de zaken waarin de ontvoerende ouder de niet-verzorgende ouder is en de rechter in deze gevallen in de geest van het Verdrag de onmiddellijke terugkeer gelast. In Engeland blijkt het echter in 70% van de gevallen de verzorgende ouder, meestal de moeder, te zijn die het kind zonder toestemming van de andere ouder meeneemt of achterhoudt. Een teruggeleidingsbevel leidt in deze gevallen net als in Nederland tot heftige emoties en een verstoord contact tussen het kind en de andere ouder. Reunite signaleert het probleem dat de achtergebleven ouder vaak alleen maar contact en omgang met het ontvoerde kind wil, maar dat onderhandeling met de andere ouder uitgesloten is. Een teruggeleidingsverzoek via het HKOV is dan vaak nog de enige oplossing (Reunite, 2006b).

Voordelen

Ouders krijgen de gelegenheid om, onder begeleiding van mediators die bekend zijn met zaken met internationale kinderbeschermingsaspecten, tot een praktische oplossing van hun geschil te komen. Als voordelen van een dergelijke overeenkomst noemt Reunite:

1. Het vermijden van kosten van een gerechtelijke procedure in Engeland en in het buitenland.
2. Het vermijden van stress van de voortdurende geschillen in de twee betrokken landen.
3. Het voorkomen van het 'pingpong-effect' dat kinderen van het aangezochte land naar het land van herkomst worden overgebracht om vervolgens weer terug te worden gebracht, gevolgd door een geschil omtrent de omgang en het gezag met alle stress en schade in de verhoudingen tussen de ouders van dien.
4. Het vermijden van een behoorlijke vertraging in het herstellen van de toekomstperspectieven van het gezin in het geheel.
5. Het in staat stellen van de ouders om actief en doelgericht het hoofd te bieden aan geschillen die de toekomst van het gezin betreffen.

Obstakels

Het is volgens Reunite in de geest van het Verdrag (artikel 7 sub c HKOV) om direct of met behulp van een tussenpersoon adequate voorzieningen te treffen om de vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren of om tot een minnelijke oplossing van het geschil te komen. Om deze reden is mediation, onder aanmoediging van een overheidsinstantie, een belangrijk onderdeel van de procedure in familierechtelijke geschillen geworden. Desondanks is het vanwege tal van obstakels nog niet mogelijk geweest mediation te implementeren in procedures betreffende internationale kinderontvoering. Als redenen voert *Reunite* hiertoe aan:

- Er bestaan problemen bij het inbouwen van zogenaamde '*safeguards*' om een veilige terugkeer naar het land van herkomst te verzekeren (het veiligheidsargument).
- Het feit dat een beslissing in een teruggeleidingszaak niet langer dan zes weken mag duren, brengt met zich mee dat mediation moet worden georganiseerd in een kortere periode. Mediation na de zitting is overduidelijk te laat en vertraging van het teruggeleidingsproces is onacceptabel (het snelheidsargument).

De slagingskans

Voor het welslagen van mediation acht Reunite het van het grootste belang dat de verdragslanden meewerken aan en vertrouwen hebben in deze vorm van geschillenbeslechting. Sommige landen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, zien mediation echter als tweederangs justitie voor mensen die zich een gerechtelijke procedure niet kunnen veroorloven.

Een ander probleem dat het succes van mediation in de weg kan staan, is de omstandigheid dat de andere ouder niet altijd de taal van het land spreekt waar de zaak aanhangig is. Deze ouder staat vaak kritisch tegenover de procedure. Mediation kan alleen kans van slagen hebben als beide ouders in staat zijn om in overleg te treden.

Hiernaast is het van belang dat de achtergebleven ouder wordt geprikkeld om in de toekomst te kijken en te onderhandelen. Mediation moet een gedegen oplossing bieden om niet alleen het geschil over de ontvoering op te lossen, maar ook andere geschillen in de relationele sfeer. Dit vergemakkelijkt het contact in de toekomst, evenals beslissingen over school en dergelijke.

Ten slotte zijn voor het welslagen van mediation de goedkeuring en steun van beide partijen en hun advocaten nodig. Het is van essentieel belang dat co-mediators, een advocaat en een andere mediator, het mediationmodel dragen. Zij moeten bekend zijn met zaken met internationale kinderschermingsaspecten en moeten de mogelijkheid hebben om effectief contact te leggen met buitenlandse advocaten en regeringen.

Zodra er overeenstemming is bereikt, moeten er volgens Reunite geen moeilijkheden ontstaan in het accepteren van de overeenkomst door de rechter. De rechter dient zoveel als mogelijk de overeenkomst vast te leggen in een beschikking. Dit moet een zorgvuldig opgestelde en goed begrijpelijke beschikking zijn, die in het buitenland niet kan worden genegeerd en zo onnodige geschillen helpt voorkomen.

Bovengenoemde factoren heeft Reunite in overweging genomen bij het opzetten van een pilot voor mediation. De deelnemende ouders hoeven niet voor deze mediation te betalen. Zij krijgen deze aangeboden als een manier om het geschil te beslechten, niet als voorwaarde om procedures onder het HKOV aan te spannen. Het mediationproces loopt parallel aan de gerechtelijke procedure. In tegenstelling tot de situatie binnen de Nederlandse pilot, wordt mediation enkel na de eerste zitting geboden en niet in het voortraject.

Conclusies van het onderzoek van Reunite

Mediation is, hoewel het niet in ieder onderzocht geval succesvol was, een onontbeerlijke faciliteit in iedere zaak van internationale kindervervoering. In de meeste gevallen waren de ouders bereid te zoeken naar een oplossing die het meest in het belang van het kind zou zijn en verklaarden zij dat mediation hen heeft geholpen in het verminderen van het conflict en dat het de communicatie tussen hen bevorderde.

Het onderzoek toonde aan dat het van essentieel belang is dat de mediators gespecialiseerde kennis hebben van internationale kindervervoering en het HKOV. Daarnaast is het belangrijk dat de sessies plaatsvinden in een setting van co-mediation. De mediationssessies hebben in geen van de onderzochte gevallen geleid tot substantiële vertraging van de terugleidingsprocedure. De mediation

vond plaats in twee dagen, waarin drie keer een sessie van maximaal drie uur plaatsvond. Reunite heeft dit model als succesvol ervaren, omdat het de ouders in staat stelde oplossingen te zoeken in een strak tijdschema. Naast co-mediation is goede administratieve ondersteuning een belangrijke randvoorwaarde.

Elke overeenkomst die de ouders gedurende de mediation sluiten wordt vastgelegd in een 'Memorandum of Understanding'. Dit bleek een succesvol onderdeel van de pilot. Het document beoogt te verzekeren dat het kind een positieve relatie met beide ouders en andere familieleden onderhoudt en het beoogt toekomstige conflicten te voorkomen. Om dit te bereiken zullen in het document ook verschillende andere zaken worden opgenomen, zoals waar en bij welke ouder het kind gaat wonen, omgangsregelingen voor de lange termijn met de andere ouder, zaken met betrekking tot de gezondheid, het onderwijs en de financiële ondersteuning van het kind. Voor het welslagen van het mediationproces is het van essentieel belang dat de 'Memorandum of Understanding' in een beschikking wordt vastgelegd.

Aanbevelingen

Reunite concludeert dat de mediationpilot zeer succesvol is verlopen en beveelt deze pilot aan bij de andere verdragslanden van het HKOV. Implementatie van de pilot elders zou leiden tot uniformiteit in de benadering van mediation in zaken waarin kindervervoering aan de orde is en helpt om een internationaal netwerk van gespecialiseerde mediators op te zetten die een training krijgen volgens het Reunite-model. Reunite merkt op dat het toepassen van mediation helpt bij het verminderen van de kosten in terugleidingsprocedures. Maar bovenal moedigt mediation de ouders aan actief en doelgericht op zoek te gaan naar oplossingen voor geschillen die de toekomst van de familie aangaan.

4 De zaken binnen de pilot

4.1 Inleiding

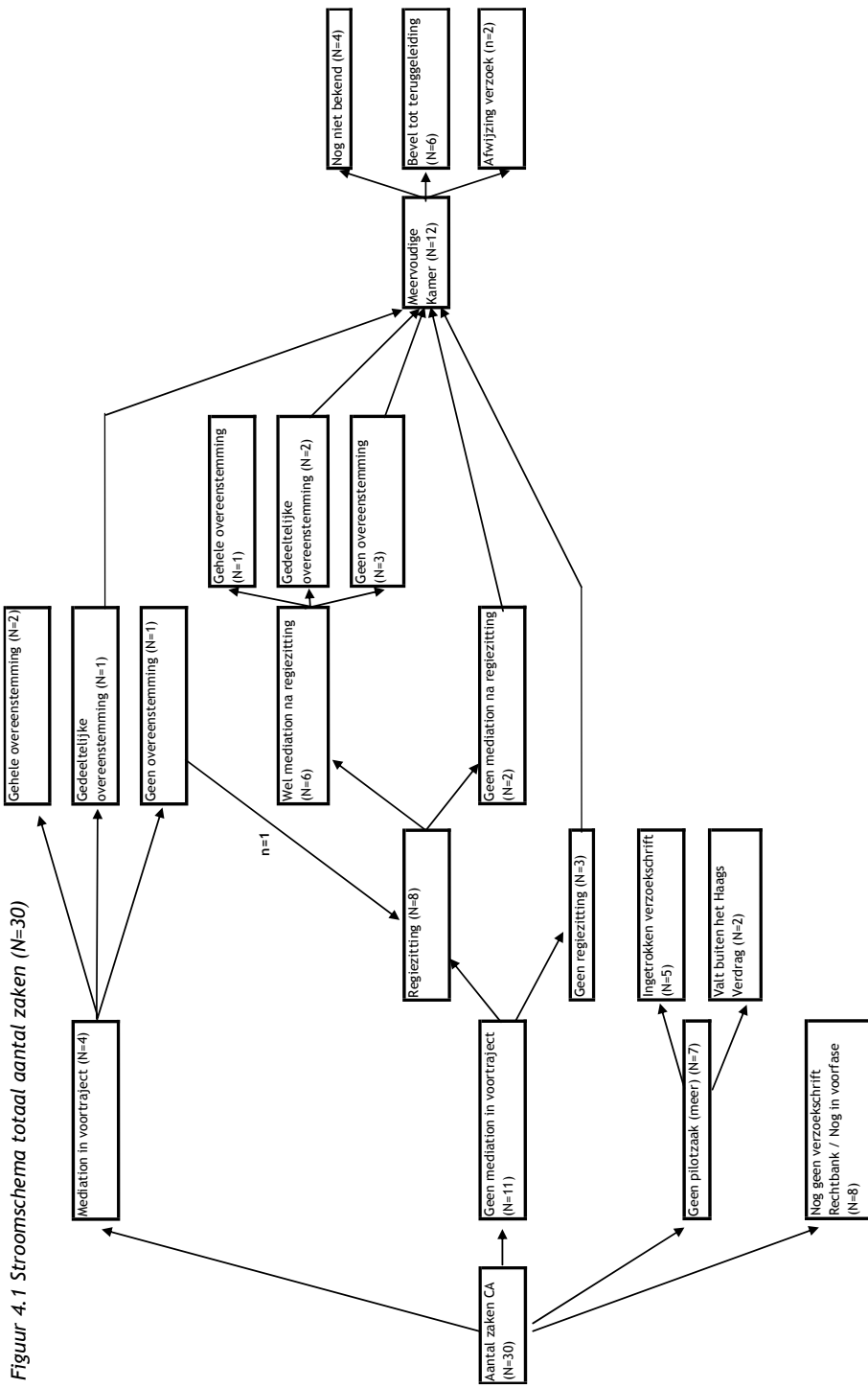
In dit hoofdstuk gaan we nader in op de zaken binnen de pilot en op de procedures die zijn doorlopen in de verschillende fasen van de pilot. Allereerst brengen we het verloop van de procedures van de zaken in beeld. Vervolgens beschrijven we de afzonderlijke zaken gedetailleerd in paragraaf 4.3.

4.2 Verloop procedure zaken

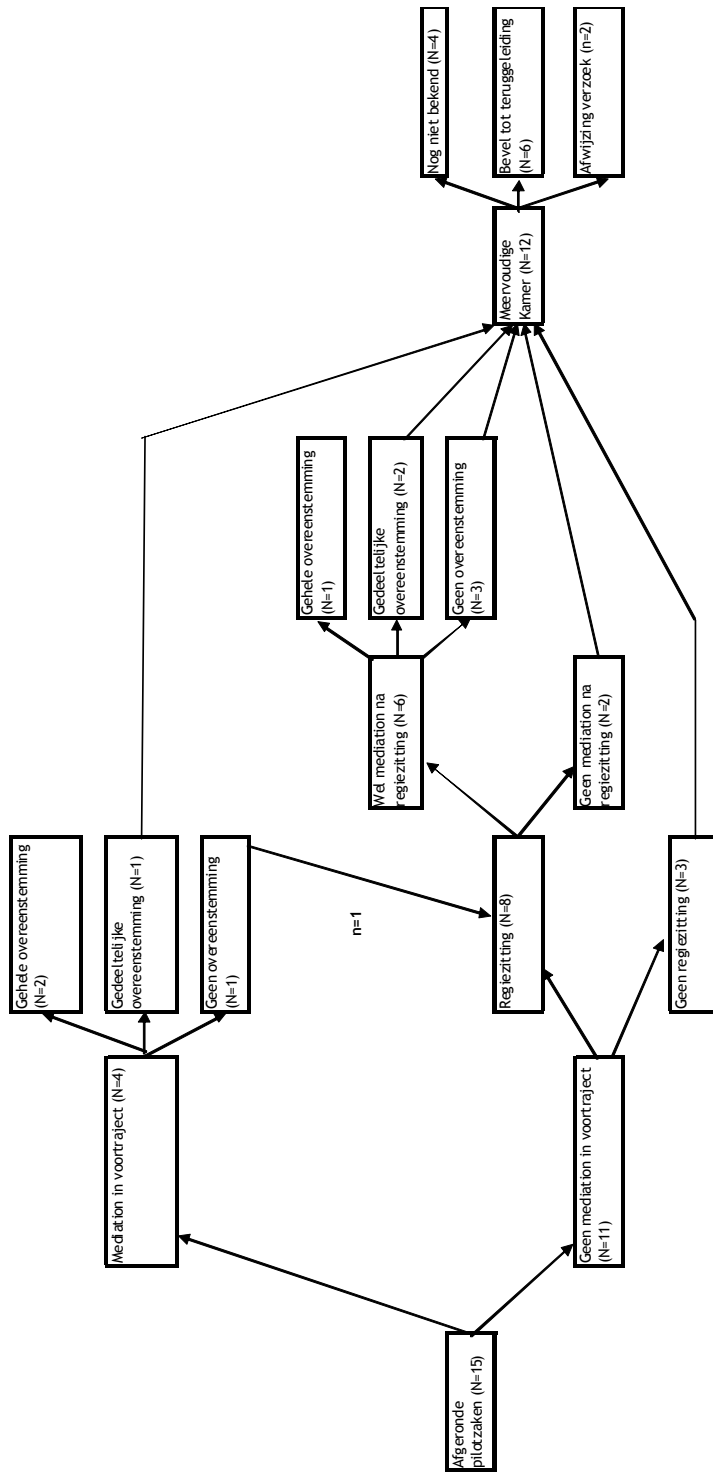
Bij de centrale autoriteit zijn dertig ingekomen zaken ter behandeling opgenomen in de pilot.¹³ Veertien van deze verzoeken waren al voor de start van de pilot, op 1 november 2009, bij de CA binnengekomen en zijn gezien de looptijd opgenomen in de pilot. Het procedurele verloop van deze dertig zaken is op de volgende bladzijde in een stroomschema weergegeven in figuur 4.1. In figuur 4.2 zijn alleen de vijftien afgeronde pilotzaken in kaart gebracht.

Per fase in de pilotprocedure staan we vervolgens stil bij het verloop van deze zaken.

¹³ Peildatum: 28 april 2010.



Figuur 4.2 Stroomschema 15 afgeronde pilotzaken



Instream CA

Zoals blijkt uit figuur 4.1 geldt voor zeven van de dertig zaken dat zij uiteindelijk niet meer voldeden aan de pilot 'pressure cooker', omdat de verzoekende ouder het verzoek tot teruggeleiding introk (in vijf van de zeven gevallen), of omdat het niet bleek te gaan om internationale kindervervoering volgens het HKOV (in twee gevallen).

Deze zeven zaken buiten beschouwing latend, blijven er 23 pilotzaken over. Van deze 23 zaken bevinden zich acht vooralsnog in de voorfase, onderaan weergegeven in figuur 4.1. In de meeste gevallen is dit omdat noodzakelijk geachte (aanvullende) informatie ontbreekt van een buitenlandse CA of van de ouders, bijvoorbeeld omtrent gezag of verblijfplaats van de ontvoerende ouder en het kind, maar ook omdat het verzoek net is ingediend of nog ingediend moet worden.

Voor de overige vijftien pilotzaken geldt dat zij als pilotzaken verder in behandeling zijn genomen en het voortraject hebben doorlopen. Van deze vijftien pilotzaken is een apart stroomschema gemaakt, weergegeven in figuur 4.2.

Fase voortraject bij de centrale autoriteit

Zoals blijkt uit figuur 4.2 heeft bij vier van de vijftien zaken die het voortraject bij de CA hebben doorlopen mediation in het voortraject plaatsgevonden, dus voorafgaand aan een gerechtelijke procedure. In twee gevallen heeft dit tot volledige overeenstemming geleid en is de procedure afgerond. In een derde zaak waarbij mediation in het voortraject heeft plaatsgevonden zijn de ouders tot gedeeltelijke overeenstemming gekomen; de zaak is vervolgens behandeld door de meervoudige kamer.

Bij de vierde en laatste zaak waar mediation heeft plaatsgevonden in het voortraject, is geen overeenstemming bereikt omdat de verzoekende ouder niet tot een beslissing kon komen. Na de mediation in het voortraject heeft bij uitzondering alsnog een regiezitting plaatsgevonden voordat de zaak is behandeld in de meervoudige kamer.

Van de vijftien zaken die het voortraject bij de CA hebben doorlopen, heeft bij elf zaken geen mediation in het voortraject plaatsgevonden.

Fase Rechtbank

In totaal zijn twaalf zaken door de rechtbank behandeld. In acht gevallen heeft een regiezitting plaatsgevonden: dit betreft zeven zaken waarbij geen mediation heeft plaatsgevonden in het voortraject plus de eerdergenoemde zaak waarbij al wel mediation had plaatsgevonden in het voortraject.

Van de acht zaken die zijn behandeld in een regiezitting, heeft in twee gevallen geen mediation plaatsgevonden na regiezitting (inclusief de eerdergenoemde zaak waar reeds mediation had plaatsgevonden in het voortraject). Beide zaken hebben geleid tot de uitspraak bevel tot teruggeleiding in de meervoudige kamer.

In zes gevallen heeft wel mediation na regiezitting plaatsgevonden. Dit heeft eenmaal geleid tot volledige overeenstemming; tweemaal tot gedeeltelijke overeenstemming en driemaal is er geen overeenstemming bereikt. In geval van geen of gedeeltelijke overeenstemming zijn de zaken vervolgens behandeld in de meervoudige kamer.

De uitspraak van de meervoudige kamer voor de vijf zaken waar geen (volledige) overeenstemming was bereikt tijdens de mediation na regiezitting, was in vier gevallen een bevel tot teruggeleiding en eenmaal een afwijzing van het verzoek op basis van een weigeringsgrond.

Bij vier zaken heeft geen regiezitting plaatsgevonden en is de zaak direct door de meervoudige kamer behandeld. De reden waarom in deze gevallen is besloten geen regiezitting te houden, is dat een of beide ouders niet bij de regiezitting aanwezig konden of wilden zijn. Voor twee van deze vier zaken geldt dat de uitspraak een bevel tot teruggeleiding was; in één geval werd het verzoek afgewezen omdat het niet voldeed aan de eisen van het Haags Verdrag en voor het laatste geval was de uitspraak van de meervoudige kamer op peildatum 28 april 2010 nog niet bekend.

Fase Hof

Voor zover thans bekend is in vier gevallen hoger beroep ingesteld bij het Hof tegen een uitspraak bevel tot teruggeleiding. In alle vier de gevallen heeft het Hof de uitspraak van de meervoudige kamer bekrachtigd.

Bij drie van deze zaken heeft mediation plaatsgevonden (een keer in het voortraject; twee keer na de regiezitting). In de vierde pilotzaak heeft geen mediation plaatsgevonden.

4.3 Beschrijvingen zaken

De CA heeft op peildatum 28 april 2010 dertig inkomende verzoeken aangemerkt als pilotzaak. Veertien van deze verzoeken waren al voor de start van de pilot, 1 november 2009, bij de CA binnengekomen en zijn, gezien de looptijd, opgenomen in de pilot. Aan de hand van informatie afkomstig van de CA, het Mediation Bureau, de Rechtbank Den Haag, advocaten en ouders geven we hieronder een korte beschrijving van deze zaken.

Pilotzaak 1 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 1 is op 23 april 2009 binnengekomen bij de CA. Het gaat om een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Zuid-Europa. In juni 2009 heeft de vader in gesprekken met de CA aangegeven goed contact te willen met zijn zoon. Daarna bleek de vader langdurig onbereikbaar, ook voor de buitenlandse centrale autoriteit. Op 23 december 2009 heeft de CA een verzoekschrift naar de rechtbank verstuurd. De CA heeft op verzoek van de vader op 4 januari 2010 het verzoekschrift ingetrokken. De vader gaf hierbij aan in de toekomst een internationale omgangsregeling te willen treffen en hiertoe opnieuw een verzoek bij de CA in te dienen. De CA heeft op 5 januari 2010 de zaak afgesloten. In deze zaak is geen mediation aangeboden.

Pilotzaak 2 (lopende pilotzaak)

Pilotzaak 2 is op 27 mei 2009 binnengekomen bij de CA. Het betreft een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Oost-Europa.

De vader heeft aangegeven pas in mei naar Nederland te willen komen. Op 11 mei 2010 zal de regiezitting plaatsvinden, na twee maal aangehouden te zijn. De ouders hebben aangegeven na de

regiezitting gebruik te willen maken van mediation. De crossborder mediation in deze zaak staat gepland op 12 en 13 mei 2010.¹⁴

Pilotzaak 3 (afgeronde pilotzaak)

Deze zaak is op 6 juli 2009 binnengekomen bij de CA, als verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Zuid-Amerika. De verwerende ouder is de moeder. Op 26 november 2009 vond de regiezitting plaats, waarbij beide ouders aanwezig waren. Na de regiezitting, waarbij gebruikgemaakt is van een tolk, heeft mediation plaatsgevonden op 27, 28 en 30 november 2009. Ook bij de mediation was een tolk aanwezig. Tijdens de mediation zijn de ouders tot gedeeltelijke overeenstemming gekomen; er is geen overeenstemming bereikt over het hoofdverblijf van het kind maar wel over omgangsregelingen in beide mogelijke landen van hoofdverblijf van het kind en de vakantieplanning. Deze afspraken zijn vastgelegd in een Memorandum of Understanding. De meervoudige kamer is vastgesteld op 10 december 2009. Op verzoek van de ouders is de zitting een week verschoven. Hieruit kwam een bevel tot teruggeleiding voort. De rechtbank heeft zeven weken en drie dagen na indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank uitspraak gedaan. De moeder heeft hoger beroep ingesteld op 22 januari 2010. Op 11 februari heeft de zitting plaatsgevonden; op 19 februari heeft het Hof de uitspraak van de meervoudige kamer bekrachtigd, te weten teruggeleiding van het kind.

Pilotzaak 4 (niet langer pilotzaak)

De zaak is op 17 juli 2009 binnengekomen bij de CA. In de eerste week van binnenkomst is de zaak verder afgehandeld door de advocaat van de verzoekende ouder, zodat de CA de zaak heeft gesloten.

Pilotzaak 5 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 5 is op 11 augustus 2009 binnengekomen bij de CA. Het betreft een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. Het verzoek tot teruggeleiding was aanvankelijk alleen namens de grootmoeder (moeder van de vader) en is later ook namens de vader ingediend. Zowel de grootmoeder als de vader is woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de moeder die haar zoon naar Nederland heeft meegenomen. De CA heeft de vader in het voortraject op de hoogte gesteld van de mogelijkheden tot mediation, maar hij wilde hier geen gebruik van maken.

Op 15 januari 2010 heeft de CA een verzoekschrift ingediend bij een rechtbank in het land, en dit is op 22 januari 2010 doorverwezen naar de rechtbank Den Haag. Er heeft geen regiezitting plaatsgevonden. Noch de grootmoeder noch de vader was in de gelegenheid om de regiezitting bij te wonen (de laatste vanwege detentie). De eerste zitting was voor de meervoudige kamer op 18 februari 2010.

De rechtbank heeft niet binnen zes weken uitspraak gedaan na indiening van het verzoekschrift omdat na de mondelinge behandeling op de zitting van 18 februari 2010 de CA nog in de gelegenheid is gesteld de volmacht van vader en een artikel 15-verklaring te overleggen. Vervolgens mocht de moeder hierop reageren. Op 15 april 2010 is uitspraak gedaan: een bevel tot teruggeleiding.

¹⁴ De bevindingen uit de mediation in deze zaak zijn gezien de looptijd van het onderzoek niet in de verdere evaluatie opgenomen.

Pilotzaak 6 (niet langer pilotzaak)

Pilotzaak 6 is op 11 augustus 2009 binnengekomen bij de CA, een verzoek tot terugleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de moeder. Het voortraject is niet volgens de procedure van de pilot verlopen; er is geen mediation aangeboden in het voortraject.

Het verzoekschrift is bij de rechtbank binnengekomen op 9 november 2009; de regiezitting was gepland op 19 november 2009.

Op de vierde dag na behandeling door de CA vernam de CA dat de ouders wellicht al tot een oplossing waren gekomen. Voorafgaand aan de regiezitting heeft de CA het verzoekschrift ingetrokken, op 18 november 2009. De regiezitting heeft hierdoor geen doorgang gevonden. Het kind is vrijwillig teruggebracht naar land van herkomst.

Pilotzaak 7 (afgeronde pilotzaak)

Zaak 7 is op 26 augustus 2009 binnengekomen bij de CA. Het gaat om een verzoek tot terugleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de moeder, woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de vader.

Het gaat hier om een complexe zaak, aangezien volgens de vader niet direct in de procedure duidelijk was voor zowel de Nederlandse als de buitenlandse CA dat hij ook het gezag had over het kind. De vader stond bereidwillig tegenover mediation voorafgaand aan de regiezitting.

Op 13 en 14 december 2009 heeft de mediation plaatsgevonden. De mediation was eerst een week eerder gepland, maar de moeder had op dat moment niet voldoende geld om naar Nederland te komen.

Tijdens de mediation is Engels gesproken; een tolk was niet nodig. Het Mediation Bureau heeft voor de moeder een hotel geboekt op kosten van het Mediation Bureau. Naar aanleiding van de mediation hebben de partijen een vaststellingsovereenkomst getekend, waarna de verzoekende moeder haar verzoek heeft ingetrokken. De mediation heeft geleid tot overeenstemming. In deze zaak heeft dan ook geen gerechtelijke procedure plaatsgevonden.

Pilotzaak 8 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 8 is op 8 september 2009 binnengekomen bij de CA en betrof de terugleiding van drie kinderen. Beide ouders hebben de Nederlandse nationaliteit; de verzoekende vader woont in Zuid-Europa. In het voortraject is door de CA mediation aangeboden. De vader ging hier echter niet mee akkoord.

Op 24 december 2009 heeft de regiezitting plaatsgevonden. Na de regiezitting hebben de ouders gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot mediation. In het kader van de mediation heeft een kindgesprek plaatsgevonden. De mediation heeft niet geleid tot (gedeeltelijke) overeenstemming. Het verzoek tot terugleiding werd niet ingetrokken.

De meervoudige kamer hield zitting op 15 januari 2010; de uitspraak was een bevel tot terugleiding. Afspraken met betrekking tot de omgang zijn bewerkstelligd door een kort geding.

De rechtbank heeft niet binnen zes weken uitspraak gedaan na indiening van het verzoekschrift, maar in zeven weken en twee dagen, in verband met het honoreren van een aanhoudingsverzoek in verband met het wisselen van advocaat door de moeder.

Pilotzaak 9 (afgeronde pilotzaak)

Zaak 9 is op 15 september 2009 binnengekomen bij de CA. Het was een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende vader is woonachtig in Noord-Amerika. De moeder is de verwerende ouder. Beide ouders zijn van Nederlandse afkomst.

De CA heeft de vader benaderd of hij bereid was om voor mediation naar Nederland te komen. De vader was hiertoe niet bereid, hij wilde een procedure. Op 17 november 2009 heeft de CA een verzoekschrift verstuurd naar de rechtbank Den Haag. De regiezitting was gepland op 26 november 2009, maar is op verzoek van de ouders uitgesteld tot 3 december. Na afloop van de regiezitting hebben de ouders deelgenomen aan mediation. Op 5 en 8 december 2009 heeft de mediation plaatsgevonden.

Tijdens de mediation hebben partijen geen overeenstemming bereikt over het hoofdverblijf van het kind, maar wel over de omgangsregelingen bij de opties voor het hoofdverblijf van het kind. Het verzoek tot teruggeleiding is na de mediation niet ingetrokken.

Op 10 december 2009 heeft de meervoudige kamer zitting gehouden, waarna op 11 januari de uitspraak bevel tot teruggeleiding is gedaan. Op 25 januari 2010 is hoger beroep ingesteld door de verwerende ouder, de moeder. Op 8 februari heeft de CA een verweerschrift van de vader ingediend. Op 11 februari 2010 was de zitting van het Hof. Het Hof heeft de uitspraak van de rechtbank bekrachtigd.

Pilotzaak 10 (niet langer pilotzaak)

Pilotzaak 10 is op 29 september 2009 binnengekomen bij de CA, betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De vader is de verzoekende ouder en is woonachtig in West-Europa.

In de vierde week dat de CA de zaak in behandeling heeft genomen, heeft de Nederlandse CA de buitenlandse centrale autoriteit verzocht om informatie over het verblijf van kind en moeder in Nederland.

Op 23 februari 2010 heeft de CA de zaak gesloten, aangezien bleek dat de moeder en het kind niet op het opgegeven adres in Nederland verbleven, maar in een ander land.

Pilotzaak 11 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 11 is op 6 oktober 2009 binnengekomen bij de CA, en betrof een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De vader is de verzoekende ouder en is woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de moeder, die het kind heeft meegenomen naar Nederland. De vader was op de hoogte gesteld van de mogelijkheid tot mediation door de CA, maar wilde niet naar Nederland komen wegens tijd- en geldgebrek. Om dezelfde redenen is hij tevens niet verschenen op de regiezitting en de zitting van de meervoudige kamer. De CA heeft het verzoekschrift tot teruggeleiding op 24 november 2009 ingediend bij de rechtbank Den Haag.

Ook de moeder was niet aanwezig bij de regiezitting; zij was niet correct opgeroepen. De meervoudige kamer heeft zitting gehouden op 17 december 2009, waaruit de uitspraak bevel tot teruggeleiding volgde op 7 januari 2010. De uitspraak van de rechtbank was zes weken en twee dagen na het indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank; deze uitloop was het gevolg van de feestdagen in december 2009.

Pilotzaak 12 (nog in voortraject)

Zaak 12 is op 13 oktober 2009 binnengekomen bij de CA en bevindt zich momenteel nog in de voorfase. In de vijfde week na het in behandeling nemen heeft de CA informatie opgevraagd bij de buitenlandse CA over de juridische geldigheid van de trouwakte en het gezag van de vader.

In verband met onduidelijkheid over een aantal juridische feiten - in het bijzonder over de geldigheid van het huwelijk tussen de ouders - zijn er enige tijd geen vorderingen mogelijk geweest in de zaak. Het verzoek kon niet direct worden beoordeeld door de trage aanlevering van de noodzakelijk geachte informatie door de buitenlandse CA. Inmiddels (peildatum 28 april 2010) bevindt de zaak zich in de voorfase bij de CA en is er nog geen mediationaanbod gedaan.

Pilotzaak 13 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 13 is op 20 oktober binnengekomen bij de CA. Het betreft een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de moeder, woonachtig in West-Europa. De verwerende ouder is de vader.

De moeder heeft op 19 november bij de CA aangegeven gebruik te willen maken van het mediationaanbod. Op 20, 21 en 23 november 2009 heeft de mediation plaatsgevonden. Ook een kindgesprek maakte deel uit van de mediation. Tijdens de mediation zijn de ouders niet tot overeenstemming gekomen. Het verzoek tot teruggeleiding is niet ingetrokken. De moeder kon niet tot een beslissing komen. Na terugkeer in het land van herkomst heeft zij op aanraden van haar moeder en een oudere dochter die rechten studeert, besloten geen overeenkomst te tekenen.

Op 16 december 2009 heeft de CA een verzoekschrift tot teruggeleiding ingediend bij de Rechtbank Den Haag. Op 14 januari 2010 heeft alsnog een regiezitting plaatsgevonden.

De meervoudige kamer heeft zitting gehouden op 28 januari 2010, waarna de uitspraak bevel tot teruggeleiding is gedaan. De rechtbank heeft zeven weken na het indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank uitspraak gedaan, doordat de moeder als gevolg van het winterse weer niet uit het land van herkomst kon vertrekken naar Nederland. De regiezitting is hierdoor een week verschoven.

Pilotzaak 14 (nog in voortraject)

Pilotzaak 14 is op 26 oktober 2009 binnengekomen bij de CA, betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een zoon en een dochter. De verzoekende ouder is de moeder, woonachtig in West-Europa. De vader is de verwerende ouder.

Op 13 november 2009 stemt de moeder voorlopig in met mediation. Op 20 november verneemt de CA dat de moeder niet kan reageren omdat zij het buitenland niet kan verlaten omdat zij gedetineerd is. Vervolgens doet de moeder een voorstel om de vader te machtigen de procedure voort te zetten. Op 26 februari is er in overleg met de buitenlandse CA een volmacht van de moeder aan de vader om namens haar op te treden in de teruggeleidingszaak. Een ondertekende volmacht was ontvangen op 5 maart 2010. Vanwege de juridische complexiteit en in afwachting van aanvullende informatie heeft de indiening van het verzoekschrift op zich laten wachten. Eind april 2010 was het verzoekschrift gereed voor indiening bij de rechtbank.

Pilotzaak 15 (niet langer pilotzaak)

Zaak 15 is op 2 december 2009 binnengekomen bij de CA. Het gaat om een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de moeder.

De CA wacht op een volledig en origineel verzoek en een bevestiging dat moeder en kind in Nederland wonen. Door de Nederlandse CA is de vader op 11 december gevraagd of hij bereid is deel te nemen aan mediation.

Op 22 januari heeft de moeder aangegeven vrijwillig terug te gaan naar het land van herkomst met haar kind. Zij spreekt met de CA af dat zij een kopie van haar busticket opstuurt. In de tweede week van maart heeft de buitenlandse CA de terugkomst van moeder en kind bevestigd, waarna de zaak door de Nederlandse CA is gesloten.

Pilotzaak 16 (nog in voortraject)

Pilotzaak 16 is op 9 december 2009 binnengekomen bij de CA. Het is een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De vader is de verzoekende ouder en is woonachtig in West-Europa; de moeder is de verwerende ouder.

De vader heeft aangegeven niet te willen meewerken aan mediation. Er lopen twee procedures rondom omgang en wijziging hoofdverblijfplaats buiten de pilotprocedure. De rechtbank Amsterdam heeft aangegeven te wachten op de uitkomst van deze procedures alvorens een uitspraak te zullen doen. Inmiddels heeft (in week 16) de CA een verzoekschrift verstuurd naar de rechtbank Den Haag.

Pilotzaak 17 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 17 is op 14 december 2009 binnengekomen bij de CA en is een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De vader is de verzoekende ouder en is woonachtig in Noord-Amerika. De verwerende ouder is de moeder.

De vader geeft aan pas in mei naar Nederland te kunnen komen. Hij wil geen gebruik maken van het mediationaanbod dat de CA hem in het voortraject heeft gedaan.

Het bleek niet mogelijk een artikel 15-verklaring aan te vragen bij de buitenlandse CA, wel is een *legal opinion* gevraagd en ontvangen. Op 25 februari 2010 heeft de CA een verzoekschrift bij de rechtbank ingediend.

De regiezitting was oorspronkelijk gepland op 18 maart, maar deze vond geen doorgang omdat de vader te kennen heeft gegeven niet ter zitting te zullen verschijnen.

De eerste zitting was daarmee de zitting van de meervoudige kamer op 30 maart 2010. De rechterlijke uitspraak was afwijzing van het verzoek van de verzoekende ouder: er was geen sprake van ontvoering.

De rechtbank heeft acht weken na indiening van het verzoekschrift uitspraak gedaan. De twee weken vertraging zijn opgelopen als gevolg van het aanhouden van de zaak voor de duur van twee weken, zodat de ouders de mogelijkheid hadden om te onderhandelen.

Pilotzaak 18 (nog in voortraject)

Pilotzaak 18 is op 5 januari 2010 binnengekomen bij de CA. Het gaat om een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Noord-Amerika. De verwerende ouder is de moeder.

De CA heeft de vader een mediationaanbod gedaan, maar hij wil hier geen gebruik van maken. In de tweede week van behandeling blijken de ouders het oneens te zijn over de vraag of het visum van de moeder nog geldig is (dit zou wel of niet zijn vervallen na echtscheiding). De zaak bevindt zich nog in de voorfase; er is nog geen verzoekschrift uitgegaan.

De CA heeft in april 2010 vernomen dat de vader naar ander land zou zijn verhuisd; zij hebben dan ook geen contact met de verzoekende ouder. De CA wacht (peildatum 28 april) nog op informatie van de buitenlandse CA over de woonplaats van de vader en de bevestiging dat de vader zijn verzoek tot teruggeleiding wil doorzetten.

Pilotzaak 19 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 19 is op 12 januari 2010 binnengekomen bij de CA en betreft een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Oost-Europa. Op 15 februari 2010 heeft de CA een verzoekschrift ingediend bij de Rechtbank Den Haag. Op 25 februari 2010 heeft de regiezitting plaatsgevonden. Mediation is niet geprobeerd. De man sprak geen andere taal buiten zijn moedertaal en vertrok direct na de regiezitting uit Nederland. Vooralsnog (28 april 2010) is het verdere verloop niet bekend.

Pilotzaak 20 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 20 is op 14 januari 2010 binnengekomen bij de CA, betreffende een verzoek tot teruggeleiding. De moeder is de verzoekende ouder, woonachtig in West-Europa. De moeder doet op 18 februari 2010 een voorstel om contact op te nemen met de vader voor een mediationtraject in het land van herkomst. De buitenlandse CA zal bericht worden over de uitkomst van deze procedure. Inmiddels heeft de CA echter wel een verzoekschrift tot teruggeleiding ingediend.

Op 13 april 2010 heeft een regiezitting plaatsgevonden. De ouders waren bereid om na de regiezitting deel te nemen aan mediation. Mediation was gepland op 16 en 17 april 2010. De mediation is voortijdig afgebroken op de eerste dag: de (verwerende) vader bleek niet bereid om over een oplossing te spreken. De mediation heeft daarom niet tot (gedeeltelijke) overeenstemming geleid.

Op maandag 26 april 2010 zal de zaak worden behandeld in de meervoudige kamer.

Pilotzaak 21 (afgeronde pilotzaak)

Zaak 21 is op 20 januari 2010 binnengekomen bij de CA. Het gaat om een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Oost-Europa. De verwerende ouder is de moeder.

In het voortraject heeft de CA de vader een mediationaanbod gedaan. De vader heeft aangegeven dat hij niet wil deelnemen aan mediation.

De CA heeft een verzoek tot teruggeleiding ingediend bij de Rechtbank Den Haag; deze is binnengekomen bij de rechtbank op 2 maart 2010. De regiezitting heeft plaatsgevonden op 19 maart 2010.

Na de regiezitting hebben de ouders gebruikgemaakt van het mediationaanbod. Mediation heeft plaatsgevonden op 22 maart 2010. Bij de mediation is gebruikgemaakt van een tolk. De mediation is voortijdig afgebroken tijdens de eerste sessie: de vader bleek tijdens de mediation niet bereid om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

De zaak is op 20 april 2010 behandeld door de meervoudige kamer. De uitspraak was afwijzing van het verzoek tot teruggeleiding; er was een weigeringsgrond van toepassing.

De rechtbank heeft ruim zes weken na indiening van het verzoekschrift uitspraak gedaan; de vertraging was het gevolg van een verhindering van een van de advocaten.

Pilotzaak 22 (nog in voortraject)

Pilotzaak 22 is op 22 januari 2010 binnengekomen bij de CA. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in Afrika. De zaak bevindt zich nog in de voorfase, aangezien de buitenlandse CA nog niet de correcte personalia en de benodigde informatie heeft aangeleverd. Op 28 april 2010 zijn moeder en kind nog onvindbaar. De CA Nederland wacht op aanvullende informatie die kan leiden tot het vaststellen van de woonplaats van moeder en kind. Daarna behoort het inschakelen van het Openbaar Ministerie voor opsporing van hen tot de mogelijkheden.

Pilotzaak 23 (niet langer pilotzaak)

Pilotzaak 23 is op 27 januari 2010 binnengekomen bij de CA. In eerste instantie was niet alle noodzakelijk geachte informatie ontvangen door de buitenlandse CA (in Noord-Amerika). Op 21 april 2010 heeft de Nederlandse CA het verzoek afgewezen; het bleek geen internationale kindervervoering te zijn volgens het Haags Verdrag. De eerdere informatie bleek niet correct; het dossier is dan ook gesloten.

Pilotzaak 24 (nog in voortraject)

Deze zaak is op 27 januari 2010 binnengekomen bij de CA, betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een zoon en een dochter. De verzoekende ouder is de moeder, woonachtig in Zuid-Europa. De verwerende ouder is de vader.

Deze zaak bevindt zich voornamelijk in de voorfase bij de CA. De CA wacht op een reactie op het verweer van de vader aan de zijde van de buitenlandse CA en andere aanvullende informatie. Op peildatum 28 april 2010 was het nog onduidelijk of de zaak binnen het Verdrag valt of niet; hiervoor wordt de ontbrekende informatie noodzakelijk geacht.

Pilotzaak 25 (nog in voortraject)

Pilotzaak 25 is op 28 januari 2010 binnengekomen bij de CA, betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een dochter en een zoon. De verzoekende ouder is de moeder, woonachtig in West-Europa. De zaak bevindt zich voornamelijk in de voorfase; de CA Nederland is in afwachting van noodzakelijk geachte aanvullende informatie over persoons- en verblijfsgegevens. Het achterhalen van de locatie van de kinderen loopt op 28 april 2010 via het Openbaar Ministerie; de kinderen zijn voornamelijk onvindbaar.

Pilotzaak 26 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 26 is op 28 januari 2010 binnengekomen bij de CA en betreft een verzoek tot teruggeleiding van een dochter. De verzoekende ouder is de vader, woonachtig in West-Europa. De verwerende ouder is de moeder.

Op 16 februari heeft de CA een verzoekschrift ingediend bij de rechtbank Utrecht. Op 4 maart 2010 heeft de regiezitting plaatsgevonden. Na de regiezitting hebben de ouders gebruikgemaakt van het mediationaanbod. Mediation heeft plaatsgevonden op 6 en 8 maart 2010.

Tijdens de mediation zijn de ouders tot volledige overeenstemming gekomen. De vader heeft het verzoek tot teruggeleiding ingetrokken onder voorwaarde dat moeder en dochter terugkeerden naar land van herkomst. Het verzoek was opname van de vaststellingsovereenkomst geworden.

De overeengekomen afspraken zijn vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. De vaststellingsovereenkomst is opgenomen in een beschikking. De rechtbank heeft uitspraak gedaan zes weken en twee dagen na indiening van het verzoekschrift.

Pilotzaak 27 (niet langer pilotzaak)

Pilotzaak 27 is op 28 januari 2010 binnengekomen bij de CA. De moeder was de verzoekende ouder. Op 1 maart 2010 heeft de moeder haar verzoek ingetrokken.

Pilotzaak 28 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 28 is op 22 januari 2010 binnengekomen bij de CA en betreft een verzoek tot teruggeleiding van drie kinderen. De verzoekende partij is de vader, die zelf met twee van zijn andere kinderen elders in West-Europa woont. Hij is weduwnaar; de moeder van zijn overleden echtgenote zorgt voor de kinderen in Nederland.

De vader heeft een verzoek ingediend voor de teruggeleiding van zijn kinderen; tegelijkertijd heeft Bureau Jeugdzorg Rotterdam een verzoek ingediend tot teruggeleiding van zijn in het buitenland wonende kinderen. Deze zaak heeft alleen betrekking op het eerste verzoek, waarbij de vader de verzoekende partij is. Het verzoek had bovendien alleen betrekking op de jongste kinderen, aangezien de oudste 16 jaar is geworden tijdens de procedure en daarom niet meer onder het Haags Verdrag viel.

De regiezitting was gepland op 18 februari 2010 en is in verband met ziekte van de vader verzet naar 11 maart 2010. Nadat de regiezitting al was ingepland, gaf de vader aan bereid te zijn tot mediation met Bureau Jeugdzorg. Er heeft mediation in het voortraject plaatsgevonden. Door de rechtbank is de regiezitting aangehouden, zodat mediation kon plaatsvinden op 8 en 9 maart. Er zijn kindgesprekken gevoerd met de twee jongste kinderen. Het resultaat van de mediation was dat er gedeeltelijke overeenstemming is bereikt. De oudste kinderen blijven in Nederland, het verzoek tot teruggeleiding van het jongste kind wordt echter niet ingetrokken. Het verzoek tot teruggeleiding zal worden behandeld door de meervoudige kamer (de datum van deze zitting was op de peildatum 28 april 2010 nog niet bekend).

Pilotzaak 29 (afgeronde pilotzaak)

Pilotzaak 29 is bij de CA binnengekomen op 5 februari 2010, betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een zoon. De verzoekende ouder is de moeder, die woonachtig is in West-Europa. De vader is de verwerende ouder.

De CA heeft in het voortraject een mediationaanbod aan de ouders gedaan, waarvan de ouders gebruik hebben gemaakt; er heeft dus geen regiezitting plaatsgevonden. Op 14 april 2010 heeft de CA het Mediation Bureau ingeschakeld voor de uit te voeren mediation. Op 23 april 2010 heeft intake van beide ouders door een crossborder mediator plaatsgevonden; op 24 en 25 april heeft vervolgens mediation plaatsgevonden. Tijdens de mediation is gebruikgemaakt van een tolk.

Tijdens de mediation is volledige overeenstemming bereikt; de ouder heeft het verzoek tot teruggeleiding ingetrokken en er is een omgangsregeling tot stand gebracht waaruit volgt dat het kind in Nederland mag blijven.

Eind april 2010 zal de CA de zaak verder afwikkelen en vervolgens sluiten.

Pilotzaak 30 (nog in voortraject)

Zaak 30 is op 23 februari 2010 binnengekomen bij de CA. Het betreft een verzoek tot teruggeleiding. Eind februari 2010 heeft de CA bij de buitenlandse CA verzocht om een artikel 15-verklaring en informatie over het gezag van de ouders. Op 28 april 2010 is er een gezagsbeslissing bekend bij de CA. De CA heeft de vader gevraagd om te reageren binnen een week.

4.4 *Ten slotte*

Van de dertig ingestroomde zaken bij de CA die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn vijftien zaken afgerond. Acht zaken bevinden zich nog in de voorfase en zeven zaken voldeden uiteindelijk niet meer aan de voorwaarden van de pilot, bijvoorbeeld doordat het verzoek tot teruggeleiding werd ingetrokken. In de verdere rapportage zullen wij de resultaten toespitsen op de vijftien afgeronde pilotzaken.

Het tijdsverloop van de zaken beschrijven we in het volgende hoofdstuk. Hierin staat de verkorte procedure centraal.

In tien van de vijftien afgeronde pilotzaken heeft mediation plaatsgevonden. In hoofdstuk 6 zullen we hierop nader ingaan.

5 *De verkorte procedure*

De pilot is opgedeeld in een voortraject bij de centrale autoriteit, een rechtbankfase en een hof fase. Voor elk van de fasen staat een termijn van zes weken. De procedure voor de gehele pilot komt hiermee op achttien weken. In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre dit doel van het verkorten van de procedure voor internationale kindervervoeringszaken is gehaald binnen de pilot en vergelijken we de situatie tijdens de pilot met de situatie voorheen. We brengen per afgeronde pilotzaak in kaart hoe de procedure is verlopen (5.1). We staan vervolgens in 5.2 stil bij de rol van de CA en de omstandigheden die van invloed zijn geweest op de pilot. Ten slotte lichten we in 5.3 de bevindingen per fase nader toe.

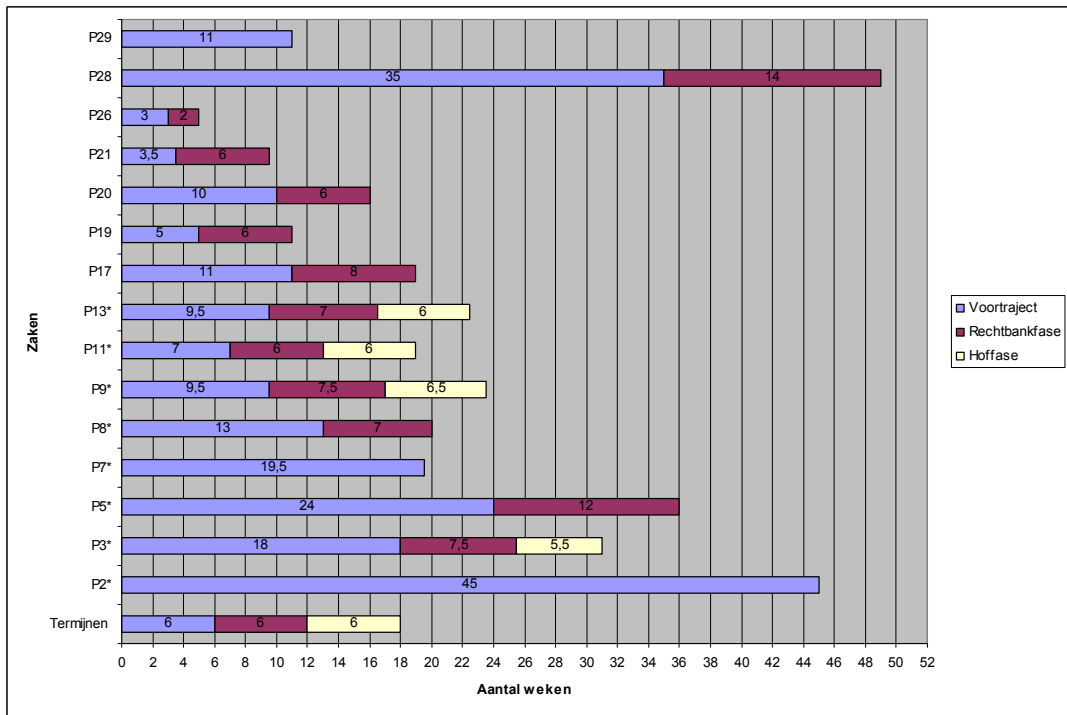
5.1 *Tijdsverloop zaken binnen de pilot*

Aan de hand van de aangeleverde gegevens van de CA, het Mediation Bureau en de Rechtbank Den Haag is per pilotzaak in kaart gebracht waar de zaak zich eind april 2010 bevond in de procedure van de pilot en waar eventuele vertraging is opgetreden.

Officieel is de pilot op 1 november 2009 van start gegaan. Een aantal zaken is echter in de periode voor 1 november ingestroomd bij de CA en vervolgens ook opgenomen in de pilot. Deze zaken hebben in de regel een langer voortraject doorlopen voordat de CA een verzoekschrift heeft ingediend bij de rechtbank.

Figuur 5.1 laat het tijdsverloop van de pilotzaken zien, waarbij is afgerond op halve weken. Het betreft de afgeronde pilotzaken (zie 4.3). De pilotzaken die voor de begindatum van de pilot 'pressure cooker', 1 november 2009, zijn binnengekomen bij de CA zijn voorzien van een * achter het zaaknummer. De onderste balk in de grafiek geeft de binnen de pilot beoogde termijnen weer. Daarboven is het tijdsverloop per pilotzaak weergegeven op basis van de beschikbare gegevens.

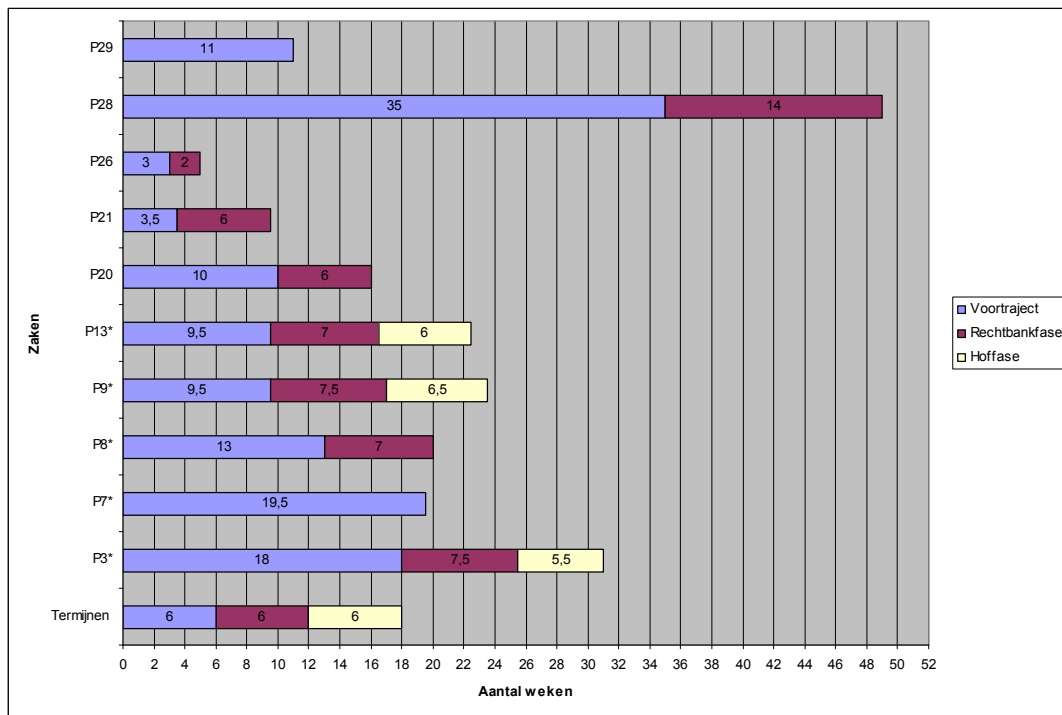
Figuur 5.1 Tijdsverloop afgeronde pilotzaken



De gemiddelde doorlooptijd in het voortraject - de behandeling door de CA - ligt voor de vijftien afgeronde pilotzaken gemiddeld op 14,9 weken. Sommige zaken waren al voor de invoering van de pilot binnengekomen bij de CA. Om die reden is het gemiddelde aantal weken ook berekend met een maximum van 24 weken (de looptijd van de pilot op de peildatum). Het gemiddeld aantal weken in het voortraject voor de afgeronde pilotzaken ligt hiermee dan op 13,5 weken.

Gezien de uitgangspunten van het HKOV moet mediation in het voortraject niet ten koste gaan van de snelheid van de procedure. Dit blijkt in de pilot inderdaad niet het geval te zijn geweest. De gemiddelde tijdsduur van het voortraject voor de tien zaken waarin mediation heeft plaatsgevonden, ligt zelfs iets lager dan de bovengenoemde 13,5 weken, namelijk op 13,2 weken (zie figuur 5.2). Voor de vijf afgeronde zaken waarin geen mediation heeft plaatsgevonden, is dit gemiddeld 18,4 weken.

Figuur 5.2 Tijdsverloop van de zaken waarin mediation heeft plaatsgevonden (in voortraject of na regiezitting)



In de rechtbankfase ligt de gemiddelde doorlooptijd voor de afgeronde pilotzaken gemiddeld op 7,4 weken.

De gemiddelde doorlooptijd van de fase bij het Hof ligt voor de vier pilotzaken waarover gegevens bekend zijn, gemiddeld op zes weken.

Wanneer we de tijdsbalken van de pilotzaken vergelijken met de beoogde termijnen van drie keer zes weken, valt op dat de gehele procedure in veel zaken langer dan achttien weken duurt. Vertraging treedt vooral op in de eerste zes weken: van het moment waarop het verzoek door een buitenlandse CA is ingediend bij de Nederlandse CA tot het moment van het indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank of - in het geval van mediation in het voortraject - de einddatum van de mediation. Slechts in drie van de vijftien afgeronde pilotzaken is het voortraject binnen zes weken afgerond.

Desondanks is er volgens de Rechtbank en de CA bij inkomende internationale kindervervoeringszaken aanmerkelijke tijdswinst geboekt ten opzichte van de situatie vóór de pilot. De CA komt vergeleken met de situatie voor de pilot in zaken veel eerder met een verzoekschrift. Dit geeft ten opzichte van de situatie voor de pilot tijdswinst in het gehele traject.

De betrokken instanties, advocaten, ouders en experts beoordelen het verkorten van de gerechtelijke procedure unaniem als zeer positief. Zij zijn het erover eens dat het bij internationale kindervervoering in het belang van kind(eren) en ouders is om snel tot een afhandeling te komen.

Hoewel in een mediationprocedure tijd soms ook als bondgenoot kan worden gezien om tot overeenstemming te komen, geldt volgens de betrokkenen in principe: hoe sneller terug, hoe beter. Kinderen kunnen anders een dubbel of zelfs driedubbel trauma oplopen: bij de scheiding van de ouders, bij het weghalen uit de vertrouwde omgeving naar Nederland en vervolgens bij teruggeleiding weer weg uit de inmiddels vertrouwde omgeving naar het land van herkomst.

Een expert illustreert dit: *'Iedere poging de procedure te verkorten is als winst op te vatten en in het belang van het kind. Immers: hoe langer het duurt, hoe groter de problemen zijn. Zeker bij kleine kinderen is er al snel sprake van worteling.'*

5.2 *De centrale autoriteit*

Bij de CA zijn de verschillen ten opzichte van de oude situatie vooral gelegen in de snelheid van handelen, ingegeven door de verkorte termijnen binnen de pilot. Inhoudelijk zijn de werkzaamheden niet veranderd. De intake gebeurt sneller: GBA-gegevens worden meteen opgezocht en er komt sneller een aanvraag tot stand voor aanvullende informatie bij buitenlandse centrale autoriteiten. Het streven is om binnen enkele dagen een vrijwilligersbrief op te sturen naar de ontvoerende ouder, met de vraag om een snelle reactie op de brief. Voorheen duurde dit langer.

Voorafgaand aan de invoering van de pilot was er bij de procesvertegenwoordigers in principe duidelijkheid over een zaak voordat een verzoekschrift werd ingediend. Door de toegenomen tijdsdruk komt het sinds de invoering van de pilot vaker voor dat de procesvertegenwoordigers minder voorbereid ter zitting komen dan voorheen; de benodigde informatie is dan nog niet volledig. Wanneer de ouders niet aanwezig zijn op de regiezitting zijn er bovendien minder mogelijkheden om de aanvullende informatie direct te verkrijgen. Doordat de informatiepositie ten tijde van de regiezitting is verslechterd, vervult de CA volgens de betrokkenen soms een minder actieve rol tijdens de regiezitting.

Daarnaast is door toegenomen tijdsdruk die is ontstaan door de invoering van de pilot de controlerende functie van de procesvertegenwoordigers op de juridisch en administratief medewerkers minder dan voorheen.

Inkomende zaken hebben door de toegenomen tijdsdruk een hogere prioriteit gekregen bij de CA. Sinds het begin van de pilot zijn de werkzaamheden per zaak in het kader van internationale kinderontvoering toegenomen. Door de tijdsdruk is het opvolgen en rappelleren bij zaken toegenomen. De pilot heeft voor de CA geleid tot intensiever contact met buitenlandse centrale autoriteiten. Ook heeft de pilot geleid tot meer begeleiding van de achtergebleven ouder in de vorm van meer correspondentie en telefonisch contact. Het gaat dan om inspanningen om ouders over te halen aan mediation deel te nemen en om de regiezitting bij te wonen in Nederland. Tevens krijgt de CA sinds de invoering van de pilot te maken met meer rechtszittingen. Een andere factor die de werkdruk heeft verhoogd, is het grotere aantal zaken dat tijdens de pilotperiode is binnengekomen.

De concentratie van rechtspraak in Den Haag scheelt de procesvertegenwoordigers van de CA wel reistijd. In plaats van door het hele land komen de zaken nu in Den Haag op zitting.

Schatting werkzaamheden

Volgens de CA is sinds de invoering van de pilot het aandeel van de intake van inkomende verzoeken op het geheel van de werkzaamheden van de twee juridisch medewerkers verdubbeld (van 20% naar 40% van de totale tijdsbesteding). Ook werkzaamheden ter voorbereiding op procesvertegenwoordiging zijn toegenomen. Dit betrof naar inschatting van de CA eerst 5% van de totale tijdsbesteding, tijdens de pilot is dit toegenomen tot 15%.

Ook voor de drie procesvertegenwoordigers is het aandeel van de werkzaamheden in het kader van inkomende IKO-zaken voor de pilot binnen hun werkzaamheden toegenomen. De procesvertegenwoordigers zijn door de pilot relatief meer tijd kwijt aan de voorbereiding van de procedure. De schatting is dat dit nu voor de drie procesvertegenwoordigers 70% of 75% is, terwijl dit eerst tussen de 30% en 50% lag.

Door het grotere aandeel van werkzaamheden voor de intake en voorbereiding van de procedure, is de tijdsbesteding aan overige taken (zoals aan uitgaande verzoeken, advies en beleid) navenant afgenomen. Voor de pilot was het aandeel van deze overige taken binnen het geheel van de werkzaamheden voor de afzonderlijke procesvertegenwoordigers 65%, 45% en 45%, nu is dit respectievelijk 25%, 10% en 20%.

De extra inzet van de administratief medewerker voor de pilot wordt geschat op 10%. Terwijl de inzet voorheen voor 50% aan inkomende verzoeken en voor 50% aan uitgaande verzoeken werd besteed, is dit nu 60% aan inkomende verzoeken en 40% aan uitgaande verzoeken. De extra inzet is ten koste gegaan van de uitgaande zaken.

Interne omstandigheden van invloed op de pilot

Tijdens de pilotperiode hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan in het personeelsbestand van de CA die van invloed zijn geweest op de werkdruk en uitvoering van werkzaamheden. Per 1 oktober 2009 is een nieuwe medewerker aangenomen. De inwerkperiode van deze persoon viel samen met langdurige afwezigheid van een andere medewerker. Daarnaast is in januari 2010 een procesvertegenwoordiger door ziekte een aantal weken afwezig geweest. Het werk van deze medewerker diende te worden herverdeeld. Overige factoren van invloed op de toegenomen werkdruk zijn opgenomen ouderschapsverlof, dienstreizen en externe afspraken zoals presentaties. Per 1 maart 2010 is een nieuwe werknemer in dienst getreden.

5.3 *Het voortraject*

De termijn van zes weken blijkt voor de CA vaak niet haalbaar. De CA is afhankelijk van buitenlandse autoriteiten om de noodzakelijke aanvullende gegevens te verkrijgen. De aanlevering van gegevens kan soms lang duren. Drie maanden wachten op de vertaling van een verklaring is, ondanks rappelleren, bij sommige buitenlandse autoriteiten eerder regel dan uitzondering.

De CA moet dan de keuze maken om binnen de termijn te blijven met een niet-rijpe zaak, of te wachten op aanvullende informatie en uit de tijd te lopen. Vertegenwoordigers van de CA geven aan dat verruiming van de termijn van zes weken meer zou aansluiten bij de procedures van de CA en ruimte zou bieden om 'rijpere' verzoeken te kunnen indienen bij de rechtbank. Het gebrek aan voorbereidingstijd is volgens de CA nijpender in gevallen waarin de verzoekende ouder niet op de zitting verschijnt.

Waar de CA voorheen het verzoek tot terugleiding bij de rechtbank als stok achter de deur kon gebruiken om van de verzoekende partij informatie te krijgen - pas als de informatie binnen is kan het verzoek tot terugleiding naar de rechtbank - is dat in de pilot door de tijdsdruk niet meer mogelijk.

Vanuit de rechtbank wordt echter opgemerkt dat een buitenlandse CA juist vaak sneller informatie aanlevert bij een verzoek van een rechter dan bij een verzoek van de CA. De kortere voorbereidingstijd van de CA hoeft in dit verband geen nadeel te zijn, de regiezitting kan de informatievergaring juist versnellen.

5.4 Fase Rechtbank

Voor het halen van de termijn van zes weken verschilt de situatie voor de Rechtbank Den Haag tijdens de pilot niet veel van de situatie voor de pilot. Internationale kindervervoeringszaken werden altijd al met urgentie behandeld en na binnenkomst van een verzoek binnen twee weken op zitting gezet. Uitspraak volgde dan na twee tot vier weken. Een verschil is wel dat nu een regiezitting en een MK-zitting binnen de zes weken vallen.

Vertraging in de tweede fase (van binnenkomst van het verzoekschrift bij de rechtbank tot en met uitspraak van de rechtbank of afhandeling van mediation die heeft geleid tot gehele overeenstemming) komt voor, maar blijft meestal relatief beperkt. In vijf van de twaalf afgeronde zaken met een gerechtelijke procedure is de termijn van zes weken niet gehaald. Dit is het gevolg geweest van uitstel op verzoek van de ouders (ouder is ziek of heeft geen geld; door winters weer geen vlucht) of van aanhouding van de zaak zodat ouders de gelegenheid hadden om aan mediation deel te nemen. Advocaten merken de flexibele opstelling van de rechtbank op en stellen deze op prijs. Daarnaast zijn er enkele zaken die om zaakgerelateerde redenen zijn aangehouden.

Vertegenwoordigers van de CA ervaren de twee weken tussen het indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank en de regiezitting als te kort. De korte termijn maakt het voor de verzoekende ouder vaak om praktische redenen lastig om de regiezitting bij te wonen, ook al is de ouder tijdig hiervan op de hoogte gesteld.

De planning van de extra zittingen op de korte termijn ervaart de rechtbank als meerwerk. Het sectorhoofd geeft aan dat het daarbij scheelt dat zij als sectorhoofd veel kan (laten) regelen in de planningen. IKO-zittingen kwamen overigens altijd al bovenop het rooster. Het scheelt volgens het sectorhoofd ook dat er binnen de rechtbank veel animo is om IKO-zaken te doen, ook al komen ze bovenop het rooster. De zaken zijn juridisch boeiend omdat er nog sprake is van rechtsontwikkeling. Ook ervaren rechters het als luxe om je in een MK over dergelijke complexe zaken te kunnen buigen.

In het begin van de pilot ontstonden binnen de rechtbank organisatorische problemen in de bemensing van de regiezittingen. Er is toen een vast rooster opgesteld, waarin op elke donderdag een (mogelijke) regiezitting is ingepland. Mocht er een pilotzaak binnenkomen, dan geeft de organisatie van de regiezitting geen organisatorische problemen. Voor de MK-zittingen is de planning ingewikkelder omdat het een zitting met drie rechters betreft.

5.5 *Fase Hof*

Voor de hoven geldt ook dat de tijdsdruk is opgevoerd door de korte termijn. Er wordt aangegeven dat een snellere procedure zeker voordelen biedt in het kader van het HKOV, maar ook kwetsbaar is. Het hof is bij het realiseren van de termijn afhankelijk van advocaten en ouders. Vanaf de uitspraak van de rechtbank heeft een partij nog twee weken om appèl in te dienen. Als het appèlschrift op de laatste dag van die twee weken wordt ingediend, zijn twee van de zes weken hoffase al voorbij. De planning van de zitting moet dan nog gebeuren en er moet een beschikking komen binnen vier weken. Als een zitting pas na drie weken kan worden gepland, is het moeilijk om de termijn nog te halen. De zaken dienen veel prioriteit te krijgen.

In de hoffase dienen de advocaten conform de Uitvoeringswet binnen twee weken een appèlschrift op te stellen. De tijdsdruk zou ten koste kunnen gaan van de kwaliteit.¹⁵ Bij IKO-zaken is mondelinge behandeling echter altijd mogelijk. Er is voldoende gelegenheid op de zitting om zaken toe te lichten. Als colleges heel streng de hand houden aan de tien minuten spreektijd per partij of een maximum stellen aan de omvang van de pleitnota zou dat kunnen wringen. Bij de hoven wordt aangegeven dat zij hiermee in de praktijk soepel omgaan.

Het jaarlijkse aantal IKO-zaken per hof is vaak zeer beperkt. Er wordt in dit verband opgemerkt dat concentratie van rechtspraak in tweede aanleg bij het Hof 's-Gravenhage wellicht het prioriteren en het halen van de termijn eenvoudiger zal maken.

¹⁵ Gedurende de looptijd van het onderzoek was het niet mogelijk advocaten hier hun oordeel over te laten geven.

6 *Mediation binnen de pilot*

In de pilot ‘*pressure cooker*’ neemt mediation een belangrijke plaats in. Hieronder beschrijven we de mediationprocedure en de wijzigingen die zich hierin hebben voorgedaan. Vervolgens gaan we in op het oordeel van ouders en betrokken instanties over verschillende aspecten van de mediationprocedure. In een afsluitende paragraaf gaan we in op de resultaten en opbrengsten van mediation binnen de pilot.

6.1 *De mediation procedure*

6.1.1 *Crossborder mediation*

Crossborder mediation in het kader van internationale kinderontvoering richt zich op de vraag of na een kinderontvoering de ontvoerende ouder met kind vrijwillig teruggaat of in overleg met de verzoekende partner kan blijven. Het formele doel van een crossborder mediation is te bepalen of terugleiding van het kind dient plaats te vinden of niet en onder welke voorwaarden, oftewel afspraken omtrent de omgang te maken. De term ‘*crossborder*’ verwijst naar de ouders die hun verblijf in verschillende landen hebben of willen gaan hebben.

Uitgangspunt van de crossborder mediation is om gezamenlijk oplossingen te vinden die recht doen aan het kind en voor beide ouders aanvaardbaar zijn. Het belang van het kind en een blijvend positieve relatie met beide ouders en andere familieleden staan centraal. Belangrijker dan het komen tot een vaststellingsovereenkomst is het feit dat ouders de intentie hebben om daadwerkelijk tot overeenstemming te komen.

Deelname aan crossborder mediation van ouders is op vrijwillige basis. Door deelname aan de crossborder mediation krijgen ouders de gelegenheid om regelingen te treffen over het hoofdverblijf van het kind die aansluiten bij de behoefte van de ouders en naaste familie in een veilige en onpartijdige omgeving. Bij gehele overeenstemming kan een lange juridische strijd tussen ouders worden voorkomen.

Wanneer de ouders tijdens de crossborder mediation geen volledige overeenstemming bereiken, kan de rechtbank de zaak verder beslechten. De deelname aan de mediation is hierop niet van invloed.

Twee crossborder mediators voeren de mediation uit, in drie sessies van drie uur. De voorbereiding en uitwerking achteraf kosten de mediators elk drie uur. Gedurende de mediationprocedure kunnen ouders contact opnemen met hun advocaten en achterban. Indien ouders tot volledige of gedeeltelijke overeenstemming zijn gekomen, wordt dit vastgelegd in een voorlopige vaststellingsovereenkomst die beide ouders ondertekenen en die hun advocaten vervolgens voorgelegd krijgen. Daarna worden de afspraken definitief vastgelegd. Indien mogelijk en van toepassing legt een rechter de definitieve overeenkomst in een beschikking vast.¹⁶ De inhoud van de overeenkomst is vertrouwelijk.

6.1.2 Het Mediation Bureau

In het kader van de pilot is het Mediation Bureau van het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO) opgericht. Het Mediation Bureau richt zich op het informeren van ouders over crossborder mediation, op de coördinatie van mediation en op het inschakelen van mediators. Een functionaris van het bureau is gedurende het gehele proces ondersteunend en dienstverlenend aanwezig voor ouders en andere betrokken partijen. Het Mediation Bureau draagt de verantwoordelijkheid voor de planning en afronding van een mediation. Tussen de organisatie en de inhoudelijke mediation zit een duidelijke scheiding. In 2009 bestond het Mediation Bureau uit één medewerker, begin 2010 is dit uitgebreid met een stagiaire.

Ouders kunnen door de CA of na de regiezitting worden doorverwezen naar het Mediation Bureau. In het geval van mediation na de regiezitting informeert de rechter het Mediation Bureau direct na de zitting.

Wanneer de ouders over willen gaan tot mediation, spreekt de medewerker van het Mediation Bureau aansluitend op de zitting in het gerechtshuis met de ouders en hun advocaat, eerst met de ene ouder en dan met de andere ouder. In het gesprek met de ouders legt de medewerker de werkwijze van het Mediation Bureau uit, evenals de voorwaarden voor deelname aan de pilot. Ook bespreekt zij de basisregels voor crossborder mediation en de vertrouwelijkheid van de mediation. De ouders ontvangen onder andere een mediationovereenkomst, een brochure van het Mediation Bureau en een flyer over de eigen bijdrage.

Op basis van beschikbaarheid van de ouders en mediators komt er een tijdschema voor de mediation, bestaande uit maximaal drie sessies van drie uur, verspreid over twee dagen. De daaropvolgende dag start de mediation.

Na afloop van de mediation geeft het Mediation Bureau aan de rechtbank door of ouders al dan niet tot (gedeeltelijke) overeenstemming zijn gekomen. Ook vindt terugmelding naar de CA en - indien van toepassing - de advocaat plaats.

Wanneer de ouders (gedeeltelijke) overeenstemming hebben bereikt, verstuurt het Mediation Bureau de vaststellingsovereenkomst ter ondertekening naar ouders en advocaten. Vervolgens stuurt het Mediation Bureau het ondertekende exemplaar naar ouders en advocaten.

¹⁶ Bron: www.internationalekinderontvoering.org; Jaarverslag Centrum Internationale Kinderontvoering 2009.

6.1.3 Mediators

In vervolg op een internationaal congres over crossborder mediation dat het Centrum IKO in 2007 organiseerde, is in 2009 de opleiding crossborder mediation gestart. Doel van de opleiding is het opleiden van een groep geschoolde en ervaren crossborder familiemediators die specifiek in te zetten zijn bij internationale kinderontvoeringszaken. In de training is ingegaan op kennis van en vaardigheden in crossborder mediation in kinderontvoeringszaken, die aansluiten op de nieuwe juridische procedure in Nederland. Belangrijke elementen daarin zijn concentratie van rechtspraak en een snelle en adequate inzet van de regierechter in de eerste weken na het vaststellen van een internationale kinderontvoering en na het verzoek tot teruggeleiding van het kind door de achtergebleven ouder.

Een van de twee mediators die de mediation gaan begeleiden, verzorgt de telefonische intake van de ouders voorafgaand aan de mediation. De mediator legt aan de ouders de procedure uit en vermeldt daarbij nadrukkelijk dat de crossborder mediation niet gericht is op het verzamelen van feiten voor een procedure en dat geheimhouding in acht wordt genomen. Wanneer van toepassing houdt een mediator een kindgesprek.

De huidige poule van crossborder mediators bestaat uit drie advocaat-mediators en vijf mediators met een achtergrond in de psychologie of gedragswetenschappen.

6.1.4 Kosten mediation

Voorwaarden voor deelname aan crossborder mediation bij internationale kinderontvoering zijn een gecommitteerde deelname aan de mediation, meewerken aan de evaluatie van de pilot en het voldoen van een eigen bijdrage. De eigen bijdrage is relatief laag. Het ministerie van Justitie vergoedt het grootste deel van de kosten van de mediation. De eigen bijdrage bedraagt € 98 per ouder. Indien een ouder bijstandsbehoefstig is of met een toevoeging procedeert, bedraagt de eigen bijdrage €49,-. Wanneer ouders echter uit eigen beweging besluiten tot mediation, komen de volledige kosten van de mediation voor de rekening van de ouders.¹⁷

De kosten van het Mediation Bureau zijn opgebouwd uit de kosten van de verschillende taken die het Bureau uitvoert binnen de pilot: het voorlichten van de ouders, het organiseren van de mediation, het rondsturen van de concept- en definitieve vaststellingsovereenkomst en het terugkoppeling naar de CA, de advocaten en de rechtbank.

De kosten voor de mediation lopen uiteen van € 3647,- tot € 7042,59 inclusief locatie, reiskosten, verblijfskosten en indien van toepassing tolkosten en hotelkosten.

Het aantal uren per pilotzaak van het Mediation Bureau loopt uiteen van minimaal 15 tot maximaal 25 uur. In totaal heeft het Mediation Bureau (exclusief reistijd) 202 uren besteed aan de tien mediationprocedures. Dit komt neer op een gemiddelde van iets meer dan 20 uur per mediation. De kosten van het Mediation Bureau vallen niet binnen de totale kosten van de mediation.

De crossborder mediators ontvangen € 200,- per uur, met een maximum van € 2.400,- (maximaal 12 uur à € 200,-). Een en ander is hieronder weergegeven voor de pilotzaken waarin mediation heeft plaatsgevonden.

¹⁷ Bron: www.internationalekinderontvoering.org.

Tabel 6.1 Overzicht uren en kosten crossborder mediation¹⁸

	Uren crossborder mediation	Uren Mediation Bureau	Gebruikte faciliteiten	Kosten mediation	Bijdrage ouders
Pilotzaak 3	13 uur	20 uur (excl. reistijd van 10 uur)	Tolk	€ 7041,59 (incl. locatie, reiskosten, verblijfskosten en tolkkosten)	€ 147,-
Pilotzaak 7	12 uur (incl. 1,5 uur pauze, 1 uur kindgesprek; intake, voorbereiding, afronding mediators)	25 uur (excl. reistijd van 4,5 uur)	Hotel voor moeder geregeld door het Mediation Bureau	€ 5598,27 (alle kosten incl. locatie, reiskosten en hotelkosten moeder à € 60 en annulering tolk)	€ 98,-
Pilotzaak 8	12 uur (incl. 1 uur kindgesprek; excl. voorbereiding en intake door mediator, nader te bepalen)	19 uur (excl. reistijd van 8,5 uur)	Geen	€ 5012,63 (incl. locatie, reiskosten, verblijfskosten)	€ 147,-
Pilotzaak 9	10 uur (incl. voorbereiding, intake en afronding mediators)	16 uur (excl. reistijd van 7,5 uur)	Geen	€ 4153,59 (incl. locatie en reiskosten)	€ 147,-
Pilotzaak 13	14,5 uur totaal (incl. kindgesprek, voorbereiding en afronding 4 uur)	18 uur (excl. reistijd van 7,5 uur)	Geen	€ 4587,08 (incl. locatie en reiskosten)	€ 196,-
Pilotzaak 20	9 uur (incl. voorbereiding en afronding) (mediation is afgebroken)	17 uur (excl. 6 uur reistijd)	Geen	€ 3647,00 (incl. locatie, reiskosten en séjours)	€ 147,- (vader toevoeging aangevraagd dus € 49)
Pilotzaak 21	8 uur totaal (incl. voorbereiding en afronding) (mediation is afgebroken)	15 uur (excl. reistijd 5,5 uur)	Tolk	€ 4788,41 (incl. locatie, reiskosten, séjours, kindgesprek en tolk)	€ 147,- (moeder netto inkomen van € 400 per maand dus € 49,-)
Pilotzaak 26	12 uur (incl. voorbereiding, intake en afronding)	21 uur // 18,5 uur (excl. 2,5 uur reistijd)	Geen	€ 4684,49 (incl. locatie, reiskosten en séjours)	€ 147,- (moeder toevoeging aangevraagd dus € 49,-)
Pilotzaak 28	17 uur (incl. voorbereiding, intake en afronding 3 uur; incl. kindgesprek: 5 uur met voorbereiding en afronding)	23 uur // 19 uur (excl. 4 uur reistijd)	Geen	€ 5976,93 incl. locatie, reiskosten, verblijfskosten en kindgesprek	€ 147,- (vader toevoeging aangevraagd dus € 49,-)
Pilotzaak 29	12 uur totaal (incl. voorbereiding en afronding)	28 uur (excl. 4 uur reistijd)	Tolk	Nader te bepalen	€ 147,- (moeder bijstandsuitkering dus € 49,-)

18 Dit overzicht is onder voorbehoud opgesteld op basis van de eigen administratie van het Mediation Bureau. De gegevens zijn nog niet formeel vastgesteld.

6.1.5 Rol van advocaten bij crossborder mediation

Het Mediation Bureau onderhoudt contact met de advocaten van de ouders voor, tijdens en na de mediation. De advocaten dienen de stukken te ontvangen die de ouders ook ontvangen, waaronder de mediationovereenkomst, het intakeformulier, de brochure en informatie met betrekking tot de eigen bijdrage. De advocaten zijn verder verantwoordelijk voor het tekenen van de crossborder mediationovereenkomst voorafgaand aan de mediation.

Het Mediation Bureau houdt de advocaten op de hoogte van de tijdstippen waarop de mediation plaatsvindt en verzoekt hen op deze momenten telefonisch bereikbaar te zijn voor hun cliënt, ook als dit buiten kantooruren is.

Tijdens de procedure mogen ouders hun advocaten te allen tijde raadplegen. In principe spreken de advocaten voorafgaand aan de mediation met hun cliënt door wat de gang van zaken is en begeleiden ze hen in de mediationprocedure. Verder spelen advocaten een rol bij het doornemen van conceptovereenkomsten wanneer ouders tot (deel)afspraken zijn gekomen. Tevens dragen de advocaten er zorg voor dat ouders de mediationovereenkomst vooraf ondertekenen.

Advocaten kunnen verder een rol spelen in het adviseren wel of geen gebruik te maken van het mediationaanbod en bij het bespreken welke juridische kansen hun cliënt heeft in de procedure.

6.1.6 Wijzigingen in de mediaton procedure

Naar aanleiding van een evaluatieweekend eind januari 2010 waarbij alle crossborder mediators aanwezig waren, is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de crossborder mediationprocedure. Hieronder zetten we deze wijzigingen kort uiteen.

Intake

Ondertekening van de mediationovereenkomst door ouders wanneer zij deelnemen aan crossborder mediation, vindt niet langer plaats tijdens de eerste mediationssessie, maar voorafgaand aan de mediation. Het Mediation Bureau verzorgt de intake. Zodra de overeenkomst ondertekend retour gezonden is naar het Mediation Bureau kan de mediation plaatsvinden. Deze aanpassing werkt tijdsbesparend en voorkomt mogelijke discussie bij aanvang van de eerste mediationssessie. Door deze wijziging is de periode tussen de regiezitting en de aanvang van de crossborder mediation minimaal één dag.

Procedure

Gehandhaafd is de vorm van de mediation procedure: drie sessies van drie uur. De planning van de sessies is echter veranderd naar één sessie op de middag van de eerste dag van de mediation en twee sessies op de tweede dag, met als doel verkorting van de procedure.

De eerste sessie heeft ten doel gezamenlijk tot een inventarisatie van de situatie te komen en de mediationprocedure toe te lichten. Vervolgens vindt een zogenaamde caucus plaats, waarbij beide mediators eerst met de ene en daarna met de andere ouder 15 tot 20 minuten spreken. Oplossingen die de individuele ouders aandragen in de caucus, worden besproken met de andere ouder. Tot slot wordt in de eerste sessie bepaald hoe de invulling is van de sessies van dag twee.

De volgende dag vinden de tweede en derde sessie plaats. De tweede sessie is bestemd voor het uitwerken van mogelijke scenario's rondom hoofdverblijf, omgangsregeling en overige afspraken.

Vervolgens komt een eerste opzet tot stand van de ‘*Memorandum of Understanding*’. Tijdens de daarop volgende lunchpauze kunnen ouders contact opnemen met hun advocaten.

De derde sessie bestaat uit het doornemen en vaststellen van de afspraken, waarbij het uitgangspunt is dat de vaststellingsovereenkomst solide en werkbaar dient te zijn voor beide ouders.

Onderlinge samenwerking mediators

Vastgelegd is dat beide mediators alle vervolgesprekken voeren, met uitzondering dus van de telefonische intake en het inventarisatiegesprek met de ouders voorafgaand aan de mediation. Deze afspraak is erop gericht de onpartijdigheid van de mediators te bewaken.

Kindgesprek

Het uitvoeren van een kindgesprek door een derde, neutrale mediator, is eveneens gericht op het bewaken van de neutraliteit en evenwichtigheid van de mediators. Voorafgaand aan de evaluatie is dit in een aantal gevallen door één van de twee crossborder mediators zelf uitgevoerd.

De derde mediator houdt het kindgesprek zonder aanwezigheid van de andere mediators; wel ontvangen de mediators een beknopt verslag van het gesprek. Het uitgangspunt van het gesprek is de stem van het kind. Het gesprek duurt maximaal dertig minuten en is aan strenge voorwaarden gebonden.

Het verslag van het kindgesprek wordt na de mediation vernietigd, tenzij beide ouders toestemmen het verslag tijdens een gerechtelijke procedure in te brengen. De kosten voor het kindgesprek worden gefinancierd vanuit het huidige budget. Het gesprek inclusief verslaglegging mag maximaal drie uur duren.

Tolk

Om het risico op ruis en eigen interpretatie door een tolk te voorkomen, wordt het gebruik van een tolk zoveel mogelijk beperkt. De ouders moeten aangeven welke taal zij gemeenschappelijk spreken. Wanneer blijkt dat een tolk nodig is, dient deze instructies te krijgen dat het gaat om een zo letterlijk mogelijke vertaling en een terughoudende opstelling. Wanneer ouders tijdens de mediation met elkaar spreken in een andere, voor mediators onbekende taal, verzoeken zij de ouders te spreken in een gemeenschappelijk taal.

Advocaten

Om elke schijn van partijdigheid te voorkomen, dient het contact met de advocaten enkel te verlopen via het Mediation Bureau, niet via de mediators.

Vertrouwelijkheid

Tijdens de gehele procedure dient vertrouwelijkheid voorop te staan. Het wordt onwenselijk geacht dat ouders, naast contacten met hun advocaten en familieleden, ook vertrouwelijke informatie delen met de media. Het belang van het behoud van integriteit van de mediators is van groot belang, zodat de media hen niet in diskrediet brengen.

Vaststellingsovereenkomst

Beide ouders dienen de vaststellingsovereenkomst volledig te onderschrijven. De mediation kan leiden tot geen, gedeeltelijke of volledige overeenstemming. Bij gedeeltelijke overeenstemming zijn de ouders het eens over een omgangsregeling, maar niet over het hoofdverblijf van het kind. De

rechter oordeelt in dit geval over het hoofdverblijf van het kind. In het geval van volledige (of gehele) overeenstemming komen partijen tot overeenstemming over het hoofdverblijf van het kind. Een vaststellingsovereenkomst wordt opgesteld en ondertekend door ouders en advocaten.

6.2 *Crossborder mediation beoordeeld door deelnemers*

In tien van de afgeronde pilotzaken heeft mediation plaatsgevonden.¹⁹ Bij negen van deze zaken vond mediation tussen de ouders plaats. Bij zes van deze zaken heeft één van de ouders meegewerkt aan een interview en/of een uitgebreide vragenlijst ingevuld. Bij één atypische zaak trad Bureau Jeugdzorg (BJZ) op als verwerende partij. Vertegenwoordigers van deze instantie hebben ook een vragenlijst ingevuld. In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen met mediation en de beoordelingen van de procedure.

6.2.1 *Motieven voor deelname*

Aan de ouders is allereerst gevraagd waarom ze aan de crossborder mediation hebben meegedaan. Van de ouders die na de regiezitting aan de mediation hebben meegedaan, wijzen drie ouders direct of indirect naar de rechter: één geeft aan dat de rechter het heeft opgelegd, een ander heeft meegedaan omdat de rechter dit aanbood. De derde ouder geeft aan dat hij er sceptisch tegenover stond, maar zijn advocaten adviseerden hem om toch deel te nemen omdat dit goed zou staan voor de rechter. De advocaten meldden hem daarbij dat ze toch wisten dat hij in zijn gelijk stond en dat ze alsnog konden procederen; deelname aan mediation kon met andere woorden geen kwaad.

De andere ouders die in het voortraject of na de regiezitting deelnamen, deden dit omdat ze graag door te praten het conflict wilden oplossen. Mediation bood in hun ogen de mogelijkheid beide kanten van het verhaal te horen. Eén ouder geeft specifiek aan dit in het belang van het kind te hebben gedaan. De vertegenwoordigers van BJZ gaven aan akkoord te gaan met mediation om een langdurige juridische procedure te voorkomen.

6.2.2 *Intake*

De meeste ouders waren tevreden of zeer tevreden over de intake van de mediationprocedure. Het telefonische intakegesprek door een van de mediators omschreven zij als prettig of zeer prettig. Er is voldoende informatie verstrekt over de mediationprocedure.

Eén verwerende ouder is ontevreden over de informatieverstrekking en over de intake. Ze geeft aan dat zij zeer kort van tevoren te horen kreeg dat er mediation zou plaatsvinden. Ook het intakegesprek heeft ze als vervelend ervaren: *'Ik zat op mijn werk, gaf aan dat ik niet veel tijd had en toch werd het een lang gesprek. Dat was heel vervelend.'*

De desbetreffende mediator geeft aan dat ze gevraagd heeft of het telefoongesprek op dat moment schikte of dat het op een later moment zou moeten worden gevoerd. De ouder koos ervoor het gesprek direct te voeren.

Deze ouder vond achteraf ook dat er bij de intake misschien te weinig aandacht was besteed aan haar zorgen en aandachtspunten bij haar ex-partner. Ze voelde zich door ervaringen met haar ex-partner niet veilig tijdens de procedure. Ze geeft aan dat haar partner erg opvliegend is en dat ze

¹⁹ Peildatum 28 april 2010.

daardoor niet het gevoel had dat ze vrijuit kon praten. Bij de intake was hier naar haar idee misschien niet voldoende aandacht aan besteed: *‘Het was niet meer dan een kwestie van tijd dat hij wel weer een keer boos zou worden en weg zou lopen. Ik vroeg me af of de mediators dat wisten. Ik denk het niet.’* Zij was de enige ouder die aangaf zich tijdens de mediation onveilig te hebben gevoeld.

Ook de vertegenwoordigers van BJZ zijn ontevreden over de intake. Zij vinden de informatie die ze voorafgaand aan de mediation hebben ontvangen niet duidelijk: *‘De mediation was anders dan wij hadden verwacht naar aanleiding van de uitleg die wij hadden gekregen. De mediation was heel juridisch en dat was voor ons niet duidelijk.’*

Ze geven aan dat de telefonische gesprekken vooraf verwarrend waren. Er vonden bij deze zaak meerdere telefonische gesprekken vooraf plaats, waarin volgens de vertegenwoordigers steeds wat anders werd gezegd. Ook vinden ze dat er bij de intake niet voldoende aandacht werd besteed aan de belangen van het kind.

6.2.3 Behandeling tijdens de mediationprocedure

In de enquêtes en interviews is ingegaan op hoe de ouders en vertegenwoordigers zich behandeld voelden tijdens de mediation en op verschillende aspecten van de behandeling tijdens de sessies. Tabel 6.2 geeft de beoordeling van verschillende aspecten van de behandeling weer. Om te kunnen zien in hoeverre de beoordeling samenhangt met de uitkomst van de mediation is tevens opgenomen of de mediation tot overeenstemming heeft geleid.

Tabel 6.2 Aspecten van de behandeling tijdens mediation beoordeeld door de betrokken ouders en partij²⁰

	1	2	3	4	5	6	7
	Verzoekende Ouder	Verzoekende Ouder	Verzoekende Ouder	Verwerende ouder	Verwerende ouder	Verwerende ouder	Verwerende partij
Overeen-Stemming?	Nee	Gedeeltelijk	Volledig	Gedeeltelijk	Volledig	Nee	Gedeeltelijk
Behandeling algemeen	Goed	Goed	Zeer goed	Goed	Netjes en professioneel	Goed	Niet goed
Eerlijk	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Respectvol	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vriendelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Onpartijdig	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Belang kind centraal	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee

Alle ouders zijn tevreden of zeer tevreden over de wijze waarop de mediators hen in het algemeen hebben behandeld. Enkel de vertegenwoordigers van BJZ zijn minder tevreden over de mediation.

Alle ouders en vertegenwoordigers van BJZ vinden dat ze vriendelijk zijn bejegend. Op één verzoekende ouder na vindt iedereen dat ze respectvol zijn behandeld. Twee van de verzoekende ouders voelden zich tijdens de mediation echter niet eerlijk bejegend en noemden de mediation

²⁰ Om de anonimiteit te waarborgen van de geïnterviewden, komen de nummers in de tabel niet overeen met de nummers van de pilotzaken. Tevens geldt dat de zaken niet in chronologische volgorde zijn binnengekomen.

partijdig. Eén van hen vond, hiermee samenhangend, de behandeling niet respectvol. Ook de vertegenwoordigers van BJZ beoordeelden de mediation als niet eerlijk en niet onpartijdig. Hieronder beschrijven wij waarop zij hun oordeel baseren. Omdat de kant van de andere ouder hier ontbreekt en om meer zicht te krijgen op de situatie, beschrijven we ook hoe de mediators de situatie hebben ervaren.

De eerste verzoekende ouder vond de mediationprocedure tamelijk eenzijdig en vooral gericht op de belangen van de verwerende ouder: *‘Er werd mij door de mediator gezegd dat ik eigenlijk verplicht was alimentatie te betalen. Ik vond dat niet de rol van de mediator, maar van mijn eigen advocaat. Mijn advocaat en ik hebben die beslissing om geen alimentatie te betalen weloverwogen genomen. Dan hoef ik niet op mijn vingers getikt te worden dat ik dat wel moet doen, terwijl mijn ex-partner niet op haar vingers wordt getikt voor het illegaal meenemen van de kinderen (...). Ik vraag me af of het normaal is dat er tijdens mediation op alimentatie wordt gewezen. Ik weet wat mijn plichten zijn en vond het niet normaal dat ik op de vingers getikt werd daar.’*

Hij geeft aan van tevoren te hebben aangegeven duidelijkheid te willen over de nieuwe partner van zijn ex en zijn financiële situatie. Ondanks aandringen gingen volgens hem de mediators hier niet op in omdat het volgens hen voor de alimentatie niet zou uitmaken. Volgens de verzoekende ouder maakt dit echter in het land van herkomst voor de alimentatie wel degelijk uit. Zijn ex-partner mocht volgens hem tijdens de mediation wel een onkostenplaatje schetsen, terwijl hier geen enkele onderbouwing voor werd gevraagd. Op dit onkostenplaatje gingen de mediators wel uitgebreid in, terwijl zijn vragen onbeantwoord bleven: *‘Achteraf gezien vond ik het wel partijdig. Ik werd gewezen op de plichten die ik wel moest doen, maar dat deden ze bij haar niet. Zij mocht het onkostenplaatje zo hoog maken als ze zelf wilde.’*

De mediators geven aan dat de verzoekende ouder na eerst bereid te zijn geweest tot onderhandeling, de tweede dag 180 graden was gedraaid en sterk beïnvloed leek door zijn advocaat. Een van de mediators noemt als bottleneck in deze casus de financiële afwikkeling van de scheiding. De verwerende ouder wilde alimentatie ontvangen. Onder meer naar aanleiding deze zaak is besloten de sessies niet langer over drie maar over twee dagen te spreiden (zie 6.1.6).

De andere verzoekende ouder (2) vindt dat er niet geluisterd werd naar zijn standpunt dat zijn kind teruggeleid moest worden en naar de redenen die hij daarvoor gaf: *‘In het voorafgaande telefoongesprek ben ik heel duidelijk geweest dat ik niet afwijk van mijn standpunt dat onze dochter terug moet, maar dat ik zeer zeker bereid ben om te onderhandelen over de tijdsperiode en goede afspraken daarover te maken. Dit heb ik tijdens de mediation ook aangegeven en dan komt één van de mediators aan het eind van de eerste sessie met: “Jullie dochter blijft in Nederland bij moeder en voor vader komt er een dijk van een omgangsregeling.” Hierdoor was ik echt zeer teleurgesteld.*

Naar mijn mening heeft deze mediator zich te veel laten leiden door zijn eigen mening over onder andere de hechtingsband met de primaire opvoeder en niet geluisterd naar wat ik gezegd heb: dat mijn standpunt over waar onze dochter naartoe moet niet open voor discussie is. Anders had ik de hele internationale kindervervoeringsprocedure niet gestart. Naar mijn mening moet je als mediator naar de standpunten van zowel de man als de vrouw luisteren. Dan mag je als mediator daar inderdaad je eigen mening over geven over hoe je het zelf vindt en met allerlei onderzoeken

aankomen die jouw standpunt zouden ondersteunen, maar aan het eind van de dag moet er een oplossing komen waar beide partijen tevreden mee zijn en kan niet zomaar het standpunt van één van de partijen van tafel worden geveegd en met een voorstel worden gekomen dat loodrecht staat op het standpunt van één van de partijen.'

De mediators zeggen over deze mediationprocedure dat de vader de mediation was begonnen met het idee zijn relatie te redden. Toen hij doorkreeg dat dit niet zou lukken, nam hij een andere houding aan en wilde hij enkel teruggeleiding. Zijn onderhandelingsbereidheid was niet groot. Een van de mediators die de aandacht van de ouders op het belang van het kind wilde richten, heeft tegen de vader gezegd dat op de leeftijd van het desbetreffende kind een hechtingsproces plaatsvindt. Wanneer hij het kind zou weghalen bij de moeder zou er volgens hem sprake zijn van 'disrupted attachment': *'Ik heb hem gezegd dat bij teruggeleiding die hechtingsstructuur onherroepelijk zou beschadigen.'* De mediator heeft gevraagd of de vader zich daarop wilde oriënteren en hij heeft hem een artikel over hechting gegeven. De op wetenschappelijke kennis gebaseerde opvatting van de mediator dat teruggeleiding niet goed zou zijn omdat de hechting van het tweejarige kind met de moeder zou worden verstoord, kwam volgens de andere mediator de vader niet goed uit. Vanuit de stuurgroep van de pilot is naar aanleiding van deze mediation aangegeven dat de mediator te ver was gegaan in advisering en dat dit niet de bedoeling is bij crossborder mediation in het kader van het HKOV. De mediator beseft dat hij hier over een grens is gegaan en geeft aan dat hij dit geen tweede keer meer zal doen.

De vertegenwoordigers van BJZ beoordelen de mediation waaraan zij deelnamen ook als partijdig. Ze lichten dit toe: *'Een van de mediators liet duidelijk haar mening doorschemeren en leek mee te gaan met de mening van de tegenpartij. Het standpunt dat wij vanuit Bureau Jeugdzorg hadden ingenomen leek niet geaccepteerd te worden. De mediator probeerde ons richting het standpunt van de tegenpartij te krijgen.'*

Tevens hadden zij het idee dat de verzoekende ouder meer de kans kreeg om zijn woord te doen. Ten eerste kreeg hij naar hun idee erg veel tijd om zijn verhaal te doen. Hierdoor bleef er in hun ogen weinig tijd over voor hun kant van het verhaal. Aan hen werd gevraagd dit in twintig minuten samen te vatten. De vertegenwoordigers waren het hier niet mee eens, waardoor dit punt van de agenda naar de volgende dag is geschoven.

Ten tweede geven ze aan dat als zij aan het woord waren, de verzoekende ouder hen steeds in de rede viel. Ze vinden dat de mediators de grenzen in dit verband niet voldoende bewaakten.

De mediators geven aan dat het een atypische, complexe zaak betrof. Bureau Jeugdzorg was als verwerende partij niet voldoende op de hoogte van de juridische context van de mediation: *'Dit was een complexe zaak. BJZ had zich niet voldoende verdiept in het HKOV, hetgeen de zaak ingewikkelder maakte en ook de tijdsduur verlengde. Er waren daardoor ook verkeerde verwachtingen geschept bij de kinderen. De vader was wel gemotiveerd om mee te werken.'* De vertegenwoordigers wijzen er zelf ook op dat ze niet voldoende op de hoogte waren van de bedoeling van crossborder mediation in het kader van het HKOV en zich niet voldoende hadden voorbereid.

Een verwerende ouder (6) die de mediation niet als partijdig beoordeelde, geeft aan zich zeer gesteund te hebben gevoeld door de mediators: *'It was very nice to know that two independent people, the mediators, thought I was doing the right thing. I felt appreciated.'*

Hij geeft in dit verband aan dat hij het jammer vindt dat de mening van de mediators niet kon worden meegewogen in de verdere procedure voor de rechtbank, enkel omdat zijn ex-partner hier geen toestemming voor gaf: *'It is a shame that the material coming from the mediation can't be used in the legal procedure in court if the other parent doesn't agree. The mediators really did listen to the child. I think I would have done better in court if the mediators could have come to court with us. It's a shame they can't give their opinion on paper. The mother didn't agree with what they wrote down. She decided not to agree after a week of thinking, so we went to court.'*

In deze zaak bevestigden de mediators dat de moeder na afloop niet tot een besluit kon komen. Ze heeft uiteindelijk besloten geen overeenkomst te tekenen.

Vier ouders geven aan dat het belang van het kind of de kinderen in de mediation duidelijk centraal heeft gestaan, al had hun ex-partner dit belang volgens hen niet altijd voor ogen. Twee ouders vinden dat dit belang niet centraal heeft gestaan. Een van hen (ouder 4) geeft in dit verband aan dat er gedurende de hele procedure werd geprobeerd om voor de vader goede opties te vinden omdat hij de rechtszaak was begonnen. De ander (ouder 1) vindt ook dat het belang van het kind niet centraal stond, omdat het volgens hem in het belang van de kinderen is om beide ouders te zien.

Afstand creëren tussen de kinderen en de vader door te praten over in Nederland blijven is in zijn ogen dan geen optie. Temeer omdat de kinderen nog nooit in Nederland hadden gewoond en niet genoeg Nederlands spraken om op school goed mee te kunnen komen. De vertegenwoordigers van BJZ vonden dat het kind niet voldoende centraal stond omdat de juridische procedure zo veel aandacht kreeg tijdens de mediation.

Een verwerende ouder (5) die alle deelaspecten van de behandeling positief beoordeelde, had aanvankelijk wel moeite met de wijze waarop het kindgesprek plaatsvond binnen zijn mediation. Hij wist van tevoren niet dat een dergelijk gesprek zou plaatsvinden en ook niet dat een psycholoog erbij zou worden betrokken. *'Het kwam als een koude douche'*, aldus de vader. Per brief werd hij op de hoogte gesteld van het kindgesprek en dat zijn kind zou worden meegenomen naar een andere locatie voor een gesprek. Hij heeft toen een brief teruggestuurd dat hij daar niet aan wilde meewerken. Vervolgens heeft een gesprek plaatsgevonden met de mediators waarin ze de bedoeling hebben uitgelegd. In dit gesprek is ook afgesproken dat zowel de moeder als de vader bij het kindgesprek aanwezig mochten zijn en dat het gewoon in de thuissituatie, bij de verwerende ouder thuis, zou plaatsvinden. De vader had toen geen bezwaren meer. Hij geeft wel aan dat de procedure van de kindgesprekken meer duidelijkheid behoeft: *'In de toekomst moeten de mediators hier wel meer duidelijkheid over geven, als ouder wil je zoiets weten, je gaat niet zomaar je kind meegeven met een vreemde voor een onduidelijk doel.'*

De procedure rond kindgesprekken binnen de mediation is overigens tijdens de pilot aangepast. De ouders zijn niet meer aanwezig bij het kindgesprek en het gesprek vindt op neutraal terrein plaats (zie ook 6.1.6).

Gevraagd naar zaken die de mediators beter hadden kunnen doen tijdens het traject, geven drie van de zes ouders aan niets te kunnen bedenken. De mediators hebben in hun ogen goed werk

geleverd en hun best hebben gedaan. Ouder 2 vindt dat er beter geluisterd had kunnen worden naar de standpunten van beide partijen. Ouder 6 wijst er in dit verband wederom op dat het jammer is dat de bevindingen uit de mediation niet konden worden meegenomen in de rechtszaak, omdat zijn ex-vrouw hier geen toestemming voor gaf. Eén verzoekende ouder (1) is van mening dat de mediators niet goed geïnformeerd waren over een eerdere uitspraak in zijn zaak. Als ze van de eerdere uitspraak op de hoogte waren geweest, zouden ze volgens hem de mediation anders hebben aangepakt.

De vertegenwoordigers van BJZ vinden dat één van de mediators een meer onpartijdige rol had moeten aannemen en zich niet had moeten laten meeslepen in de emoties van de tegenpartij.

Ook was het volgens hen bij de mediators niet voldoende duidelijk dat zij als instelling deelnamen aan de mediation in plaats van als ouder: *'Het zou fijn zijn als er nog eens zo'n situatie zich voordoet, dat de organisatie meer als organisatie wordt benaderd en niet als vader of moeder.'* Door onervarenheid in mediation met een instelling bestond er volgens hen op veel punten onduidelijkheid ten tijde van de mediation. Ze geven aan zelf niet voldoende op de hoogte te zijn geweest van de bedoeling van de mediation. Ze wisten niet dat de voorgeschiedenis van de zaak in kaart gebracht moest worden. Als ze dit hadden geweten zouden ze de mediation grondiger hebben voorbereid en intern hebben voorbesproken.

6.2.4 Kenmerken van de mediators en de mediation

In de interviews en de vragenlijsten voor ouders is ook ingegaan op kenmerken van de mediators en de mediation. Over de mediators is gevraagd of een man en een vrouw de mediation zouden moeten doen, en hoe zij de combinatie van een advocaat-mediator en een mediator met een gedragswetenschappelijke achtergrond ervaren. De kenmerken van de mediation waarover vragen zijn gesteld betreffen het aantal sessies en de tijdsduur van de sessies. Ook hebben we gevraagd of de mediation aan hun verwachtingen heeft voldaan.

Volgens twee van de ouders zou de mediation niet anders of beter zijn verlopen wanneer deze zowel door een mannelijke als door een vrouwelijke mediator was begeleid. Twee mediations zijn zowel door een mannelijke als door een vrouwelijke mediator begeleid. Een vrouw (ouder 4) geeft aan dat het objectiever zou zijn geweest als de mediation zowel door een mannelijke als een vrouwelijke mediator was begeleid. Een man weet niet of het zou uitmaken, maar hij geeft aan dat mannelijk inzicht misschien anders is in dit soort zaken.

Eén ouder (5) geeft aan dat het goed was dat er een mediator met gedragswetenschappelijke achtergrond aanwezig was, omdat er psychische problematiek speelde. Een ander (1) geeft aan hier weinig van te hebben gemerkt en er geen voordeel in te zien.

De crossborder mediation werd in drie sessies van drie uur gehouden. Alle betrokkenen beoordeelde het aantal aangeboden sessies positief. Wel gaven twee ouders (4 en 5) aan dat de sessies langer duurden dan drie uur. Eén ouder vond dat de drie uur veel tijd bood om zaken goed door te spreken.

De vertegenwoordigers van BJZ vonden de sessies te lang duren. De ouders vonden het gunstig dat de sessies dicht aaneengesloten plaatsvonden. Meer bedenktijd vonden zij niet nodig. *'Het is beter om gelijk zoiets aan te pakken. Als één van de ouders een beetje verstand heeft en in het*

belang van het kind kan denken, kan dit in de korte tijd die ervoor staat. Hoe meer tijd er overheen gaat, hoe meer kwaad bloed er wordt gezet', aldus een ouder.

Bij vijf van de zes geïnterviewde ouders heeft de mediation aan hun verwachtingen voldaan. Een van hen, een verzoekende ouder, had van tevoren geen hoge verwachtingen. Hij en zijn ex-vrouw kwamen niet tot overeenstemming: 'Er waren zulke grote verschillen dat die niet in drie dagen overbrugd zouden kunnen worden. Ik wist van tevoren dat het zo zou eindigen, er was al veel over gesproken. Het geschil was heel groot. Als je als zo ver bent dat je het voor de rechter brengt, moet je ook niet denken dat je in drie dagen tot een overeenkomst komt. Achteraf is het ook gebleken dat het vergeefse moeite was.'

Een man wist niet wat hij moest verwachten bij de mediation, maar hij was er tevreden over, al was de uitkomst in zijn ogen niet goed.

Voor de vertegenwoordigers van BJZ voldeed de procedure niet aan hun verwachtingen. Zij geven in dit verband aan dat ze er niet van op de hoogte waren dat de mediation 'zo juridisch van aard zou zijn' en dat ze van tevoren hadden gedacht dat het belang van het kind meer voorop zou staan.

6.2.5 Kosten

Om deel te kunnen nemen aan de mediationprocedure, hebben de ouders binnen de pilot een geringe financiële bijdrage betaald. We hebben ouders gevraagd wat voor hen de maximale eigen bijdrage is die ze bereid zouden zijn geweest te betalen voor mediation. Twee ouders geven aan €100 te willen betalen (2 en 3). Eén ouder is bereid € 250 te betalen (4). Deze bijdrage lijkt te zijn gekleurd door de gesubsidieerde bijdrage die ze binnen de pilot betaalden voor mediation.

Een verzoekende ouder (5) geeft vanuit zijn positie aan dat als het een paar duizend euro zou kosten, hij direct naar de rechter zou zijn gestapt. Hij zou niet weten waar hij het geld vandaan zou moeten halen en kan zich voorstellen dat dit voor veel andere mensen ook zo geldt. Eén ouder vindt het afhankelijk van de kans dat de mediation wat oplevert (1). Een ouder (6) geeft ten slotte aan dat hij er veel geld voor over zou hebben, zo veel als maar nodig is, omdat het om zijn kind gaat.

6.2.6 Resultaten en opbrengsten van mediation volgens ouders

In tabel 6.3 is te zien hoe de ouders en vertegenwoordigers van BJZ verschillende aspecten van de uitkomsten van mediation beoordelen.

Tabel 6.3 Ervaren uitkomsten en tevredenheid over mediation volgens betrokken ouders

	1	2	3	4	5	6	7
Uitkomst: overeenstemming	Nee	Gedeeltelijk	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee	Gedeeltelijk
Nuttig voor oplossen conflict over kind(eren)?	Niet nuttig	Nuttig	Zeer nuttig	Zeer nuttig	Zeer nuttig	Niet nuttig	Nvt
Nuttig voor oplossen conflict tussen ex-partners?	Niet nuttig	Niet nuttig	Zeer nuttig	Niet nuttig	Enigszins	Niet nuttig	Nvt
Nuttig voor verbeteren communicatie tussen ouders?	Nee	Ja	Ja, in grote mate	Ja	Enigszins	Tijdens de mediation wel, bij rechtsgang verslechterde communicatie	Nvt
Tevredenheid met het resultaat?	Niet tevreden/ niet ontevreden (had niet anders verwacht)	Niet tevreden/ niet ontevreden	Zeer tevreden	Enigszins jammer dat een alternatief door tijdgebrek niet kon worden doorgenomen	Tevreden	Tevreden; jammer dat de mening van mediators geen rechtsgeldigheid had in verdere procedure	Niet tevreden/ niet ontevreden
Waardering mediation procedure?	Niet goed/ niet slecht	Sommige punten goed, sommige matig	Zeer goed	Zeer goed	Zeer goed	Zeer goed	Matig

In de zaken van twee van de ouders leidde de mediation tot gehele overeenstemming, in drie gevallen tot gedeeltelijke overeenstemming en in twee gevallen werd geen overeenstemming bereikt. In de tabel is te zien dat de tevredenheid met het resultaat van de mediation en de waardering voor de procedure niet altijd samenhangen met het bereiken van volledige overeenstemming. Een ouder bijvoorbeeld die tot gedeeltelijke overeenstemming kwam in mediation was toch tevreden over het resultaat en vond de procedure zeer goed.

De twee ouders die minder tevreden zijn over de resultaten en de procedure minder positief waarden, zijn de verzoekende ouders die zich niet eerlijk en partijdig bejegend voelden. Een van hen vindt dat de mediation wel nuttig is geweest in het verbeteren van de communicatie tussen hem en zijn ex-partner. Hij geeft aan dat enkele zeer onprettige situaties voor de contacten tussen vader en dochter zijn opgelost doordat de mediators zijn ex-vrouw hebben laten inzien dat zij deze situaties kon verhelpen door niet naar haar moeder en haar advocaat te luisteren. Hij is de mediators hier zeer dankbaar voor *‘omdat dit toch heeft geholpen in meer contact zonder gezeur met mijn kind tijdens mijn korte verblijf in Nederland.’*

Ook de vertegenwoordigers van BJZ waarden de procedure maar matig, hoewel de mediation tot gedeeltelijke overeenstemming heeft geleid. Ervaren partijdigheid en een vermeende oneerlijke behandeling lijken de waardering te beïnvloeden.

De ouders die niet tot overeenstemming kwamen, vinden de mediation niet nuttig geweest voor het oplossen van het conflict over het kind/de kinderen. De ouders die tot gedeeltelijke of gehele overeenstemming kwamen, vinden dat de mediation op dit vlak nuttig of zeer nuttig is geweest.

Ouder 4 vindt de mediation bijvoorbeeld zeer nuttig geweest bij het oplossen van het conflict rond haar kind. Toen haar kind het mediationrapport las, wist het dat er nog een optie was naast teruggeleiding of in Nederland blijven. Het kind heeft dit tot vreugde van de moeder in het mediati-onverslag aan de rechter laten lezen.

Bij een van de mediations die in gehele overeenstemming eindigden, bedankten aan het eind van de sessies de ouders elkaar en de mediators. Ze waren zichtbaar opgelucht en blij dat ze eruit waren, volgens de mediators. Ook de andere ouder die tot overeenstemming was gekomen waardeert de doorlopen mediation procedure zeer: *'Mijn lof en dank!'*.

In de bijzondere zaak waarin BJZ de verwerende partij was, achten de vertegenwoordigers de aspecten over het conflict over het kind, over het conflict tussen de ouders en over de communicatie tussen ouders niet van toepassing.

Vier van de ouders geven aan in de toekomst graag weer gebruik te zullen maken van mediation (mocht de gelegenheid zich voordoen). Ze zouden het ook zeker aanraden aan anderen. Ouder 2 geeft aan het niet opnieuw te zullen doen en het misschien aan anderen aan te raden. Ook ouder 1 is sceptischer: hij zou er afhankelijk van de situatie misschien nog wel een keer gebruik van maken en het enkel aan anderen aanraden als het in zijn ogen nog zin heeft.

De vertegenwoordigers van BJZ zouden in een situatie waarin een instelling en een ouder deelnemen aan mediation er geen gebruik van willen maken. Ze vinden wel dat het voor ouders onderling een goede oplossing kan zijn.

6.3 *Beoordeling crossborder mediation door professioneel betrokkenen*

6.3.1 *Opzet en organisatie*

Alle betrokken partijen ervaren de ondersteuning vanuit het Mediation Bureau bij de organisatie en uitvoering van mediation als zeer positief. Advocaten wijzen op de goede organisatie door het Mediation Bureau. De mediationfunctionaris wordt meermalen gecompimenteerd vanwege haar actieve betrokkenheid bij de mediationprocedures en het goede verloop van de communicatie.

De betrokkenen vinden de wijze waarop de pilot is opgezet goed werken, met een onafhankelijk Mediation Bureau onder het Centrum IKO. Er wordt erop gewezen dat het een verbetering is dat onduidelijkheden over de bevoegdheden bij uitvoering van het HKOV in de pilot in concreet beleid zijn uitgewerkt.

Een internationaal deskundige op het gebied van crossborder mediation geeft aan dat het verbinden van een onafhankelijk Mediation Bureau aan een kenniscentrum nuttig is: de mediators hebben hierdoor toegang tot kennis over internationale kinderontvoering en kunnen gebruikmaken van de netwerken van het centrum. Het Centrum IKO is volgens haar de aangewezen partij om kwaliteitsbewaking ter hand te nemen en opleiding en professionalisering van de mediators te

organiseren. Uit de uitgevoerde mediations is weer kennis op te bouwen over internationale kindervervoering die van belang is voor het Centrum. Het is in dit licht van belang de mediations goed te monitoren.

De mediation binnen de pilot vergt grote flexibiliteit van het Mediation Bureau, de mediators, de betrokken ouders, hun advocaten en de procesvertegenwoordigers. De korte termijnen waarop mediations geregeld dienen te worden, maar ook de onzekerheid tot het laatste moment of mediations zullen doorgaan, leggen grote druk op de agenda's van de mediators en vergen planning vooraf.

Als een mediation niet doorgaat, hebben twee mediators toch ruimte hiervoor in hun agenda moeten vrijmaken. Een grotere pool van crossborder mediators zou volgens de mediators de druk kunnen verminderen.

Informatievoorziening ouders en advocaten

De ouders worden vooraf op de hoogte gebracht van de mediationprocedure. Sommige ouders realiseren zich echter niet de implicaties hiervan, volgens het MB en de CA. Ze beseffen bijvoorbeeld niet dat zij niet de dag na de regiezitting terug kunnen vliegen. Mediation is hierdoor niet meer mogelijk. Er wordt aangegeven door de betrokken instanties dat goede voorlichting over de te verwachten procedure van groot belang is. Een advocaat adviseert in dit verband meer informatie over crossborder mediation te vermelden in de oproep. Nu wordt er naar een website verwezen, maar de desbetreffende ouders spreken vaak geen Nederlands en beschikken niet altijd over internet. Het zou volgens deze advocaat goed zijn voor de advocaten die minder ervaring hebben met internationale kindervervoering, en daardoor niet bekend zijn met de (pilot)procedure, als in de oproep alvast staat dat het gaat om een intensief mediationtraject kort na de zitting, zodat advocaten hun cliënten hierop kunnen voorbereiden.

Vanuit het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK) van de Rechtbank Den Haag is veel tijd besteed aan ruchtbaarheid geven aan de pilot onder advocaten waarvan bekend is dat ze vaak IKO-zaken doen. Dit is gedaan door het organiseren van een informatiebijeenkomst en door onder meer op rechtspraak.nl te publiceren over de pilot.

6.3.2 De mediators en de mediation

De mediators zien de pilot als een leerproces. Zij evalueren alle mediations en wisselen de opgedane ervaringen uit. De mediators hebben halverwege de pilot een tweedaagse evaluatiebijeenkomst bijgewoond. Op basis van de evaluaties is de mediationprocedure steeds aangepast. In 6.1.6 staan de voornaamste wijzigingen in de mediationprocedure beschreven.

Vanwege de achtergronden bij internationale kindervervoering en de benodigde kennis van het HKOV achten de mediators een specialistische opleiding noodzakelijk om dit werk goed te kunnen doen. Vanwege het specialisme vinden zij het ook belangrijk om het beroep te beschermen en de kwaliteit te bewaken. Het oprichten van een beroepsvereniging kan hieraan bijdragen. Als gunstig neveneffect van de intensieve training noemen zij dat de mediators elkaar kennen, elkaars sterke punten kennen en dat er grote cohesie is binnen de groep. Dit maakt dat de mediation soepeler verloopt.

De mediators ervaren de aanwezigheid van twee mediators per sessie als zeer nuttig. Sommigen ervaren dit zelfs als noodzakelijk. De intensiteit en complexiteit van de zaken maken het belangrijk elkaar te ondersteunen en met elkaar te kunnen sparren. De mediators krijgen met een overvloed aan emoties te maken, maar moeten tegelijkertijd zakelijk blijven. Ook veiligheidsaspecten spelen een rol; de veiligheid van de mediators wordt in situaties met een hoog conflictgehalte beter bewaakt indien mediators gezamenlijk de mediation uitvoeren.

In sommige landen is het streven dat een man en een vrouw co-mediation uitvoeren bij crossborder mediation. In de huidige situatie met één mannelijke mediator in de pool van crossborder mediators is dit niet haalbaar. De ouders lijken geen problemen te hebben met een co-mediation door enkel vrouwen. Volgens de mediators is het voor de mediation ook niet heel relevant. De mediation is goed te begeleiden door twee vrouwen.

Co-mediation door twee mediators met verschillende achtergronden, een advocaat-mediator en een mediator met een gedragswetenschappelijke achtergrond of achtergrond in maatschappelijk werk, ervaren de mediators echter wel als nuttig. De jurist brengt de benodigde kennis in over het HKOV, kan de juridische kant van een zaak in de gaten houden, gemakkelijk contacten met advocaten onderhouden en een goede overeenkomst opstellen. De andere mediator kan zich meer richten op gedragsbeïnvloeding en emotionele begeleiding. Ook merken de mediators op dat een mediator met een gedragswetenschappelijke achtergrond handig is omdat deze meer kindgericht is. Er kan een taakverdeling ontstaan waarbij de jurist de juridische kant in de gaten houdt en de andere mediator zich meer op de emotionele begeleiding richt.

Een mediator wijst erop dat vanwege de zwaarte van de problematiek het goed is dat een psycholoog aanwezig is. Situaties kunnen volgens deze mediator heel belastend zijn: *'Soms zie je een kind worden teruggedleid door oma en vader is nooit thuis, of een moeder heeft psychische klachten: je weet dat het mis gaat lopen. Wat win je hier nu mee? Dat is heel belastend, ook voor de mediator.'*

Een andere mediator merkt op dat het lastig is dat een advocaat-mediator en een mediator met gedragswetenschappelijke achtergrond niet gelijkwaardig kunnen opereren. De jurist mag volledig de eigen expertise benutten in het werk, terwijl de gedragswetenschapper zijn expertise maar beperkt mag aanspreken binnen de mediation: *'Je kunt dus wel de juridische structuur uitleggen, dit brengt een veel lager risico met zich mee dan toelichtingen geven vanuit wat bekend is in de gedragswetenschappelijke hoek. Dit toont aan dat het HKOV voornamelijk een juridisch vehikel is.'* Volgens deze mediator zou co-mediation nog beter werken als beide disciplines gelijkwaardig zijn, in die zin dat de psychologische kennis ook kan worden ingebracht.

Een deskundige op het gebied van crossborder mediation vindt in dit verband dat de focus van mediation erop moet liggen ouders in staat te stellen het belang van hun kind goed af te wegen. De mediators behoren geen inhoudelijke opvatting te hebben, of deze in ieder geval niet te laten doorklinken. Het belang van het kind dient door de ouders te worden bepaald of door onafhankelijke externe deskundigen, niet door de mediators. De mediators moeten zich neutraal kunnen opstellen en niet hun andersoortige expertise willen inbrengen in de procedure.

Het HKOV is volgens haar niet een verdrag dat is gegrond op welzijn. Met welzijnsaspecten dient in de mediation alleen rekening te worden gehouden in zoverre de rechter hiermee rekening houdt.

In het verlengde hiervan is het de vraag wat voor mediationdiensten je wilt aanbieden. Als je je in mediation specifiek richt op het belang van het kind kan dat op gespannen voet staan met het HKOV.

Volgens enkele van de mediators sluit het HKOV niet voldoende aan bij het belang van het kind. Het verdrag zou aan herziening toe zijn. Deze mediators vinden dat de procedure niet enkel gericht zou moeten zijn op teruggeleiding, maar ook op een internationale omgangsregeling.²¹ De beperking tot al dan niet teruggeleiden is volgens hen niet altijd in het belang van het kind. De procedure zou zich meer moeten richten op de internationale rechten van het kind, in samenhang met het verdrag.

Tijdsduur

Zoals hierboven vermeld, vinden de mediators de sessies zeer intensief. De drie keer drie uur zijn kort, maar zij vinden het in het kader van HKOV nuttig om de mediation in een korte tijd af te ronden.

De verwachting is dat het in de loop van de tijd door meer ervaring gemakkelijker zal zijn de mediation binnen negen uur af te ronden. Mede met het oog op de tijdsdruk zijn tijdens de pilot het tekenen van de mediationovereenkomst en het betalen van de eigen bijdrage uit de eerste mediatorsessie gehaald.

Het opsplitsen in drie keer drie uur heeft volgens de betrokkenen als voordeel dat de ouders tussentijds kunnen nadenken over wat er is besproken en overleg kunnen voeren met derden.

Rol advocaten

Advocaten kunnen volgens de mediators grote invloed hebben op het verloop van de mediation. Zij kunnen een positieve rol hebben bij het motiveren van ouders om deel te nemen. Het is daarbij van belang dat zij het nut ervan inzien en de werkwijze onderschrijven. Kennis over het HKOV en de thematiek die bij internationale kinderontvoering speelt achten de mediators ook wenselijk. In een aantal zaken hebben, volgens de mediators, de advocaten een negatieve invloed gehad tijdens de mediationprocedure. Zij noemen voorbeelden van mediations waar ouders na overleg met hun advocaat *'als blad aan de boom waren gedraaid'* en niet langer bereid waren tot overeenstemming te komen. Advocaten kunnen de verzoekende ouder ervan overtuigen dat zij een sterke zaak hebben en niet tot overeenstemming hoeven te komen. Hierdoor ontstaat volgens mediators disbalans tussen de ouders in de mediation.

De advocaten die geïnterviewd zijn of een vragenlijst hebben ingevuld, staan zeer positief tegenover het aanbieden van mediation bij internationale kinderontvoering. Zij hebben hun cliënten ook gestimuleerd mediation te proberen. Na hun ervaringen met de pilot zouden ze hun cliënten in IKO-zaken in het vervolg ook crossborder mediation adviseren als alternatief voor een gerechtelijke procedure. Het goed begeleiden van de cliënt tijdens de sessies vinden ze in het belang van hun cliënt. Eén advocaat die een cliënt bijstond in het begin van de pilot vindt, gezien het aantal vragen

²¹ Dit is volgens het HKOV overigens al het geval.

dat hij tijdens de mediation kreeg en de juridische kwesties die aan de orde kwamen, dat het beter zou zijn geweest als de advocaten van beide partijen aanwezig zouden zijn bij de mediation.

De mediators en het MB ervaren het als knelpunt dat advocaten niet altijd bereikbaar zijn voor hun cliënten tijdens de mediationssessies. Dit geldt vooral in de weekenden, wanneer een deel van de sessies plaatsvindt. Ook de CA is als procesvertegenwoordiger dan niet altijd bereikbaar. De oorzaak van de slechte bereikbaarheid van advocaten ligt wellicht voor een deel in de informatie aan advocaten vooraf en de korte tijdsduur tussen de regiezitting en de mediation: *'De mediation ging van start in het weekend na de zitting. Aangezien de zaak pas in de week van de zitting bij mij binnenkwam en ik niet bekend was met de pilot pressure cooker, heb ik geen rekening kunnen houden met mediation in het weekend en beschikbaarheid.'*, aldus een advocaat. Ze geeft aan dat ze hierdoor tijdens de mediationssessies in het weekend haar cliënt niet (op de achtergrond) heeft kunnen adviseren. Zij vindt dat er te weinig rekening wordt gehouden met de beschikbaarheid van de advocaat.

6.3.3 Factoren van invloed op mediation

We hebben aan de mediators, advocaten en vertegenwoordigers van de betrokken instanties ook gevraagd welke factoren in hun ogen van invloed zijn op de uitkomsten van mediation. De belangrijkste factoren om overeenstemming te bereiken zijn volgens de betrokkenen de bereidheid van de ouders tot een oplossing te komen en concessies te doen, en het kunnen en willen denken in het belang van het kind. De intake voor mediation vergt specialistische kennis.

Zij noemen ook als factor de mogelijkheid te overleggen met de advocaat en met de achterban. Advocaten wijzen op de kansen binnen de gerechtelijke procedure: hoe kleiner de kans wordt geacht op succes bij rechtsgang, hoe groter de kans op succes bij mediation.

Financiële middelen kunnen een reden zijn waarom het niet lukt overeenstemming te krijgen over een omgangsregeling. Het loopt dan bijvoorbeeld vast omdat een ouder in het kader van de omgangsregeling geen reiskosten wil betalen.

De betrokkenen stellen dat het echter ook afhankelijk blijft van de emotionele grillen van de ouders. In één van de mediations bereikten de ouders gehele overeenstemming, terwijl de CA en de mediators dit aanvankelijk niet hadden verwacht.

Volgens een deskundige op het terrein van crossborder mediation zijn de kwaliteit en neutraliteit van de mediator eveneens belangrijke factoren. Ze wijst er verder op dat als een mediation niet tot overeenstemming leidt, dit niet aan iets of iemand te wijten is. Het betekent volgens haar enkel dat de ouders in deze specifieke zaak niet tot een oplossing konden komen die voor hen werkbaar was.

Selectiecriteria

Binnen de pilot wordt aan alle ouders die aangeven het te willen, mediation aangeboden. Wat betreft het hanteren van selectie aan de poort, niet alle ouders toelaten tot mediation, geven betrokkenen aan dat crossborder mediation juist een snelle afhandeling en een intensief bemiddelingstraject beoogt. Daarin past geen langere intakeprocedure. Zij zijn het er wel over eens dat de onderhandelingsbereidheid van de ouders moet worden nagegaan. Als aan de poort al duidelijk is dat een ouder niet wil onderhandelen en uitsluitend zijn of haar recht wil halen, is mediation geen adequaat middel.

De enige selectiecriteria die het Engelse Reunite hanteert, zijn de werkelijke bereidheid om het conflict op te lossen, het openstaan voor standpunten en die willen bespreken (*open mindedness*).

Als een ouder enkel aan mediation wil meedoen omdat de advocaat heeft gezegd dat te doen, en de werkelijke bereidheid om open te staan voor verschillende alternatieven ontbreekt, komt er geen mediation. Het komt in Groot-Brittannië overigens niet vaak voor dat er geen mediation plaatsvindt na de intake.

Kosten

Volgens de geïnterviewde advocaten van zowel verzoekende als verwerende ouders zijn de geringe kosten die verbonden zijn aan crossborder mediation tijdens de pilot een belangrijke reden geweest voor de ouders om mee te doen: *'Als mijn cliënt ook nog de kosten voor mediation had moeten betalen, weet ik zeker dat hij niet had meegedaan'*, aldus een advocaat.

Ook andere betrokkenen vrezen dat ouders als ze veel voor deelname aan mediation moeten betalen, deze stap niet meer zetten en direct doorgaan naar de rechter. Dit zou vooral gelden voor de ouders die minder te besteden hebben.

Een aanzienlijk deel van ouders in IKO-zaken bestaat volgens vertegenwoordigers van de CA en de rechtbank echter ook uit betergesitueerden. Zij zouden een mediation wel kunnen betalen.

Tijdens de pilot moesten ouders een eigen bijdrage betalen van € 98,-. In tabel 6.1 is te zien in hoeveel zaken ouders een toevoeging hebben gekregen voor deze eigen bijdrage. Een aantal verzoekende ouders kon niet naar de regiezitting komen vanwege het ontbreken van financiële middelen.

De betrokken instanties achten het noodzakelijk dat er voor de ouders die minder te besteden hebben rechtsbijstand wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie. Gezien de geringe kosten die de ouders die wél aan mediation wilden meedoen bereid zijn te betalen (zie 6.2.5), mogen de kosten voor de ouders niet veel meer zijn dan de huidige eigen bijdrage. Als de bijdrage de kosten van co-mediation niet grotendeels zou dekken, lijkt crossborder mediation enkel bereikbaar te worden voor de betergesitueerden. Dit zou leiden tot rechtsongelijkheid. Er wordt ook gewezen op de nadelen van disbalans in de eigen bijdrage voor mediation. Als één van de ouders meer betaalt, kan dit de mediationprocedure nadelig beïnvloeden, onder andere door ervaren tijdsdruk.

Verschillende betrokkenen, waaronder een rechtsdeskundige en een internationale deskundige op het terrein van crossborder mediation, geven aan dat mediation in het kader van de uitvoering van het HKOV gesubsidieerd zou dienen te worden. Dit sluit aan bij de achtergrond en doelstelling van het Verdrag.

6.4 Resultaten en opbrengsten van mediation

In totaal hebben tijdens de pilot tien mediationprocedures plaatsgevonden: vier in het voortraject en zes na regiezitting. In onderstaande tabel zijn de resultaten van de pilotzaken waarbinnen mediation heeft plaatsgevonden schematisch weergegeven.

Tabel 6.4 Schematische weergave resultaat pilotzaken met crossborder mediation

	Aantal pilotzaken met mediation (N=10)	Resultaat
Mediation voorafgaand aan regiezitting	4	<ul style="list-style-type: none">• 2 maal volledige overeenstemming• 1 maal gedeeltelijke overeenstemming• 1 maal geen overeenstemming
Mediation na regiezitting	6	<ul style="list-style-type: none">• 1 maal volledige overeenstemming• 2 maal gedeeltelijke overeenstemming• 3 maal geen overeenstemming
Mediation totaal	10	<ul style="list-style-type: none">• 3 maal volledige overeenstemming• 3 maal gedeeltelijke overeenstemming• 4 maal geen overeenstemming

In tien van de vijftien afgeronde pilotzaken is voor mediation gekozen. In het voortraject heeft vier keer mediation plaatsgevonden. Na de zeven regiezittingen waarin de regierechter de mogelijkheden van mediation heeft beproefd, hebben in zes zaken ouders voor mediation gekozen.

Bij de mediation in het voortraject is in twee gevallen volledige overeenstemming bereikt. In twee andere gevallen is er gedeeltelijke overeenstemming bereikt. In één geval werd de mediation na de eerste sessie afgebroken zonder overeenstemming te bereiken.

De vijf mediationprocedures die na de regiezitting hebben plaatsgevonden, hebben één maal tot volledige overeenstemming geleid, twee maal tot gedeeltelijke overeenstemming en drie maal niet tot overeenstemming.

Binnen de tien zaken is in totaal vier maal geen overeenstemming bereikt, drie maal gedeeltelijke overeenstemming en drie maal volledige overeenstemming. In deze laatste gevallen heeft geen MK-zitting hoeven plaatsvinden.

Hoewel dit natuurlijk sterk afhankelijk is van de individuele zaken, kunnen we voorzichtig stellen dat in het voortraject de mediation meer positieve resultaten in de vorm van gedeeltelijke of volledige overeenstemming heeft opgeleverd.

In mediations die tot gedeeltelijke of gehele overeenstemming hebben geleid, vinden de ouders de mediation nuttig of zeer nuttig voor het oplossen van het conflict over het kind of de kinderen.

Ouders die geen overeenstemming bereikten vonden de mediation in dit opzicht niet nuttig. De helft van de ouders vindt dat de mediation (enigszins) heeft bijgedragen aan het verbeteren van de communicatie met de andere ouder. Voor het oplossen van het conflict met de ex-partner was de mediation minder nuttig.

De tevredenheid met het resultaat van de mediation en de waardering voor de procedure hangen niet enkel samen met het bereiken van gehele overeenstemming. Een ouder die tot gedeeltelijke

overeenstemming kwam in mediation, was bijvoorbeeld toch tevreden over het resultaat en vond de mediationprocedure zeer goed. Twee verzoekende ouders en vertegenwoordigers van een instelling die als verwerende partij optrad, waren minder tevreden over de resultaten en waarden de procedure minder positief. Zij voelden zich niet eerlijk bejegend en beoordeelden de mediation als partijdig.

De ouders zijn tevreden of zeer tevreden over de wijze waarop ze in het algemeen werden behandeld door de mediators. De ouders vinden dat ze vriendelijk zijn bejegend. Bijna alle ouders vinden ook dat ze respectvol zijn behandeld. Twee van de verzoekende ouders en een verwerende partij voelden zich tijdens de mediation echter niet eerlijk bejegend en noemden de mediation partijdig.

De geringe kosten die verbonden waren aan deelname aan mediation tijdens de pilot lijken een belangrijke stimulans te zijn geweest voor de ouders om mee te doen. Voor de ouders die minder te besteden hebben, wordt het noodzakelijk geacht dat de overheid de kosten van crossborder mediation financiert, ook in het licht van het HKOV.

De pilot biedt volgens de vertegenwoordigers van de verschillende instanties en de betrokken ouders en advocaten de mogelijkheid om zaken sneller en kwalitatief beter af te handelen. Dit gebeurt door niet alleen aandacht te hebben voor de harde terugleidingsbeslissing, maar ouders ook de ruimte te geven om er in mediation onderling uit te komen.

'De pilot is nuttig. Aan de ene kant biedt de mediation de mogelijkheid voor goede afspraken tussen de ouders en aan de andere kant is de procedure verkort. Dat is heel goed, zowel voor de winnende als de verliezende partij. Ik zou het graag standaard ingevoerd zien.', aldus een advocaat.

Ook als partijen niet tot gehele overeenstemming komen, is het oordeel over mediation positief. De ouders komen tot deelafspraken die anders niet eenvoudig tot stand zouden komen en de communicatie tussen de ouders, die er vaak lange tijd niet was, komt weer tot stand. Het kan de onderlinge relatie tussen de ouders verbeteren, waarmee het belang van het kind beter is gediend. Een uitspraak van de rechtbank biedt enkel een tijdelijke harde juridische oplossing, terwijl mediation langetermijnperspectieven kan openen en het belang van het kind beter dient, of, zoals een rechter het verwoordt: *'Mediation is zacht qua gevolgen en groot qua mogelijkheden.'*

7 *De regiezitting*

Naast de verkorte procedure en de crossborder mediation is de regiezitting een belangrijk vernieuwend element in de pilot. In dit hoofdstuk gaan we in op de opzet en bedoeling van de regiezitting en de veranderingen die dit voor de Rechtbank Den Haag met zich mee heeft gebracht (7.1).

Vervolgens beschrijven we hoe de bij de pilot betrokken instanties en partijen de regiezitting ervaren. De laatste paragraaf gaat in op voor- en nadelen van het aanbieden van mediation in het voortraject en tijdens de regiezitting (7.3).

7.1 *Opzet van de regiezitting*

In de regiezitting inventariseert de regierechter geschilpunten en wordt de zaak juridisch in kaart gebracht. Er wordt bekeken of de zaak juridisch rijp is en wat nodig is om, als er een meervoudige kamer zitting volgt, na deze zitting een eindbeschikking te kunnen geven. Hierdoor komt de rechtbank erachter wat nader onderzoek behoef. Het gaat dan bijvoorbeeld om het nader overleggen van een artikel 15 HKOV-verklaring die het gezag binnen het land van de verzoekende partij duidelijk maakt. Ook mogelijke opdrachten voor de Raad voor de Kinderbescherming worden ter zitting besproken. Het gaat dan om vragen als:

- Is het kind inmiddels geworteld in zijn nieuwe omgeving? (art. 12 lid 2 HKOV)
- Heeft het kind een leeftijd en mate van rijpheid bereikt, die rechtvaardigt dat met zijn mening rekening gehouden wordt? (art. 13 lid 2 HKOV)
- Wat zijn de mogelijkheden in het land van herkomst om adequate voorzieningen te treffen om de bescherming van het kind na de terugkeer te verzekeren? (art. 11 lid 4 Brussel II bis, art. 13 lid 1 onder b HKOV).

Tijdens de regiezitting worden de mogelijke toekomstige scenario's met partijen besproken. De mogelijkheid tot crossborder mediation wordt besproken en onderzocht. Er vindt een toelichting plaats op de specifieke voorwaarden en kenmerken en er wordt gezien of het kind in de mediation betrokken dient te worden.

De rechter kan ook een omgangsregeling aan de orde stellen voor de periode dat de achtergebleven ouder in Nederland is. Ten slotte wordt de tweede zitting gepland.²²

Bij de regiezitting wordt geen Proces Verbaal (PV) opgemaakt van alles wat er is gezegd. Er komt enkel een kort PV met een afsprakenlijst waarin bijvoorbeeld zaken zijn opgenomen die nog te doen zijn op juridisch vlak voor de casus.

Omdat er zulke grote belangentegenstellingen bestaan tussen de partijen in IKO-zaken hebben de betrokken rechters besloten tijdens de regiezitting (delen van) het conflictdiagnosemodel te gebruiken om partijen tot mediation te bewegen en dieper op de oorzaken van het conflict in te gaan. De deelnemende rechters hebben een cursus gevolgd over het conflictdiagnosemodel.

Uitgangspunt van het conflictdiagnosemodel is bij de start van een procedure in kaart te brengen welke oplossingen bijdragen aan een snelle en definitieve afdoening van de geschillen en onderliggende problemen, met als doel naast het juridische geschil ook de onderliggende conflicten op duurzame wijze op te lossen.

Terwijl bij eerdere pilots binnen het familierecht de rechters die de regiezitting deden ook de MK-zitting deden, is er bij de Rechtbank Den Haag voor gekozen dit tijdens de pilot IKO anders te doen. De vier meest ervaren rechters uit het BLIK doen de regiezittingen. Andere rechters doen vervolgens de MK-zittingen samen met een zeer ervaren griffier die wel de regiezitting heeft gedaan. Zo kunnen de regierechters op onafhankelijke wijze ouders richting mediation bewegen.

Tijdsbesteding en kosten rechtbank

Door de rechtbank heeft tot de peildatum 28 april 2010 in totaal tien evaluatieformulieren aangeleverd, waarin de tijdsbesteding per zaak van rechters en juridisch medewerkers per zitting is bijgehouden in uren. Wanneer een regiezitting heeft plaatsgevonden, kost de voorbereiding van de zitting de juridisch medewerker tussen de twee en vier uur, met een gemiddelde van drie uur. De rechters besteden voor de regiezitting gemiddeld 2,7 uur aan voorbereidingstijd, uiteenlopend van een uur tot zes uur.

De voorbereidingstijd van de rechters voor zittingen van de meervoudige kamer loopt uiteen van zeven tot twaalf uur, met een gemiddelde van 9,6 uur. De juridisch medewerkers besteden gemiddeld drie uur aan het voorbereiden van de zitting van de meervoudige kamer, met een minimum van twee en een maximum van vijf uur.

De rechters en griffier geven aan dat de voorbereidingstijd voor de zittingen van de meervoudige kamer niet langer of korter is dan in de situatie voor de pilot bij IKO-zaken het geval was. De voorbereidingstijd en zittingstijd van de regiezitting zijn nieuw binnen de pilot. De hiermee gemoeide kosten zijn te beschouwen als extra kosten ten opzichte van de oude situatie.

De kosten zijn volgens de door de Rechtbank verstrekte gegevens voor een regiezitting in totaal € 696,- en voor een zitting van de meervoudige kamer € 3.900,-.²³ De kosten voor de regiezitting zijn als volgt opgebouwd: Voor rechter en griffier wordt elk vier uur gerekend, à resp. € 1,75 en € 1,15 per minuut. De kosten voor de regiezitting komen hiermee op: rechter € 420,- + griffier € 276,- = € 696,-.

22 Bron: Checklist regiezitting kinderonvoering Rechtbank Den Haag.

23 Dit betreft de Lamicienormen inclusief overheadkosten.

De kosten voor de meervoudige kamer zijn als volgt opgebouwd (uitgaande van één zaak per zitting): voor elk van de drie rechters wordt acht uur gerekend maal € 1,75 per minuut. Voor de griffier wordt acht uur maal € 1,15 per minuut gerekend. De kosten voor de meervoudige kamer komen hiermee op: rechters € 2.520,- + griffier € 1.380,- = € 3.900,-

In tabel 7.1 staan de bovengenoemde geraamde kosten afgezet tegen het gemiddelde aantal voorbereidingsuren uitgedrukt in kosten voor de tien zaken waarover gegevens beschikbaar zijn. De kosten van de gemiddelde duur van de zitting zijn hierin niet meegenomen; hierover was te weinig informatie beschikbaar.

Tabel 7.1 Geraamde en gemiddelde werkelijke kosten fase rechtbank

	Vorbereidingstijd Regiezitting		Vorbereidingstijd Meervoudige Kamer	
	Geraamd	Gemiddelde voorbereidingskosten ²⁴	Geraamd	Gemiddeld
Rechter	€ 420	€ 284	€ 2.520	€ 3.024
Griffier	€ 276	€ 207	€ 1.380	€ 207
Totale kosten	€ 696	€ 491	€ 3.900	€ 3.231

7.2 De regiezitting volgens betrokken instanties

Het voornaamste doel van de regiezitting is volgens de geïnterviewden om ouders tot mediation te bewegen. Alle betrokken instanties en partijen vinden het nuttig dat de regierechter beproeft of mensen mediation willen. De onafhankelijkheid en het gezag van de rechter lijken bevorderlijk te werken om ouders alsnog over de drempel te krijgen. De CA kan op mediation aandringen, maar is toch partij in het traject en de eigen advocaten hebben ook andere belangen in een zaak dan een onafhankelijke rechter.

De regiezitting biedt een laatste ontsnapingsmogelijkheid uit het juridische traject in zaken waar conflicten zijn geëscaleerd. Ouders krijgen op de zitting van een onafhankelijke rechter het aanbod om buiten de juridische procedure hun conflict op te lossen.

Bij vijf van de zeven pilotzaken waar een regiezitting plaatsvond waarin mediation werd beproefd, kozen de ouders tijdens de regiezitting alsnog voor mediation. Binnen de overige acht afgeronde pilotzaken kozen ouders in zes gevallen in het voortraject voor mediation.

Vertegenwoordigers van de CA en advocaten beoordelen de wijze waarop de rechters invulling geven aan de regiezitting positief. De rechters achten zelf het hierbij gebruiken van (delen van) het conflictdiagnosemodel van grote waarde.

Mediators wijzen erop dat het van belang is dat in de regiezitting de rechter niet enkel vraagt of de ouders bereid zijn tot mediation, maar ook vraagt naar bereidheid om in de mediation toe te werken naar overeenstemming over een informatie- en omgangsregeling. De regierechter zou hierop kunnen

sturen om de vrijblijvendheid voor ouders, waardoor zij aan het eind van een mediationtraject kunnen afhaken, mogelijk te beperken.

Vanuit de rechtbank wordt juist aangegeven dat de regiezitting de mogelijkheid biedt het conflict breder dan enkel in juridische termen van teruggeleiding of niet te bekijken. De zitting biedt de mogelijkheid om ook op de achtergronden in te gaan. De achterliggende problemen moeten worden aangepakt voordat de stap teruggeleiding of niet goed te nemen is. De regierechter kan ouders hier bewust van maken.

Het tweede doel van de regiezitting is de instructie- of informatiefunctie. In de regiezitting kan aan partijen worden gevraagd om aanvullende stukken ter voorbereiding op de eventuele MK-zitting.

Binnen de rechtbank heerst de mening dat de kwaliteit van de MK-zitting beter is dan voor de pilot, omdat de zaak in de regiezitting is voorbereid. Zaken hoeven volgens vertegenwoordigers van de rechtbank binnen de pilot minder vaak te worden aangehouden omdat het dossier niet volledig is.

Dit neemt niet weg dat ook binnen de pilot zaken zijn aangehouden. De regiezitting heeft geen invloed op de voorbereidingstijd en de lengte van de MK-zittingen. De griffier en rechters die de MK-zitting voorbereiden besteden hier volgens eigen zeggen evenveel tijd aan als vóór de pilot.

Doordat de rechter die als regierechter optreedt geen zitting heeft in de MK, kan geen voorbereidingstijd worden bespaard.

Eén advocaat vond dat de regiezitting geen toegevoegde waarde had in de zaak waarin hij de verzoekende ouder bijstond. Hij zag de zitting als een opsomming van standpunten. De documenten waarnaar werd gevraagd hadden ook op andere wijze kunnen worden overgelegd. Een andere advocaat vond juist dat in de desbetreffende zaak de regiezitting vanwege deze instructiefunctie meerwaarde had, ook al had er reeds mediation plaatsgevonden in het voortraject. In de regiezitting is de zaak geëvalueerd en heeft de rechtbank duidelijk gevraagd om aanvullende stukken. Het is overigens niet gebruikelijk dat een regiezitting doorgang heeft als mediation heeft plaatsgevonden in het voortraject. In één geval is dit wel gebeurd (zie 4.2).

Eén advocaat vond ten slotte de regiezitting te lang duren ten opzichte van de intake en overleggen die na de zitting nog moesten plaatsvinden. De rechter heeft volgens hem nadat partijen overeenstemming hadden bereikt over mediation en een voorlopige omgangsregeling nog veel tijd besteed aan het belang van overleg en voorlopige omgang. Dit maakte volgens de advocaat dat de concentratie bij de ouders na de zitting beperkt was, terwijl de intake met het MB en overleg met advocaten nog moesten plaatsvinden. Als beide partijen bij aanvang van de zitting aangeven bereid te zijn tot mediation, dan zou de zitting zijns inziens kort dienen te zijn, zodat de partijen alle aandacht kunnen richten op de start van de mediation.

Bij advocaten bestaat volgens vertegenwoordigers van de rechtbank soms onduidelijkheid over de bedoeling van de regiezitting. In twee zaken werd de griffier gebeld naar aanleiding van de oproep voor de zitting. Ook de korte voorbereidingstijd baart sommige advocaten zorgen. Ter zitting blijken de zaken toch meestal al goed voorbereid te zijn, al blijven de advocaten voorzichtig. Ook om mediation een kans van slagen te geven laten ze tijdens de regiezitting volgens een rechter bewust niet het achterste van hun tong zien.

Er wordt in dit verband opgemerkt dat IKO-deskundige advocaten vrij nauwkeurig weten wat de uitspraak gaat worden. Ze kunnen daardoor het belang van mediation voor hun cliënt goed inschat-

ten. Voor de advocaten die minder thuis zijn in internationale kindervervoering, kan het aanbod van mediation op de regiezitting een ontsnappingsmogelijkheid bieden.

Voorlopige omgangsregeling

Tijdens de pilot is het regelen van contact tussen de achtergebleven ouder en het kind voor de duur van de mediation en het verblijf in Nederland er als derde doel van de regiezitting bij gekomen. Een voorlopige omgangsregeling wordt van groot belang geacht voor de achterblijvende ouder en kind. In de situatie voor de pilot had de rechtbank hier geen rol in. Ouders moesten hier onderling of met hun advocaten uitkomen.

Binnen de pilot werd aanvankelijk binnen de mediationssessies de voorlopige omgang aan de orde gesteld. Gezien de beperkte tijd voor mediation vinden betrokkenen het gunstiger dat de regierechter dit nu doet. De mediators worden hierdoor ontlast. Door de opzet van de pilot kan het Mediation Bureau de uitvoering van een voorlopige omgangsregeling faciliteren.

Een rechtsdeskundige ziet de regiezitting ten slotte als goed instrument om de kwaliteit van de procedure te bewaken en de feiten en omstandigheden goed boven tafel te krijgen. Hij vindt het vanwege de positie en de onafhankelijkheid van de rechters in de gevoelige internationale kindervervoeringszaken goed dat de regierechter geen zitting heeft in de MK.

Ook vindt hij het zeer gewenst dat de Rechtbank Den Haag internationale kindervervoeringszaken in de meervoudige kamer behandelt. Dit in tegenstelling tot de behandeling binnen andere rechtbanken in de situatie voor de pilot. Hij wijst hierbij op de zeer ingrijpende gevolgen voor kinderen van de terugleidingsmaatregel. Ook gezien de complexiteit van de zaken vindt hij het zeer gewenst dat niet één rechter alleen beslist. Het relatief geringe aantal IKO-zaken per jaar maakt behandeling door de meervoudige kamer in zijn ogen uitvoerbaar, zeker nu de rechtspraak in eerste aanleg is geconcentreerd. Behandeling binnen de MK leidt ook tot deskundigheidsvergroting onder de rechters.

7.3 *Mediation in het voortraject of na regiezitting*

Sommige betrokkenen menen dat het vanwege het groeiende escalatieniveau gunstig is om voorafgaand aan de regiezitting mediation te betrachten. Op dat moment heeft vaak alleen de verzoekende partij een verzoekschrift ingediend. Als de andere partij nog geen verweerschrift heeft opgesteld, zou er bij de ouders meer bereidheid zijn om toch tot een oplossing te komen: *‘De hakken zijn nog niet in het zand gezet.’* Volgens een mediationdeskundige is de mate van escalatie van het conflict in dit opzicht geen factor van belang. De rechtbank wijst er juist op dat het zinvol is om mediation ook in de regiezitting aan te bieden, door een onafhankelijke rechter, omdat de CA toch een partij is.

Hangende de procedure verandert de positie van de CA. Terwijl de CA aanvankelijk probeert de partijen tot schikking te bewegen, staat deze instantie later in de procedure aan de kant van de verzoekende partij. Dit leidt tot groot wantrouwen bij de verwerende ouders. Dit wantrouwen blijkt ook uit de beoordeling van de CA door verwerende ouders. Een juridisch deskundige geeft aan dat

als per 1 januari 2011 de CA niet langer optreedt als procesvertegenwoordiger dit de rol van de CA zuiverder maakt.

Door de mediators en binnen de rechtbank wordt erop gewezen dat openstaan voor mediation te zien is als een rijpingsproces. Soms is aanbieden in het voortraject en na de regiezitting nog te vroeg en zou mediation ook na een MK-zitting nog aangeboden dienen te worden. Op een zitting kan de rechter aanvoelen of de posities van de partijen zijn verschoven.

In één van de pilotzaken geeft een ouder aan dat het jammer is dat een derde alternatief voor teruggeleiding (waarbij beide ouders en kind zich in een ander land vestigen) niet uit te werken was binnen de mediation. Nu moet dit na teruggeleiding van het kind in het land van herkomst gebeuren.

Daarnaast blijkt soms in de pilotzaken dat het voor mediation net te vroeg is, maar dat door de tot stand gebrachte communicatie ouders in een later stadium toch tot afspraken komen.

Medewerkers van de CA geven aan dat er ook een rol voor de CA is weggelegd om de bereidheid van de verzoekende ouders in te schatten en, als de ouder geen sterke zaak heeft, de voordelen van mediation extra te benadrukken. De intensiteit van het contact tussen verzoekende ouder en de CA verschilt echter van zaak tot zaak. In veel gevallen is er enkel schriftelijk contact. Persoonlijk overtuigen werkt volgens de procesvertegenwoordigers van de CA echter beter; een brief doorbreekt weerstand en emoties niet. De regierechter die de ouders in persoon ziet, kan hen vaak beter overtuigen.

De buitenlandse expert vindt ten slotte dat het beter is voor de ouders om mediation aan te bieden als de zaak voor de regierechter is gekomen. Op deze manier is zowel de rechtsgang als de 'equality of arms' beter gewaarborgd. De rechter kan vaststellen of de zaak onder het verdrag valt en kan de consequenties hiervan in kaart brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen om vluchtgedrag te voorkomen of om te bepalen of een kindgesprek dient plaats te vinden. De rechter hoeft de zaak niet uitgebreid te behandelen.

Voor de verzoekende ouder is het van belang duidelijkheid te hebben of de zaak onder het verdrag valt, zodat geen waardevolle tijd verloren gaat. Mediation kan dan niet worden gebruikt als instrument om de uitvoering van het HKOV te vertragen. Als de mediation na een regiezitting parallel aan de rechtsgang loopt, wordt geen van de ouders benadeeld. In het voortraject heeft de verzoekende ouder nu een minder sterke positie dan de ontvoerende ouder. Door mediation na de regiezitting te plaatsen is de vrijwilligheid van de mediation beter gewaarborgd. Beide ouders moeten werkelijk bereid zijn tot een oplossing te komen.

8 *Conclusie*

8.1 *De pilot Internationale Kinderontvoering*

Internationale kindertvoering is gezien de mondialisering een steeds belangrijker maatschappelijk probleem. In 1980 kwam het Haags Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen 1980 (HKOV) tot stand. Vanuit verschillende hoeken kwam er kritiek op de uitvoering van dit verdrag. Dit heeft er onder meer toe geleid dat binnen de bestaande mogelijkheden een pilot is opgezet. Deze pilot 'pressure cooker' vond plaats van 1 november 2009 tot en met april 2010.

De belangrijkste elementen van de pilot zijn verkorting van de juridische procedure door invoering van drie fasen van zes weken, het bieden van de mogelijkheid tot crossborder mediation aan ouders en het invoeren van een regiezitting.

De centrale autoriteit (CA), de Rechtbank Den Haag, de hoven en het Mediation Bureau (MB) zijn als instanties betrokken bij de uitvoering van de pilot. Het MB is als onafhankelijk bureau opgezet door het Centrum Internationale Kinderontvoering. Het regelt alle praktische aspecten van de crossborder mediation.

De pilot omvat een voortraject van zes weken dat start met het binnenkomen van een verzoek tot teruggeleiding bij de CA. De CA geeft na een formele intake ouders de gelegenheid tot een schikking te komen. In dit kader biedt de CA crossborder mediation aan en verwijst naar het Mediation Bureau. De crossborder mediation omvat drie sessies van drie uur die binnen twee dagen plaatsvinden. Als ouders niet tot overeenstemming komen, dient de CA een verzoekschrift in bij de rechtbank Den Haag.

De rechtbankfase duurt zes weken. Binnen twee weken na indiening van het verzoekschrift dient de eerste zitting bij de rechtbank. Als in het voortraject geen mediation heeft plaatsgevonden, beziet een regierechter de mogelijkheden voor crossborder mediation. In de regiezitting inventariseert de regierechter de geschilpunten. Er wordt ook bekeken of de zaak juridisch rijp is en wat nodig is om, als er een MK-zitting volgt, na deze zitting tot een eindbeschikking te kunnen komen. De rechter stelt tevens een omgangsregeling aan de orde voor de periode dat de achtergebleven ouder in Nederland is.

Als mediation leidt tot een overeenkomst over de verblijfplaats van het kind of de kinderen, zal de rechtbank de zaak binnen twee weken verder afhandelen. Als mediation niet tot een overeenkomst leidt, vindt binnen twee weken na de regiezitting een tweede zitting door de meervoudige kamer van de rechtbank (MK) plaats. Daarna volgt binnen twee weken de uitspraak.

Als in het voortraject mediation heeft plaatsgevonden die niet tot overeenstemming over de verblijfplaats van het kind of de kinderen heeft geleid, handelt de MK de zaak meteen af. Binnen twee weken is de zitting, daarna volgt binnen twee weken de uitspraak.

Ten slotte is er een hofperiode van zes weken. De appeltermijn is twee weken. Twee weken na indienen van het appelschrift vindt een zitting plaats. Vervolgens wordt na twee weken uitspraak gedaan.

De pilot is begeleid door een procesevaluatie. Het verloop van de pilot, de beoordeling door betrokkenen, de ervaren knelpunten en de meerwaarde van de pilot ten opzichte van de eerdere situatie hebben hierin centraal gestaan.

8.2 *Belangrijkste bevindingen*

Verloop pilot

De pilot is over het algemeen soepel verlopen. De betrokken instanties beoordelen de wijze waarop de pilot organisatorisch is vormgegeven positief. De CA en de rechtbank ervaren het als een voordeel dat er een onafhankelijk bureau voor mediation is opgericht. De dienstverlening vanuit het MB en de samenwerking tussen de instanties verlopen volgens de betrokken instanties goed.

Verkorte procedure

Het afhandelen van de zaken binnen de gestelde termijn van zes weken wordt in het voortraject, ondanks verhoogde inzet bij de CA, vaak niet gehaald. In dit traject duurt de afhandeling van zaken gemiddeld meer dan twee keer zo lang. Eén op de vijf afgeronde pilotzaken is binnen de termijn afgehandeld. Als ouders in het voortraject kiezen voor mediation, blijkt dit niet tot vertraging van de teruggeleidingsprocedure te leiden.

Afhankelijkheid van buitenlandse instanties om noodzakelijke informatie aangeleverd te krijgen en hoge werkdruk door interne omstandigheden zijn de voornaamste redenen waarom de termijn in het voortraject vaak niet wordt gehaald.

De rechtbank haalt de tweede termijn van zes weken, vanaf binnenkomst van een verzoek tot teruggeleiding tot een uitspraak, gemiddeld genomen net niet. De gemiddelde doorlooptijd ligt net boven de zeven weken. Een flexibele opstelling tegenover de ouders is hiervan de voornaamste reden. De hoven lijken de termijn van zes weken goed te halen.

Hoewel de CA de termijn van zes weken in het voortraject niet vaak haalt, is er volgens de rechtbank en de CA bij inkomende IKO-zaken aanmerkelijke tijdswinst geboekt ten opzichte van de situatie voor de pilot. De CA dient bij deze zaken veel eerder een verzoekschrift in dan voorheen het geval was. Dit geeft een grote tijdswinst in het gehele traject.

De betrokken instanties, advocaten, ouders en experts vinden de verkorte procedure, ook in het licht van het HKOV, zeer positief. Zij zijn het erover eens dat het bij internationale kinderontvoering in het belang van zowel kind(eren) als ouders is om snel tot een afhandeling te komen. Nadelen door de tijdsdruk bij het verkorten van de procedure wegen niet op tegen de voordelen ervan.

Mediation

Tijdens de pilot heeft in tien van de vijftien afgeronde internationale kinderontvoeringszaken crossborder mediation plaatsgevonden. In vier gevallen was dit in het voortraject en in zes gevallen na de regiezitting. De resultaten van de mediation zijn positief: in drie zaken hebben de ouders volledige overeenstemming bereikt over de verblijfplaats van hun kind of kinderen en is het verzoek tot teruggeleiding ingetrokken. Er hoefde geen MK-zitting plaats te vinden. In drie zaken is overeenstemming bereikt over een omgangsregeling. In vier zaken is geen overeenstemming bereikt.

Niet alleen het bereiken van volledige overeenstemming maar ook het bereiken van overeenstemming over een omgangsregeling achten betrokkenen van grote waarde. Dergelijke deelafspraken zouden zonder mediation niet eenvoudig tot stand kunnen komen in de vaak hoog opgelopen conflicten binnen internationale kinderontvoeringszaken. Het is een grote winst dat er na vaak lange tijd weer communicatie tussen de ouders is. Mediation kan de onderlinge relatie tussen de ouders verbeteren, waarmee het belang van het kind direct is gediend.

Hoewel dit afhankelijk is van de individuele zaken, kunnen we voorzichtig stellen dat mediation in het voortraject verhoudingsgewijs meer positieve resultaten in de vorm van gedeeltelijke of volledige overeenstemming heeft opgeleverd. De werkelijke bereidheid van ouders om tot een oplossing te komen, zou hierbij een rol kunnen spelen. Deze zou bij mediation na de regiezitting minder kunnen zijn. Een deel van de ouders zegt aan mediation deel te nemen omdat de (regie) rechter het vroeg. Binnen dit onderzoek is hier geen uitsluitsel over te geven.

De tevredenheid met het resultaat van de mediation en de waardering voor de procedure hangen niet enkel samen met het bereiken van overeenstemming. Ook als er geen of slechts gedeeltelijke overeenstemming is, kunnen ouders de mediationprocedure positief beoordelen. Ouders en partijen die zich niet eerlijk bejegend voelden tijdens de mediation en die de mediation als partijdig beschouwden, waren minder tevreden over de procedure en het resultaat.

Waar mediation tot gedeeltelijke of volledige overeenstemming heeft geleid, vinden de betrokken ouders de mediation (zeer) nuttig voor het oplossen van het conflict over het kind of de kinderen.

De informatievoorziening aan ouders en advocaten over de procedure en de intake van ouders zijn voor verbetering vatbaar. Als de implicaties van deelname aan de mediationprocedure vooraf duidelijk zijn, voorkomt dit dat ouders om praktische redenen niet kunnen deelnemen aan mediation. Bij de intake is het van belang de werkelijke bereidheid van ouders om tot oplossingen te komen te doorgronden. Dit vergt specialistische kennis.

De geringe kosten die verbonden waren aan deelname aan mediation tijdens de pilot lijken een belangrijke stimulans te zijn geweest voor de ouders om mee te doen. De betrokken instanties

vinden het noodzakelijk, ook in het licht van het HKOV, dat de overheid de kosten van crossborder mediation financiert voor de ouders die minder te besteden hebben.

De mediationssessies zijn zo intensief en complex dat de mediators de aanwezigheid van twee mediators nodig achten. De combinatie van een mediator met een juridische achtergrond en een mediator met een achtergrond in gedragswetenschappen werkt volgens de mediators goed. De inbreng van een gedragswetenschappelijke achtergrond in de mediation kan echter ook problemen opleveren. Binnen de pilot lijkt in meerdere mediationprocedures sprake te zijn geweest van bias of partijdigheid bij mediators. Mediators lieten onder meer eigen opvattingen doorschemeren en namen een adviserende rol in.

In tegenstelling tot de gang van zaken bij een gerechtelijke procedure, geldt bij mediation dat partijen zelf beslissen over de oplossing. De mediator beslist noch adviseert, maar treedt op als een bemiddelaar (Guiaux et al., 2009). Dit dient zeker ook te gelden voor crossborder mediation die in het kader van het HKOV plaatsvindt. Ouders moeten zelf beslissen over de beste oplossing voor hun kind. Mediators kunnen hierin geen adviserende (en daarmee al snel een partijdige) rol hebben, maar dienen enkel op te treden als bemiddelaar. Neutraliteit, onpartijdigheid en deskundigheid van de mediators zijn vereisten.

Regiezitting

De betrokkenen waarderen de regiezitting die plaatsvindt tijdens de rechtbankfase over het algemeen positief. De regiezitting biedt de mogelijkheid het conflict breder dan enkel in juridische termen van teruggeleiding te bekijken. Binnen de rechtbank wordt het conflictdiagnosemodel hierbij nuttig geacht.

De onafhankelijkheid en het gezag van de rechter lijken bevorderlijk te werken om ouders alsnog te doen besluiten aan mediation deel te nemen. Hierbij is het meer dan bij mediation in het voortraject van belang de werkelijke bereidheid tot schikking van ouders te doorgronden.

De instructiefunctie van de regiezitting wordt over het algemeen ook nuttig geacht. Tijdens de pilot is besloten om binnen de regiezitting het contact tussen de verzoekende ouder en het kind tijdens het verblijf in Nederland te regelen. Voorheen faciliteerde de rechtbank deze voorlopige omgangsregeling niet, hoewel die terdege van belang voor het kind wordt geacht. Ouders moesten hier onderling, of met hun advocaten uitkomen.

De regiezitting wordt gezien als goede mogelijkheid om in het kader van het HKOV de kwaliteit van de rechtsgang te bewaken. De meningen zijn verdeeld of mediation zowel in het voortraject als na de regiezitting aangeboden dient te worden. Er wordt in dit verband erop gewezen dat voor sommige ouders het openstaan voor mediation een rijpingsproces is.

Sommigen menen dat het vanwege het groeiende escalatieniveau in IKO-zaken gunstig is om voorafgaand aan de regiezitting mediation te betrachten. Anderen zijn van mening dat het aanbieden na de regiezitting in het kader van het HKOV betere waarborgen biedt voor de rechtsgang en de 'equality of arms'.

8.3 *Ten slotte*

We kunnen concluderen dat de pilot succesvol is verlopen. De pressure cooker biedt de mogelijkheid om internationale kinderontvoeringszaken sneller en kwalitatief beter af te handelen. Dit komt vooral doordat er niet alleen aandacht is voor de harde juridische terugleidingsbeslissing, maar ouders ook de ruimte krijgen hun conflict in mediation onderling op te lossen. Mediation biedt daarbij langetermijnperspectieven. Het is in de geest van het HKOV (artikel 7 sub c) om adequate voorzieningen te treffen om de vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren of om tot een minnelijke oplossing van het geschil te komen. Mediation is dan ook een belangrijk onderdeel van de procedure bij internationale kinderontvoering.

De belangen van het kind worden zowel door de verkorte procedure als door de mogelijkheid tot mediation beter gediend dan voorheen het geval was.

De wijze waarop de pilot is vormgegeven biedt een goed evenwicht tussen een zorgvuldige procedure en verkorting van de termijnen. De termijn van zes weken in het voortraject blijkt echter onder de huidige omstandigheden niet haalbaar. De rechtbank- en hof fase zijn wel te doorlopen in de gestelde termijnen. Binnen de crossborder mediation zijn de neutraliteit en onpartijdigheid van de mediators een punt van aandacht.

Binnen dit onderzoek was het niet mogelijk naar de effecten op langere termijn van de pilot te kijken. Om de werkelijke impact van dergelijke veranderingen in procedures te kunnen vaststellen is dit echter wel gewenst. Goede monitoring van de mediationprocedure en de gevolgen ervan is in dit verband van groot belang.

Literatuur

- Antokolskaia, M.V. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (2009). De rol van de Centrale Autoriteit in kinderoontvoeringszaken in het licht van het beginsel van de 'equality of arms'. *FJR*, 51, p.124 - 131.
- Antokolskaia, M.V. & Ruitenbergh, G.C.A.M. (2008). *Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden*. Den Haag: WODC.
- Barendrecht, J.M., Zeeland, C.M.C. van, Sluijter, P., Raak-Kuiper, J.A.E. van, Smits, V.M., Tjong Tjin Tai, T.F.E., & Vlaardingerbroek, P. (2009). *Kitty's ketens: Meer voor minder rond rechtsbijstand. Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelpersonen uit het veld*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boer, Th. M. de (2007). *The Hague Convention on Child Abduction: how about the best interests of the Child?*, voordracht gehouden op 5 juni 2007 op de Spring meeting of the Netherlands International Law Association te Den Haag.
- Boer, Th. M. de (2009). Nieuwe ontwikkelingen in de uitvoering van het HKOV 1980. *FJR* 2009-17.
- Bruijn-Lückers, M.L.C.C. de (2007). Internationale kinderoontvoering: eerst terug, dan praten. *EB*, 9, p. 152-158.
- Bruijn-Lückers, M.L.C.C. de (2006). Recente ontwikkelingen met betrekking tot internationale kinderoontvoering. *EB*, 10, p.175.
- Bruning, M. (2007). *Standpuntbepaling internationale kinderoontvoering, amendement 140 (Jeanine Hennis-Plasschaert) on the draft report Towards an EU Strategy on the rights of the child* (European Parliament Resolution). Defence for Children International.
- Bruning, M. (2008). *Kinderoontvoering en het belang van het kind*. Lezing voor het Leidsch Juridisch Genootschap, 2008.
- Combrink-Kuiters, L., Niemeijer, E. & Voert, M. ter (2003) *Ruimte voor mediation*. Den Haag: WODC /Boom Juridische uitgevers.
- Combrink, L. Klijn, Pel, M. & Verberk, S. (2009). Op maat beslecht. Mediation naast rechtspraak 1999-2009. *Research Memoranda* 2009 - nr. 2.
- Guiaux, M., Zwenk, F. & Tumewu, M. (2009). *Mediation Monitor 2005-2008. Eindrapport*. Den Haag: WODC.

- Heiner, H. & Bartels, A. (1989). Jeugdstrafrecht en het belang van het kind. Het belang van het kind nader omschreven. *FJR*, 3, p. 59-64.
- Kalverboer, M & Zijlstra, E. (2006). *Het belang van het kind in het Nederlandse recht*. Amsterdam: SWP, p. 31.
- Katwijk, A.E.H. van & Wolthuis, A. (2008). Het belang van het kind onbemind in kinderontvoeringszaken Hoge Raad; strikte interpretatie van het Haags Kinderontvoeringsverdrag zorgelijk. *FJR*, 3, p. 58-64.
- Lenters, H.(2006). Internationale kinderontvoering. Deel I: inkomende zaken. *FJR* 2006, 90, p. 215-222.
- Lenters, H. (2006). Internationale Kinderontvoering. Deel II, *FJR*, 84, p. 196-200.
- Lünnemann, K.D., Boer, M. de & Drost, L. (2008). *Familierecht en huiselijk geweld, een wereld van verschil?* Paper. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meuwese, S., Blaak, M. & Kaandorp, M. (red.) (2005). *Handboek Internationaal Jeugdrecht, Een toelichting voor de rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 282, 283.
- Pel, M. & Schoorl, M. (red.) (2008). *'Ethische en andere dilemma's bij Mediation naast rechtspraak'*. Rapport n.a.v. workshops. Arnhem: LBM.
- Permanent Bureau (2007). *Report on the fifth meeting of the Special Commission to review the operation of the Hague Convention of 25 October 1980 on the civil aspects of international child abduction and the practical implementation of the Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and co-operation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children (30 October - 9 November 2006)*, Den Haag: HCCH Publications 2007, p. 59.
- Polak, M.V. (2006). Kind van de rekening: het belang van het kind en de ongedaanmaking van internationale kinderontvoering. *Ars Aequi*, 9, p. 653.
- Reunite (2003). *The Outcomes for Children Returned Following an Abduction*. Leicester: Reunite.
- Reunite (2006a). *International Child Abduction. The Effects*. Leicester: Reunite.
- Reunite (2006b). *Mediation in International Parental Child Abduction. The Reunite Mediation Pilot Scheme*. Leicester: Reunite.
- Ruitenbergh, G.C.A.M. (2003). *Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak*. VU-ACK-reeks. Amsterdam: Uitgeverij SWP, p. 212.
- Schaafsma, S.J. (2007). 'Kroniek van het internationaal privaatrecht'. *NJB* 2007/13.
- Traa, A. van (2006). *In het belang van het kind. Echt waar? Internationale kinderontvoering*. Groningen: SGE bv.

Wetgeving en verdragen

- *Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht, Knelpunten bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 in Nederland*, Kamerstukken II 2008/2009, 30 072, nr. 15.
- Het Europees Verdrag betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen van 20 mei 1980.
- Het Haagse Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980.
- De Wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van de kinderonvoeringsverdragen, Stb. 202.
- De Verordening Brussel IIbis (Verordening EG) van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid.
- Staatscourant 2009 nr. 2698, 20 februari 2009.
- Nota van Toelichting bij de ratificatiewet van het IVRK, Kamerstukken 22855 (1451), no. 3, p. 15.
- EHRM 8 januari 2009, appl. No. 41615/07 (Neulinger t. Zwitserland).

Jurisprudentie

- HR 20 januari 2006, NJ 2006, 545, LJV AU4759 (conclusie A-G Strikwerda).
- HR 29 september 2007, LJV BB3193 (conclusie A-G Strikwerda).
- Hof 's-Gravenhage 29 maart 2006, LJV AV7796.
- EHRM 22 juni 2006, nr. 7548/04 (Bianchi t. Zwitserland).
- EHRM 13 juli 2006, nr. 37284/02 (Lafargue t. Roemenie).
- EHRM 27 juli 2006, nr. 7198/04 (Iosub t. Roemenie).
- EHRM 18 januari 2007 appl. No. 45983/99, NJCM, nr. 6, p. 840-849 (Kaplan t. Oostenrijk).
- EHRM 13 september 2005, appl. No. 77710/01 (H.N. t. Polen).

Colofon

Opdrachtgever/financier	Ministerie van Justitie
Auteurs	Drs. I. Bakker Drs. L.M. Verwijs Mr. dr. K.D. Lünemann I. Olthof M.m.v. prof. dr. M. Bruning
Omslag	Grafitall, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-90-5830-428-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.