

Naleving van omgangsafspraken na scheiding

FJR 2020/16

Medio 2019 rondten de auteurs een onderzoek af naar omgangsregelingen waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan. Het doel van het onderzoek was meer inzicht te verkrijgen in wat er gebeurt in gevallen waarin ouders hun afspraken over omgang niet nakomen, waarom dit gebeurt en wat daar aan te doen is.

1. Inleiding

Complexe scheidingen staan in het middelpunt van de maatschappelijke en politieke aandacht. In de afgelopen tien jaar is een reeks initiatieven en plannen ontwikkeld om dit verschijnsel tegen te gaan en de gevolgen ervan te beperken. Met de Wet voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding is het belang benadrukt van kinderen om met beide ouders na de (echt)scheiding een band te houden. De Divorce Challenge (2016), het 'Platform Scheiden zonder schade' en het uitvoeringsprogramma Scheiden zonder Schade richten zich ook op deze problematiek. Recent zijn stappen gezet om het via experimenteerwetgeving mogelijk te gaan maken het scheidingsproces anders in te richten; de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat daarvoor is bestemd, loopt.² Dit is de context van een onderzoek naar de nakoming van afspraken over omgang³ tussen minderjarige kinderen en ouders na scheiding. De directe aanleiding voor het onderzoek is een toezegging in 2017 van de Minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van een motie in 2016 van de Kamerleden Bergkamp en Van Nispen om onderzoek te laten verrichten naar deze problematiek. Het doel is om meer inzicht te krijgen in wat er gebeurt in gevallen waarin ouders hun afspraken over omgang niet nakomen, waarom dit gebeurt en wat daar (juridisch) aan te doen is. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een juridisch perspectief dat zich richt op de mogelijkheden en verplichtingen voor ouders om tot omgangsafspraken te komen en ingaat op de (juridische) mogelijkheden om alsnog te komen tot de naleving van de afspraken. Daarnaast is sociaalwetenschappelijk onderzoek verricht naar oorzaken en verklaringen voor het niet nakomen van de afspraken over omgang. Bekeken is ook welke aanknopingspunten bestaan om alsnog tot naleving van deze afspraken te komen. Het onderzoeksteam bestond uit juristen

1 Prof. mr. W.M. (Wendy) Schrama is hoogleraar familierecht en rechtsvergelijking, Universiteit Utrecht, directeur van UCERF en redactielid van FJR. Prof. dr. mr. M.V. (Masha) Antokolskaia is hoogleraar privaatrecht in het bijzonder personen- en familierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en redactielid van FJR.

2 Stand van zaken: *Kamerstukken II 2019/20*, 35263, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag).

3 Onder omgang wordt in deze bijdrage verstaan zowel de 'verdeling of toedeling van zorg- en opvoedingstaken' en 'contact' (zie art. 1:253a lid 2 BW) voor ouders met gezamenlijk gezag als omgang met een ouder zonder gezag.

en sociale wetenschappers van de Universiteit Utrecht en de Vrije Universiteit. Hierna wordt in paragraaf 2 eerst kort ingegaan op de methoden, waarna de resultaten gepresenteerd worden in paragraaf 3. Tot welke aanknopingspunten voor verbetering de resultaten van het onderzoek leiden, komt aan bod in paragraaf 4. Tot slot wordt in paragraaf 5 nagegaan welke stappen er mede op basis van het rapport zijn gezet. Alle informatie is uitgebreider terug te vinden in het onderzoeksrapport.⁴

2. Methoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is gekozen voor een multidisciplinair *mixed-method design*, waarbij de methodes van juridisch-dogmatisch, rechtsvergelijkend, sociaalwetenschappelijk en empirisch onderzoek zijn gecombineerd. Voor het juridische deel is literatuur- en rechtsspraakonderzoek verricht, zijn 12 verdiepende interviews met juridische professionals afgenomen en is een analyse gemaakt van 32 dossiers bij de Raad voor de Kinderbescherming. Daarnaast is een rechtsvergelijkende studie verricht naar Australisch, Deens en Noors recht om te achterhalen hoe in deze landen de omgangsproblematiek wordt benaderd en of er instrumenten bestaan die het maken van (duurzame) afspraken tussen de ouders over omgang bevorderen. Voor deze rechtssystemen is onder meer gekozen vanwege de potentieel interessante opties aldaar, zoals een exclusieve buitengerechtelijke toegangspoort voor procedures inzake kinderen en een (semi)verplicht mediationtraject voor geschillen over kinderen, terwijl er daarnaast grootschalig betrouwbaar empirisch onderzoek is verricht naar de werking van de juridische regelingen ter bevordering van het maken van afspraken en de nakoming daarvan. Voor de sociaalwetenschappelijke onderzoeksvragen is een beknopt literatuuronderzoek naar oorzaken en verklaringen voor de niet-nakoming van afspraken over omgang verricht. Daarnaast zijn verdiepende interviews afgenomen met 9 professionals uit uiteenlopende sociale werkvelden en met 18 ouders en 12 jongvolwassen kinderen die een scheiding meegemaakt hebben. Hiermee worden op verkennende wijze vragen beantwoord over de mogelijkheden voor ouders om tot afspraken over omgang te komen, de instrumenten die bij niet-nakoming van die afspraken kunnen worden ingezet, de rol van de verschillende actoren daarbij, wat in meer algemene zin nodig is voor het maken en nakomen van afspraken en wat daarvoor belemmeringen zijn. De in het juridisch onderzoek gebruikte dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming zijn tevens betrokken in het sociaalwetenschappelijke onderzoek. Tot slot zijn al bestaande databestanden nader geanalyseerd

4 M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenbergh, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, *Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief*, Den Haag: BJU 2019, en beschikbaar via wodc.nl.

op relevante gegevens.⁵ Er zijn dus in totaal 51 interviews gehouden. Aan de onderzoeksmethoden zijn verschillende beperkingen verbonden, die in het rapport beschreven zijn.⁶ Een belangrijk punt om in het achterhoofd te houden is dat het onderzoek gaat over ouders die afspraken maken over omgang; dit legt de nadruk in het onderzoek op de vraag waarom dat al dan niet werkt, en wat daaraan te doen is. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat het in de praktijk bij problematische omgangszaken vaak niet zo relevant is wat ouders precies hebben afgesproken en wordt veel meer gekeken naar wat dan in het belang van het kind is; in die zin zijn de onderzoeksresultaten misschien ook van belang voor de groep ouders die geen afspraken maken.

3. Resultaten

3.1 Afspraken maken

Afspraken maken door ouders over omgang is een centraal uitgangspunt onder het nieuwe beleid van de overheid. Sinds de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding in 2009 zijn praktisch alle scheidende ouders met minderjarige kinderen wettelijk verplicht om een ouderschapsplan op te stellen bij scheiding. Nagenoeg alle formele afspraken die scheidende ouders maken verlopen via de route van het ouderschapsplan. Uit meerdere evaluaties van de wet blijkt dat sinds de invoering van het verplicht ouderschapsplan het aantal schriftelijke afspraken tussen de ouders in het kader van de scheiding significant is gestegen. Uit onderzoek volgt echter ook dat, anders dan de wetgever heeft beoogd, het verplichte ouderschapsplan geen effect lijkt te hebben gehad op de naleving van de afspraken.

De beleidskeuze om het maken van de afspraken over kinderen zo dwingend mogelijk te maken wordt bekritiseerd in de literatuur en geïnterviewden. Gebleken is dat deze vroege timing van het opstellen van het ouderschapsplan soms tot problemen leidt, omdat praktische zaken nog niet altijd zijn geregeld, ouders vol emoties zitten en de scheiding nog niet hebben geaccepteerd. Ook is er kritiek op de beleidskeuze tot een *'one size fits all'*-benadering. Uit het literatuuronderzoek volgt dat meer rekening gehouden kan worden gehouden met verschillen tussen groepen ouders op basis van het tussen hen bestaande conflictniveau. In het huidige (juridische) systeem bestaan onvoldoende (wettelijke) instrumenten om de groep ouders die hulp nodig heeft, tijdig te helpen en te ondersteunen in het maken en wijzigen van afspraken over omgang. Het proces van het opstellen van een verplicht ouderschapsplan is niet gericht op vroege diagnostisering en het aanpakken van onderliggende ouderlijke conflicten; evenmin is er een koppeling gemaakt tussen het ouderschapsplan en mediation. De huidige 'kale' verplichting van de scheidende ouders om afspraken over kinderen te maken, heeft er mogelijk toe geleid dat een deel

van de ouders het ouderschapsplan 'meer als invuloefening beschouwt dan als een verplichting waarbij serieus moet worden nagedacht over de regeling voor hun kinderen na de scheiding'.⁷ Een ander zorgpunt is dat bij een deel van de ouders het besef ontbreekt van het dynamische karakter van het ouderschapsplan. Er zijn geen juridische instrumenten om de ouders, die hulp nodig hebben, tijdig te helpen om afspraken in onderlinge overeenstemming te wijzigen.

3.2 Instrumenten in verband met de naleving van afspraken

In de eerste plaats is van belang te constateren dat de Nederlandse overheid op grond van het internationale recht een inspanningsverplichting heeft om het recht op omgang tussen ouders en kinderen te effectueren. Deze verplichting vloeit voort uit de artikelen 8 EVRM, 9 lid 3 IVRK, 16 IVRK en 24 lid 3 EU-Handvest. Uit uitspraken van het EHRM over de effectuering van omgangsmaatregelen op basis van artikel 8 EVRM blijkt dat de overheid een niet-geringe positieve verplichting heeft bij de effectuering van omgang, waarbij snel en doeltreffend gehandeld moet worden. De belangen van het kind zijn van groot gewicht. De inzet van sancties dient niet te worden uitgesloten; bij die inzet moet wel goed gekeken worden naar het belang van het kind. De Hoge Raad heeft op basis hiervan geoordeeld dat van de rechter een actieve opstelling wordt verlangd om ervoor te zorgen dat een ouder en een kind omgang hebben, waartoe hij over verschillende instrumenten beschikt, die indien nodig ingezet moeten worden.

Wat die instrumenten betreft, bestaat onder het huidige recht een heel palet aan maatregelen en dwangmiddelen, zowel binnen het familierecht, het civiele recht als het strafrecht, dat inzetbaar is bij de niet-naleving van afspraken over omgang. Hoewel het juridische kader waarbinnen dient te worden geopereerd, tamelijk helder is, blijkt dat niet alle mogelijkheden even vaak worden benut. Er ontbreekt een heldere visie op de inzet van welk instrument in welke situatie en in welke volgorde. Bovendien is niet duidelijk wat werkt. Zware civielrechtelijke maatregelen, zoals gijzeling of hoge dwangsommen, en strafrechtelijke maatregelen kunnen tot het weer op gang komen van de omgang leiden, maar pakken het onderliggend conflict tussen ouders niet aan. Ook kunnen ze schadelijk zijn voor het vertrouwen en de samenwerking tussen ouders, en het welzijn van het kind. Het lijkt erop dat de instrumenten uit het familierecht nog het meest gericht zijn op het aanpakken van de onderliggende verhouding en conflicten tussen ouders. Een belangrijk knelpunt is de versnippering van het hulpaanbod, die sinds de decentralisatie naar gemeentenniveau in 2015 verder is toegenomen. Bedacht moet worden dat de uiteindelijke oplossing bij de ouders ligt. Zij moeten bereid en in staat zijn om afspraken ten aanzien van omgang te maken, na te leven en waar nodig bij te stellen. Er zijn wel verbeteringen denkbaar (zie hierna) die eraan kunnen bijdragen dat zij daartoe vaker in staat zijn.

5 Gezinnen & Scheiding (2006-2009), KIES voor het kind! (2009-2014) en Scholieren & Gezinnen (meetronde 2013). Zie verder de omschrijving in het rapport.

6 Rapport, p. 160, p. 247-248.

7 M. Tomassen-van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*, Den Haag: BJU 2015, p. 130.

3.3 Sociaalwetenschappelijke resultaten

Het percentage kinderen dat helemaal geen contact heeft met de uitwonende ouder blijkt gedurende de laatste vijftien jaar in Nederland langzaam te zijn afgenomen van circa 25 naar ongeveer 15 procent. Tegelijkertijd is het aandeel co-oudergezinnen toegenomen tot ongeveer 29 procent; kinderen hebben dan ongeveer evenveel contact met beide ouders. Uit het sociaalwetenschappelijk deel van het onderzoek komt naar voren dat contact van een kind met ouders een voorwaarde is voor het hebben en ontwikkelen van een band, en dat meer contact met een ouder na scheiding doorgaans samenhangt met een betere relatiekwaliteit. Kinderen functioneren beter en ontwikkelen zich gunstiger wanneer zij na de scheiding een positieve, ondersteunende relatie hebben met beide ouders. Ook zijn er aanwijzingen dat een slechte naleving van afspraken over omgang negatieve gevolgen voor kinderen kan hebben. Een direct verband tussen het welzijn van kinderen en de contactfrequentie met de uitwonende ouders wordt in de meeste onderzoeken echter niet aangetoond. Ook is het moeilijk om een algemeen antwoord te geven op de vraag wat meer negatieve invloed heeft op kinderen: blootstelling aan ouderlijke conflicten of verlies van regelmatig contact met een van de ouders. De grootste negatieve gevolgen van slechte naleving van afspraken worden daarbij gevonden op het gebied van loyaliteitsproblemen bij kinderen. Verder laten de data-analyses duidelijk zien dat zowel de kwaliteit van de opvoeding, de relatiekwaliteit tussen ouder en kind, als ouderlijke conflicten samenhangen met slechte naleving van afspraken. Aangezien deze factoren een grote rol spelen voor het functioneren van kinderen na scheiding, heeft een slechte naleving van afspraken tussen ouders ook een indirect negatief effect op kinderen. De voor dit onderzoek geïnterviewde kinderen geven aan dat ze last hebben (gehad) van problemen tussen hun ouders over omgang. Degenen die een ouder niet meer zagen, geven aan dat dit emotioneel belastend voor hen was. Ook de geïnterviewde professionals uit het sociale werkveld benadrukten de negatieve gevolgen van moeizame afspraken tussen ouders. Overigens laat het dossieronderzoek zien dat kinderen vooral last hebben van ouders die elkaar na scheiding wederzijds beschuldigen en dwarsbomen. Dit gaat echter wel samen met slechte naleving van afspraken.

De schijnbaar eenvoudige vraag wat oorzaken en verklaringen zijn voor niet-naleving van afspraken door ouders na scheiding is niet gemakkelijk te beantwoorden op basis van dit onderzoek. Vanuit de diverse onderzoeksmethoden is er zelfs onduidelijkheid over de vraag wie zich precies niet aan welke afspraken houdt. Van alle gezinnen na scheiding waarin sprake is van gebrekkige naleving van afspraken, lijkt die gebrekkige naleving in een zeer kleine minderheid van die gevallen terug te voeren op actief en eenzijdig gedrag van één ouder. Vaak is eerder sprake van een dynamiek tussen beide ouders die gekenmerkt wordt door wederzijds wantrouwen, wederzijdse beschuldigingen en een opeenvolging van (negatieve) gedragingen ten gevolge hiervan. Problemen rondom naleving van afspraken zijn dus eerder terug te voeren op ongezonde partnerdynamiek dan op

specifieke problematiek bij een ouder. Uitzondering vormt de situatie waarin kinderen contact met een van de ouders weigeren. Daarbij lijkt in een deel van de gevallen sprake te zijn van bewust gedrag van een ouder. Dit noemt men wel 'oudervervreemding'. Over de ouderlijke gedragingen die daarbij horen, bestaat redelijk veel overeenstemming tussen ouders, kinderen en professionals, maar onderzoek hiernaar is nog schaars en niet representatief. Er is wel meer empirische evidentie voor het bestaan van *gatekeeping* (houding en gedrag van ouder die erop gericht zijn de relatie van de andere ouder met het kind te beïnvloeden), maar in het literatuuronderzoek komt naar voren dat enkele onderzoekers van mening zijn dat *gatekeeping* een dynamisch proces is tussen beide ouders. Dit is in lijn met de duidelijke bevinding dat er in geval van problematische nakoming van afspraken over omgang na scheiding veelal sprake is van een wederkerig proces.

Uit de analyse van de databestanden komt verder naar voren dat conflicten tussen ouders evenzeer een belangrijke factor zijn: meer conflicten gaan samen met een slechtere naleving van afspraken. Dit geldt zowel voor conflicten voorafgaand aan de scheiding als voor huidige conflicten. Verder geven de resultaten een indicatie dat problemen vooral ontstaan als de scheiding een moment vormt waarop ouders (deels) van rol willen veranderen; in het bijzonder als de vader na een traditionele taakverdeling tijdens de relatie een gelijkere zorgrol wil.

Een risicofactor voor een complexe scheiding is in elk geval een slechte relatie tussen de ouders voorafgaand aan de scheiding, waarbij veel conflicten waren, wanneer er sprake was van patronen van negatieve interactie en gebrekkige onderhandelingsvaardigheden en een negatieve conflict-oplossingsstrategie. Ook zijn er aanwijzingen vanuit de literatuur dat PTSS, hechtingsproblemen, persoonlijkheidsproblemen, verslavingsproblemen en ASS-problematiek een rol kunnen spelen bij het ontstaan van ernstige relatieproblemen en daarmee ook van complexe scheidingen. Verder blijken ouders die meer op zichzelf dan op hun kind gericht zijn ook eerder gezamenlijke conflicten na de scheiding te hebben. Uit de analyses van de databestanden komt naar voren dat een indicator van het niet naleven van afspraken over omgang de jongere leeftijd van kinderen bij scheiding is; naarmate ze jonger zijn, worden afspraken minder vaak nageleefd. Verder lijkt er een verband te bestaan met de duur sinds de scheiding: naarmate de (echt)scheiding langer geleden is houden ouders zich ook minder aan de afspraken. Ook problemen met geweld of verslaving kunnen een rol spelen. Ten slotte komt duidelijk naar voren dat een rol speelt of ouders het proces van scheiding goed doorlopen hebben. De negatieve emoties rondom scheiding kunnen een grote rol spelen bij het maken van afspraken over omgang. Later kunnen deze afspraken dan bijvoorbeeld als onrechtvaardig worden ervaren. Dit kan aanleiding zijn voor onvrede over de afspraken en voor gebrekkige naleving. Verder kan het netwerk van beide ouders, vaak onbedoeld, ook een duidelijke (veel vaker negatieve dan positieve) rol spelen bij het niet naleven van afspraken rond scheiding, zo komt uit de onderzoeksgegevens naar voren.

Het is niet alleen rondom scheiding dat afspraken niet worden nagekomen, maar ook in latere fases. Daarbij kan het gaan om situaties waarin oudere kinderen een andere regeling willen, maar ook een verhuizing, andere school- of werktijden en een nieuwe partner blijken veel voorkomende aanleidingen voor conflicten en niet-nakoming te zijn. Daarom lijkt het van belang dat afspraken regelmatig worden aangepast aan veranderde omstandigheden.

3.4 *Rechtsvergelijkend onderzoek*

Het rechtsvergelijkend onderzoek naar Australisch, Deens en Noors recht heeft een waaier aan waardevolle inzichten opgeleverd. In geen van de drie onderzochte landen is het maken van afspraken over kinderen in het kader van de scheiding verplicht. De echtscheiding zelf is, anders dan in Nederland, losgekoppeld van het maken van afspraken over de kinderen. Het maken van afspraken wordt wel sterk aangemoedigd en gefaciliteerd. De ouders die problemen hebben met het maken van de afspraken hebben toegang tot gratis of door de overheid stevig gesubsidieerde mediation. In alle landen bestaat één zichtbare en makkelijk toegankelijke ingang tot informatievoorzieningen, mediation. In *Australië* is dit ook een toegangspoort voor verschillende andere soorten hulp zoals diagnostiek, educatieve programma's, therapie en hulp bij verslavings- en gedragsproblemen. In *Noorwegen* is mediation verplicht voor alle ouders die een geschil over kinderen onder 16 jaar aan de rechter willen voorleggen en wordt meer hulp geboden aan de ouders die hulp het hardst nodig hebben.

In geen van de drie landen kunnen de ouders hun geschil over kinderen, inclusief geschillen over het maken, wijzigen en vaak ook nakomen van afspraken, direct aan de rechter voorleggen. Daarvóór moeten zij verplicht eerst een niet-adversarief buitengerechtelijk traject doorlopen. De toegang tot de rechter is wel gewaarborgd, maar een (polariserende) gerechtelijke procedure wordt gezien als een *last resort*, bestemd voor een zeer kleine groep ouders voor wie mediation niet geschikt is of die er met mediation niet uitkomen. In *Noorwegen* en *Australië* zijn de afspraken over contact niet direct afdwingbaar. In alle drie de landen kan de rechter een oplopende boete opleggen bij het niet-nakomen van een omgangsregeling. In *Noorwegen* en in *Denemarken* is het sinds april 2019 niet meer mogelijk om een kind op te halen van huis door de politie. Slechts in *Australië* kan – in uitzonderlijke gevallen – het strafrecht worden ingezet als middel om naleving te bevorderen. Voor de beide Scandinavische landen geldt dat recente wijzigingen voor het 'minnelijk regelen' van het geschil aan de procedure zijn toegevoegd: zo werd het in *Denemarken* mogelijk de ouders thuis deskundige begeleiding te bieden en in *Noorwegen* om gebruik te maken van buitengerechtelijke mediation waarbij de mediator een gesprek kan aangaan met de ouders met het doel hen te bewegen vrijwillig hun verplichtingen na te komen. Een kleine groep ouders van rond de 10% wordt in alle onderzochte stelsels gekenmerkt door een hoog-conflict niveau, aanwezigheid van meerdere risicofactoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, een laag IQ, ontoereikende zorgcapaciteit en huiselijk geweld. De ouders

uit deze groep zijn doorgaans zelfs met hulp en begeleiding niet in staat om hun geschillen op te lossen en voeren vaak meerdere procedures bij de rechter. Deze groep lijkt systeem-resistent te zijn. In alle onderzochte landen wordt gerapporteerd dat hun stelsel (recht en praktijk) de problemen van deze groep niet kan oplossen.

Een aantal oplossingen en *best practices* die uit studie van de drie onderzochte buitenlandse landen naar voren komen, kunnen ook in Nederland worden overwogen. Deze oplossingen zijn meegenomen in de aanknopingspunten voor verbetering die in het onderzoek volgen.

4. **Aanknopingspunten voor verbetering**

Op basis van dit onderzoek kan een aantal aanknopingspunten worden gesignaleerd voor verbetering van de huidige situatie omtrent omgang. Uit het onderzoek komt naar voren dat een aanpak waarbij de aandacht niet primair op de nakoming van afspraken ligt, maar op het verminderen van de onderliggende problematiek aanknopingspunten biedt voor verbetering van omgang na scheiding.

4.1 *Verbetering van het maken en wijzigen van de afspraken*

Bij het bevorderen van het maken van de afspraken zou meer rekening kunnen worden gehouden met de diversiteit van verschillende groepen ouders en daaraan gerelateerde verschillen in de behoeftes aan begeleiding, hulp en interventies. Uit het onderzoek blijkt dat er drie groepen ouders te onderscheiden zijn. De eerste groep is in staat om met goede communicatie en zonder conflicten zelf afspraken te maken en te wijzigen. De tweede groep is het meest problematisch. Uit rechtsvergelijkend en nationaal onderzoek komt een kleine groep met meest problematische ouders van rond 10% naar voren. Deze groep wordt gekenmerkt door een hoog conflictniveau en aanwezigheid van meerdere risicofactoren. De ouders uit deze groep zijn zelfs met hulp en begeleiding doorgaans niet in staat om hun geschillen op te lossen en voeren vaak meerdere procedures bij de rechter. Deze groep lijkt systeem-resistent te zijn, zo blijkt uit de rechtsvergelijking. Deze groep verdient extra aandacht bij de signalering en heeft behoefte aan extra hulp en begeleiding gecombineerd met vroegtijdige (en zwaardere) interventies. De derde groep met problematische communicatie en een matig conflictniveau heeft behoefte aan goede begeleiding tijdens het maken van de afspraken. Uit de literatuurstudie volgt dat het huidige systeem onvoldoende in deze behoefte lijkt te voorzien.

Uit verschillende bronnen volgt dat het huidige proces van het opstellen van een verplicht ouderschapsplan niet gericht is op vroege diagnostisering van problemen, differentiatie tussen verschillende groepen ouders, en waar nodig, het aanpakken van onderliggende ouderlijke conflicten. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt dat het opportuun zou zijn om de meeste hulpmiddelen te richten tot die groepen ouders die de hulp het meest nodig hebben.

Er zouden (wettelijke) instrumenten kunnen komen om ouders die hulp nodig hebben, te ondersteunen in het ma-

ken van afspraken. Het aanmoedigen en faciliteren van het maken van afspraken door scheidingseducatie, toegang tot informatievoorzieningen en toegankelijke hulp op maat, inclusief deels gratis en gesubsidieerde mediation zouden prioriteit kunnen krijgen.

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt dat het de overweging waard is om het maken van afspraken over de kinderen te dejuridiseren door het maken daarvan niet verplicht te stellen, en los te koppelen van de gerechtelijke echtscheidingsprocedure. Dit onderzoek wijst op het belang dat ouders gemotiveerd zijn tot het maken van weloverwogen afspraken over hun kinderen. De nadruk zou wellicht beter verlegd kunnen worden van de verplichting om tot afspraken te komen, naar het draagvlak bij ouders voor de afspraken, de kwaliteit en de duurzaamheid van de afspraken. Door het maken van afspraken over kinderen niet verplicht te stellen en van de echtscheidingsprocedure los te koppelen, zouden ouders de afspraken hetzij zelf informeel, hetzij met behulp van mediation zonder tijdsdruk kunnen maken. De gang naar de rechter zou dan slechts noodzakelijk zijn als de ouders er onderling niet uitkomen.

Dejuridisering is een punt dat de professionals uit het sociale werkveld regelmatig noemen: de mogelijkheid van procederen kan conflicten verergeren. De ervaringen in Australië, Denemarken en Noorwegen laten zien dat verschillende positieve effecten kunnen worden bereikt door het direct voorleggen van een geschil aan de rechter te ontmoedigen door het verplicht stellen van een niet-adversarieel buitengerechtelijk traject vóór de toegang tot een procedure op tegenspraak met betrekking tot geschillen over de kinderen. Ook het invoeren van een verplicht niet-adversarieel buitengerechtelijk traject in het geval van nakomingsproblemen is een optie.

In het verlengde hiervan is door geïnterviewde professionals de suggestie gedaan om een proefperiode af te spreken waarin door ouders en kinderen bekeken wordt hoe de afspraken over omgang in de praktijk uitwerken. Voorlichting aan ouders zou zich kunnen richten op het belang van kinderen bij ouders die er samen uitkomen.

Bij een moeizame totstandkoming of wijziging van afspraken over omgang, zou er onmiddellijk een doorverwijzing kunnen volgen voor ondersteuning en behandeling; een moeizame totstandkoming van afspraken of een gebrek aan afspraken zijn een aanwijzing voor grotere problemen die buiten het juridisch domein liggen, en om een gespecialiseerde deskundige aanpak vragen.

4.2 *Vroegtijdige signalering en gerichte aanpak van voor verschillende groepen ouders*

Het is van groot belang om probleemgevallen tijdig te signaleren, vroeg en deskundig te diagnosticeren, differentiatie tussen verschillende groepen ouders te maken om vervolgens hulp op maat te kunnen bieden. Voor deze hulp geldt 'zo licht als kan, zo zwaar als nodig is'. Daarnaast moeten gezinnen met een risico op problemen goed in de gaten worden gehouden. Thans worden deze gezinnen soms pas in een later stadium als risicovol geïdentificeerd. Uit het sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat er bij com-

plexe scheidingen vaak geprocedeerd wordt, maar dat er relatief weinig psychologische begeleiding is in de vorm van scheidingsverwerking, ouderschapsreorganisatie, conflict-beheersing en traumaverwerking. Omdat wel zeer vaak genoemd wordt dat de problematiek van ouders verbonden is met een slechte verwerking van de scheiding, zou hier meer aandacht aan besteed kunnen worden. Het streven naar het voorkomen van escalatie en opeenvolging van juridische procedures is realistischer wanneer – gekoppeld aan de vroegtijdige signalering – het onderliggend conflict en andere problemen van de ouders gericht worden aangepakt.

Voor een vroegtijdige signalering is een betrouwbare en valide screening essentieel. Recent zijn enkele signaleringsinstrumenten ontwikkeld die professionals kunnen ondersteunen in het diagnostisch proces. Er zijn nog geen signaleringsinstrumenten ontwikkeld die grootschalig gebruikt worden in Nederland, of die zijn getoetst op validiteit, bruikbaarheid en betrouwbaarheid.

Bij het nadenken over een goede aanpak, is van belang dat specifiek aandacht wordt besteed aan niet gehuwde ouders en hun kinderen. Er is veel minder zicht op deze groep voormalige samenwoners, omdat zij voor een scheiding niet naar de rechter hoeven te gaan. Daardoor kunnen ouders met ernstige problemen ook langer buiten beeld blijven, terwijl tijdige hulp van belang is om te voorkomen dat ouders terecht komen in destructieve gedragspatronen. Ook blijkt dat er onder deze groep ouders minder kennis is over het ouderschapsplan en dat ze minder vaak een ouderschapsplan maken. Welke gevolgen dit heeft, is niet bekend. Voor de vraag hoe de toegang tot het hulpaanbod en voorlichting georganiseerd zouden kunnen worden, wordt door professionals gewezen op een loket (scheidingsloket) waar ouders terecht kunnen met vragen en problemen, maar waarbij ook gelegenheid is om regelmatig de situatie te evalueren.

4.3 *Bevordering van deskundigheid van professionals en van (keten)samenwerking*

Uit de verschillende delen van het onderzoek komt naar voren dat verbetering van de deskundigheid van professionals een punt van aandacht is. De wetgever stelt op dit moment geen beroepsopleidingseisen aan de professional die ouders bij het tot stand brengen van een ouderschapsplan begeleidt. Gezien de serieuze problematiek, de gevolgen voor kinderen, de economische, juridische en maatschappelijke (hoge) kosten en de behoefte aan preventie en vroegsignalering is dit wel aan te bevelen. Verder komt uit de interviews naar voren dat meer samenwerking tussen professionals, ook uit verschillende disciplines, wenselijk is met kortere communicatielijnen. De samenwerking zou intensiever kunnen worden en het werk moet meer op elkaar afgestemd worden. Dit geldt voor hulpverleners onderling, maar ook voor advocaten en hulpverleners.

4.4 *Ondersteuning bieden aan kinderen*

Een aanknopingspunt voor verbetering is dat in het gehele proces rondom de scheiding en ook nadien, meer belang wordt gehecht aan de participatie en behoeften van kin-

deren. Uit dit onderzoek komt naar voren dat kinderen last hebben van ouders die afspraken over omgang niet naleven, onder meer in de vorm van loyaliteitsproblemen. Bovendien ondervinden kinderen na scheiding veel negatieve gevolgen van factoren die samenhangen met slechte naleving van afspraken. Daarom is ondersteuning van kinderen na scheiding van belang. Hoewel de problematiek van ouders in veel gevallen ten grondslag ligt aan de problemen van kinderen die na scheiding aangemeld worden bij jeugdzorg, is het van belang om naast behandeling van ouders ook de kinderen te ondersteunen. Daartoe bestaan diverse interventieprogramma's. Dergelijke programma's bieden kinderen handvatten om te leren omgaan met problemen tussen de ouders. Ze creëren de mogelijkheid om emoties te uiten en samen te bedenken wat mogelijk is. En deze programma's geven kinderen de mogelijkheid om sociale steun te ervaren van lotgenoten. Ze kunnen daarmee loyaliteitsproblemen en gevoelens van schuld en verantwoordelijkheid verminderen. In een hulpaanbod dat naar maatwerk streeft, zou hier dan ook aandacht aan besteed moeten worden.

4.5 *Aanknopingspunten voor verbeterd gebruik juridische opties*

Gelet op de resultaten van dit onderzoek lijkt de oplossing van niet-naleving niet primair te liggen in de inzet van de verschillende juridische instrumenten. Er is een grote verscheidenheid aan juridische instrumenten maar deze zijn vooral gericht op de bestrijding van de gevolgen en niet van de oorzaken van de problemen die ten grondslag liggen aan die niet-naleving. De inzet van deze maatregelen, en vooral de zwaardere, kunnen de verhoudingen tussen de ouders en het belang van het kind schaden. Er is verder weinig zicht op de vraag welke instrumenten werken en wat de voor- en nadelen zijn, en in welke fase welke maatregel geschikt zou zijn. De inzet van het strafrecht lijkt niet op steun te kunnen rekenen van de meeste voor dit onderzoek geïnterviewde juridische en sociale professionals, onder meer omdat het de partnerproblematiek versterkt, terwijl hulpverlening wenselijk zou zijn. Dit betekent dat zoveel mogelijk gekeken zou moeten worden of het conflict tussen ouders op andere dan juridische wijze kan worden aangepakt. Het doel is te voorkomen dat ouders door wederzijds hun problemen naar het juridisch domein te verplaatsen, dieper vast komen te zitten in het negatieve patroon. Ondersteunende maatregelen als begeleide omgang, gepaard met interventies gericht op het de-escaleren van het conflict en bestrijding van andere problemen, kunnen hierin een rol spelen.

4.6 *Meer onderzoek nodig*

In Nederland is relatief weinig sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar scheidingen en de invloed van wets- en beleidswijzigingen. De rechtsvergelijkende studies laten zien dat er in de onderzochte landen veel meer data en inzicht bestaan in wat werkt en dat wijzigingen van beleid en wetgeving worden gebaseerd op basis van die inzichten. Omdat de juridische en maatschappelijke context voor ieder land anders zijn, zijn resultaten niet één-op-één te vertalen naar een Nederlandse context. Daarom is het van

belang dat meer onderzoek wordt verricht naar de validiteit en betrouwbaarheid van signaleringsinstrumenten en naar de effectiviteit van interventies van bestaande en voorgestelde programma's. Ook is meer onderzoek nodig om te kunnen bepalen onder welke voorwaarden en voor welke kinderen bepaalde omgangsregelingen geschikt zijn. Tot slot kan meer kennis over risico- en beschermende factoren van een complexe scheiding bijdragen aan een betere en eerdere screening van gezinnen na scheiding die extra ondersteuning behoeven.

5. **Slot**

Waar heeft dit onderzoek tot op heden toe geleid? In de eerste plaats is het onderzoek op verschillende plaatsen gepresenteerd, waaronder op een bijeenkomst van het Platform Scheiden zonder schade, op een symposium aan de VU speciaal gewijd aan het onderzoek in combinatie met de mogelijkheden van een gezinsvertegenwoordiger, en op een symposium in Utrecht. De onderzoekers hebben verder een toelichting in de Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid gegeven en aldaar vragen van Tweede Kamerleden beantwoord.⁸ Vervolgens is door de regering uitvoering gegeven aan een motie ingediend in mei 2019 door Kamerlid Westerveld. In die motie werd de regering verzocht om concrete oplossingen voor het probleem van 'ouderverstoting' te laten uitwerken door een onafhankelijke onderzoekscommissie in samenwerking met ervaringsdeskundigen.⁹ Daarvoor is een expertteam ingericht dat vóór 1 juli 2020 oplossingsrichtingen dient te presenteren, met specifieke aandacht voor:

- de methodieken om signalen van ouderverstoting adequaat in kaart te brengen voor de verschillende (juridische en gedragswetenschappelijke) professionals;
- de benodigde kennis bij de betrokken professionals en een plan om mogelijke lacunes te dichten; en
- de interventies om tijdig en effectief in te kunnen grijpen.

Het onderhavige onderzoek over de naleving van afspraken over omgang is daarbij een van de te gebruiken bronnen.

In een tweede motie van Bergkamp en Van Nispen is verzocht 'in gesprek te gaan met de politie, Veilig Thuis en hulpverlening om te bezien hoe de rol van de politie bij het voorkomen van ouderverstoting verstevigd kan worden in de preventieve fase, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot.'¹⁰ Deze motie is verworpen.

Verder is een belangrijke stap dat bij de arrondissementen Den Haag en Oost-Brabant regiolabs zijn ingericht met de gemeentelijke jeugdhulpregio's, waar gewerkt wordt aan een nieuwe scheidingsaanpak.¹¹ Centraal aandachtspunt is hoe het gemeentelijk hulpverleningsdomein ouders en kinderen

8 Te bekijken op: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/wodc-onderzoek-naleving-van-contact-omgangsafspraken-na-scheidingeen-rechtsvergelijkend-en>. Kamerstukken II 2019/20, 33836, nr. 47, p. 6.

9 Kamerstukken II 2018/19, 28345, nr. 215.

10 Kamerstukken II 2019/20, 33836, nr. 52.

11 Kamerstukken II 2019/20, 33836, nr. 47, p. 6.

kan ondersteunen en begeleiden. Verwezen wordt naar het onderhavige onderzoek waar het gaat om de constatering dat een deel van de ouders baat zou hebben bij een andere begeleiding, met specifieke aandacht voor de onderliggende problematiek bij ouders, mede in relatie tot het kind. Ook wordt aangehaakt bij de bevinding dat niet-getrouwde stellen nu niet door de overheid worden aangemoedigd om hulp en begeleiding te zoeken, terwijl professionele begeleiding van ouders een positief effect heeft op het kind.¹² De regio-labs ontwikkelen een nieuwe scheidingsroute, waarbij tegemoet gekomen wordt aan bestaande knelpunten. Bekeken wordt op welke wijze (scheidende) ouders vanaf een vroeg stadium in het gemeentelijk domein ondersteund kunnen worden. Bijvoorbeeld door inzet van een digitaal platform waar goede informatie, hulp en begeleiding beschikbaar is voor ouders en kinderen. De twee rechtbanken ontwikkelen ook een nieuwe procedure voor de rechter. Ouders kunnen gezamenlijk hun geschilpunten voorleggen aan de rechter. Vanaf volgend jaar zal dit 'prototype' in de praktijk getest worden, op basis van vrijwilligheid en binnen de huidige wettelijke kaders.

Kortom, er is op dit terrein veel in beweging gezet. In de afgelopen jaren is al sprake van een stijgende lijn: steeds meer kinderen en ouders hebben na scheiding contact met elkaar. Laten we hopen dat de eerder genoemde stappen hier ook een positieve bijdrage aan zullen leveren.

12 Kamerstukken II 2019/20, 33836, nr. 47, p. 6.