

## Naleving van omgang na scheiding en pijlers onder de brug

Mr. dr. B.E.S. Chin-A-Fat, datum 08-08-2019

**Datum**

08-08-2019

**Auteur**

Mr. dr. B.E.S. Chin-A-Fat<sup>[1]</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS71245:1

**Vakgebied(en)**

Personen- en familierecht (V)

In dit artikel worden de voornaamste conclusies uit het onderzoeksrapport 'Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding' besproken. Vervolgens worden deze gekoppeld aan recente ontwikkelingen in de praktijk, die onder andere zijn voortgekomen uit de Agenda voor Actie van het Platform Rouvoet. De auteur doet vervolgens een voorstel voor een Agenda voor Actie 2.0, waarin onderzoek, onderwijs, beleid en praktijk aan elkaar worden gekoppeld.

### 1. Inleiding

Bij brief van 18 januari 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Tweede Kamer het onderzoeksrapport 'Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief' aangeboden ([Kamerstukken II 2018/19, 33836, 33](#)). Dat onderzoek werd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) uitgevoerd door de Vrije Universiteit en de Universiteit Utrecht.

Het rapport is zeer omvangrijk (379 pagina's) en om die reden wordt in dit artikel slechts ingegaan op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport die voor de praktijk van de scheidingsspecialist het meest relevant zijn. Het volledige rapport is te downloaden van de website van het WODC en is voorzien van een uitgebreide samenvatting. Zie: [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2907-gebrekkige-naleving-gezag-en-omgangszaken.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2907-gebrekkige-naleving-gezag-en-omgangszaken.aspx).

Na het bespreken van de voornaamste onderzoeksresultaten wordt een beknopte schets gegeven van het kader waarin de ontwikkelingen plaatsvinden op het gebied van 'de vechtscheiding' en het verbeteren van de situatie van kinderen van gescheiden ouders in de praktijk. Tot slot wordt een Agenda voor Actie 2.0 voorgesteld om tot daadwerkelijke verbeteringen in de *landelijke* scheidingspraktijk te komen, zodat goede ideeën, lokale initiatieven en onderzoeksresultaten niet blijven hangen in verschillende pilots, die vervolgens bij gebrek aan financiering weer in een la belanden en daar niet meer uit komen.

### 2. Aanleiding voor en opzet van het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek was een motie van de Tweede Kamerleden Bergkamp (D66) en Van Nispen (SP), waarin de regering werd verzocht om het niet nakomen van omgangsregelingen te onderzoeken ([Kamerstukken II 2015/16, 34168, 5](#)). De Tweede Kamer heeft de minister verzocht om op basis van het rapport met voorstellen te komen hoe ouders – beter dan nu – ertoe kunnen worden aangezet om zich aan die omgangsregelingen te houden. Belangrijk om te vermelden is dat de onderzoekers zich derhalve richtten op naleving van gemaakte afspraken en niet op de situaties waarin het ouders niet lukte om afspraken te maken. In het onderzoek zijn afspraken meegenomen van ouders die getrouwd waren óf een geregistreerd partnerschap hadden óf een informele relatie hadden. Het onderzoek was derhalve niet gericht op regelingen die door de rechter zijn vastgesteld.

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd en zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke (juridische) mogelijkheden en verplichtingen zijn er voor ouders om tot afspraken te komen over contact/omgang met hun (minderjarige) kinderen na hun scheiding? Wat zijn de mogelijkheden en verplichtingen hiertoe in het Australische, Deense en Noorse recht?
2. Welke oorzaken en verklaringen kunnen in de (wetenschappelijke literatuur) worden onderscheiden voor het niet

nakomen van de gemaakte afspraken over contact/omgang met de bij een scheiding betrokken (minderjarige) kinderen?

3. Wat leren deze inzichten over het niet nakomen van afspraken rond contact/omgang met kinderen binnen de Nederlandse context? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen bepaalde groepen in de samenleving?
4. Welke (juridische) mogelijkheden bestaan om alsnog te komen tot de naleving van de gemaakte afspraken? Op welke wijze verloopt het gebruikmaken van deze mogelijkheden in de praktijk? Welke knelpunten doen zich hierbij eventueel voor? Hoe wordt in het Australische, Deense en Noorse recht met deze problemen omgegaan?
5. In hoeverre bieden de gevonden oorzaken en verklaringen voor het niet nakomen van afspraken rond contact/omgang met kinderen en de mogelijkheden die er zijn om alsnog tot naleving van deze afspraken te komen, aanknopingspunten voor het terugdringen van het aantal scheidingen waarbij gemaakte afspraken over de omgang niet worden nagekomen?

Er is gebruikgemaakt van literatuur- en jurisprudentieonderzoek, interviews (totaal 51 voor het juridisch en sociaalwetenschappelijk deel), dossieronderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming (32 dossiers) en rechtsvergelijkend onderzoek met Australië, Denemarken en Noorwegen. Voor het sociaalwetenschappelijk gedeelte is een combinatie van methoden gebruikt, waaronder data-analyse van bestaande databestanden: Gezinnen & Scheiding (2006-2009), KIES voor het kind! (2009-2014) en Scholieren en Gezinnen (meetronde 2013). De beperkingen van de onderzoeksmethoden zijn eveneens in de samenvatting opgenomen. De resultaten van met name de interviews zijn als 'verkenkend' gekwalificeerd. Desalniettemin merken de onderzoekers op dat 'ondanks de beperkingen opvalt dat de verschillende onderzoeksmethodes tot conclusies leiden, die redelijk veel overlap laten zien en waaruit enkele belangrijke aanknopingspunten naar voren komen voor een verbeterde aanpak van problematiek rond slechte of niet-naleving van contact of omgangsafspraken na scheiding'. Zie M.V. Antokolskaia e.a., *Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaal-wetenschappelijk perspectief*, Amsterdam: 2019, p. 248 (hierna: onderzoeksrapport).

### 3. De voornaamste onderzoeksresultaten voor de praktijk

#### 3.1 Resultaten uit het juridisch onderzoeksdeel

Nagenoeg alle formele afspraken over contact of omgang worden vastgelegd in een – sinds 2009 verplicht – ouderschapsplan. In het rapport wordt verwezen naar het proefschrift van De Bruijn (Zie: S. de Bruijn, *Reaching agreement after divorce and separation. Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation* (diss. Universiteit Utrecht, 2017), Ede: GVO drukkers & Vormgevers 2018) die heeft onderzocht in hoeverre ouders op grond van art. 1:247a BW (samenwonende ouders met gezag) ouderschapsplannen opstellen. Voor deze groep bestaat er immers wel de verplichting een ouderschapsplan op te stellen, maar is er immers geen 'controlemoment' waarop wordt getoetst of zij dit daadwerkelijk hebben gedaan. Uit dit proefschrift blijkt dat ongeveer de helft van deze ouders een ouderschapsplan opstelde, een kwart mondelinge afspraken maakte en 13% van de onderzochte groep geen afspraken had gemaakt.

De onderzoekers rapporteren dat uit eerder onderzoek is gebleken dat het verplichte ouderschapsplan geen effect op de naleving van de afspraken lijkt te hebben gehad. Bij de invoering van het verplichte ouderschapsplan is in de literatuur al gesignaleerd dat een algemene verplichting niet optimaal zou werken. Uit het onderzoek blijkt dat dit ook zo wordt ervaren: de wettelijke regeling houdt geen rekening met de timing van het ouderschapsplan, de mate van conflict tussen de ouders en is niet gericht op vroege diagnosticering en het aanpakken van onderliggende conflicten. De 'vroege' timing kan tot problemen leiden, onder meer omdat praktische zaken nog niet altijd zijn geregeld en één van de ouders de scheiding (nog) niet heeft geaccepteerd.

Met betrekking tot de doelstellingen van de wetgever ten aanzien van het ouderschapsplan concluderen de onderzoekers mede op basis van de proefschriften van Tomassen-Van der Lans (zie: M. Tomassen-Van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015) en De Bruijn (2017/2018) dat het verplichte ouderschapsplan in zijn huidige vorm de gestelde doelstellingen niet heeft gehaald. Eén van de doelstellingen was immers om tot een vermindering van conflicten en vervolgsprocedures over kinderen te komen.

Uit het onderzoek blijkt dat een bepaalde groep ouders het ouderschapsplan als een 'invuloefening' ziet. Verder blijkt dat een deel van de ouders niet beseft dat een ouderschapsplan altijd een dynamisch karakter heeft. Niet alleen kinderen veranderen, maar ook de omstandigheden waaronder de afspraken zijn gemaakt. Gerechtelijke procedures over verhuizingen na scheiding komen veelvuldig voor en ook nieuwe partners kunnen een belangrijke rol spelen.

In die zin is mijns inziens de keuze van de wetgever voor de term ouderschapsplan verstandig gebleken, nu vóór 2009 ook nog wel van een kinderconvenant werd gesproken. Deze laatste term klinkt in ieder geval veel statischer dan ouderschapsplan, dat immers letterlijk een plan (ook houdende afspraken) is.

In het literatuuronderzoek worden alle juridische instrumenten om tot naleving van afspraken te komen op een rij gezet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen familierechtelijke instrumenten specifiek voor omgangsproblematiek, algemene instrumenten uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, algemeen civielrechtelijke dwangmiddelen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en strafrechtelijke instrumenten uit het Wetboek van Strafrecht. Uit de interviews volgt dat in de dagelijkse praktijk niet veel van deze methoden wordt verwacht qua verbetering van de situatie voor kinderen zelf en vooral aanpak van de onderliggende problematiek. Het tegengestelde effect kan optreden in die zin dat dergelijke maatregelen zelfs het vertrouwen tussen ouders kunnen schaden en schadelijke effecten hebben voor het welzijn van het kind. Dat geldt voornamelijk voor toepassing van het strafrecht. Dit onderzoeksresultaat zal voor veel mensen in de praktijk niet als een verrassing komen. De onderzoekers concluderen bovendien dat niet duidelijk is welke (handhavings)instrumenten werken en welke niet. Verder merken de onderzoekers op dat de uiteindelijke oplossing bij de ouders zelf ligt en er zeker aanknopingspunten zijn om ouders te helpen vaker zelf die oplossing te vinden.

### 3.2 Resultaten uit het sociaal-wetenschappelijk onderzoeksdeel

In het sociaalwetenschappelijk onderzoeksdeel wordt het sociaalwetenschappelijk inzicht aangehaald dat 'contact tussen ouders en kinderen een voorwaarde is voor het hebben en ontwikkelen van een band, waarbij meer contact met een ouder na een 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 contact/omgang negatieve gevolgen voor kinderen kan hebben'. Zie onderzoeksrapport, p. 4.

Op basis van de resultaten van het sociaalwetenschappelijk onderzoeksdeel bleek het lastig conclusies trekken over de, zoals de onderzoekers aangeven, schijnbaar eenvoudige vraag van niet-naleving van afspraken door ouders. Het onderzoek kende zoals opgemerkt een aantal beperkingen, waarvan de belangrijkste was dat alle steekproeven redelijk selectief waren.

Uit de data-analyses komen in ieder geval aanwijzingen naar voren dat slechte naleving van afspraken over omgang negatieve gevolgen voor kinderen heeft, met name als het gaat om loyaliteitsproblemen. Als indicatoren en factoren voor niet-naleving van omgangsregelingen worden genoemd: de leeftijd van kinderen, opleiding van de ouders, conflicten tussen de ouders en traditionele verdelingen van zorg. Bovendien kan uit de data-analyses worden geconcludeerd dat niet-naleving van afspraken een kenmerk is van conflicten tussen ouders en complexe scheidingen en er meer problemen spelen dan alleen de omgang.

Uit het sociaalwetenschappelijke literatuuronderzoek wordt de term 'gatekeeping' aangehaald. Deze term is in Nederland nog niet erg bekend. Gatekeeping na scheiding is het belemmeren door een ouder van contact tussen een kind en de andere ouder en bevat twee elementen: een attitude- en een gedragscomponent. Het meest zichtbaar is de gedragscomponent, doordat letterlijk contact wordt verminderd of verhinderd. De attitudecomponent bestaat hieruit dat de ene ouder zich als de betere verzorger en opvoeder beschouwt dan de andere ouder. Uit het onderzoek is gebleken dat er empirische evidentie voor gatekeeping bestaat.

In het algemeen concluderen de onderzoekers dat niet-nakoming voortkomt uit een wederkerig proces:

'In de meerderheid van de gevallen 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 van naleving van afspraken zijn dus eerder terug te voeren op ongezonde partnerdynamiek dan op specifieke problematiek bij een ouder.'

Zie onderzoeksrapport p. 315. Gatekeeping an sich wordt niet teruggevonden; het beeld is genuanceerder (onderzoeksrapport p. 236). Er is sprake van een complexe groep gezinnen, waarin ook problemen met geweld of verslaving een rol kunnen spelen. Ouders lijken in een vastlopend patroon te zitten, waarbij zij problemen vooral toeschrijven aan de andere ouder.

In de interviews met de professionals werd als belangrijkste reden genoemd voor het niet-naleven van afspraken de nog niet verwerkte scheiding en het proces van rouw en verlies. De scheidingsmediator zal dit herkennen als een noodzaak van aandacht voor de zogenaamde scheidingsmelding.

### 3.3 Resultaten uit het rechtsvergelijkend onderzoeksdeel

Het onderzoek bevat ook een rechtsvergelijkend deel om inzichten te verkrijgen die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag naar aanknopingspunten voor verbetering. Hoewel er verschillen zijn in echtscheidingsprocedures tussen de onderzochte landen Australië, Denemarken en Noorwegen, is de meest opvallende overeenkomst tussen deze landen dat het regelen van gevolgen van de scheiding voor kinderen losstaat van de echtscheidingsprocedure zelf. Dat betekent dat de regelgeving geldt voor alle kinderen van wie de ouders uit elkaar gaan, ongeacht of zij waren getrouwd of ongehuwd samenleefden.

Een andere overeenkomst is dat geschillen tussen ouders over kinderen niet direct aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Ouders zijn verplicht om via een buitengerechtelijk en niet op tegenspraak gerichte procedure te proberen het geschil op te lossen. Voorbeelden van dergelijke procedures zijn (al dan niet verplichte) mediation en in Australië speciaal daarvoor opgerichte Family Relationship Centres, die dienen als poortwachter en toegangspoort voor familierechtelijke hulp en geschilbeslechting. Belangrijke taak in alle onderzochte landen is om ouders te helpen bij het maken van afspraken. De administratieve autoriteit in Denemarken heeft ook enige beslissingsbevoegdheid.

In alle onderzochte landen is, in tegenstelling tot in Nederland, het maken van afspraken niet verplicht, maar wordt wel sterk aangemoedigd en gefaciliteerd. Alle systemen kennen drempels die ouders ontmoedigen over hun kinderen te gaan procederen en werken derhalve indirect aan het bevorderen van het maken van (nieuwe) afspraken en de nakoming van eerder gemaakte afspraken. Tot slot is wetenswaardig dat in alle onderzochte landen recent grootschalige betrouwbare empirische onderzoeken naar de werking van hun systeem zijn uitgevoerd (waarop vervolgens beleidsbeslissingen worden gebaseerd).

### 3.4 Aanbevelingen en conclusies

Voorafgaand aan de aanknopingspunten voor verbetering worden in het rapport algemene oplossingsrichtingen aangegeven:

1. Dejuridisering van het maken van afspraken over de kinderen door het niet-verplichtstellen van het maken van afspraken in het kader van de scheiding en loskoppelen van het maken van de afspraken van een gerechtelijke echtscheidingsprocedure.
2. 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.
3. Meer maatwerk bieden door meer tussen verschillende groepen ouders te differentiëren.
4. Meer hulp en begeleiding bieden aan ouders die bij het maken van afspraken behoefte aan ondersteuning hebben.
5. Richt de meeste hulpmiddelen op de groep ouders die dit het meest nodig hebben.
6. Ontmoedigen van het voorleggen van geschillen aan de rechter door het invoeren van een verplicht niet-adversarieel buitengerechtelijk traject vóór de toegang tot een procedure op tegenspraak met betrekking tot geschillen over de kinderen.
7. Meer investeren in het vroeg diagnosticeren, voorkomen en de-escaleren van ouderlijk conflict en het maken van weloverwogen afspraken dan in het afdwingen van de nakoming daarvan.

In het rapport zijn vervolgens zes aanknopingspunten voor verbetering geformuleerd, die deels zien op de bredere onderliggende problematiek die tussen ouders na een scheiding kan bestaan en niet alleen op de naleving van afspraken over contact/omgang:

1. Verbetering van het maken en wijzigen van de afspraken.
2. Vroegtijdige signalering en gerichte aanpak met behandelprogramma's.
3. Bevordering van deskundigheid van professionals en van (keten)samenwerking.
4. Ondersteuning bieden aan kinderen.
5. Aanknopingspunten voor beter gebruik van juridische opties om contact/omgang te realiseren.
6. Meer onderzoek nodig.

## 4. Vertaalslag naar de praktijk

### 4.1 Dynamisch karakter van het ouderschapsplan

Een belangrijke en een mijns inziens in de praktijk herkenbare conclusie is dat het ouderschapsplan (met name de zorgregeling) vaak als een 'invuloefening' en 'eindstation' wordt beschouwd, zelfs als in bijna alle ouderschapsplannen een evaluatieartikel zal zijn opgenomen. In de praktijk zal de 'invuloefening' het meest zichtbaar zijn bij ouders die in het ouderschapsplan bijna overal 'in overleg' invullen.

De onderzoekers suggereren dat de nadruk op het maken van afspraken (en het ondertekenen van een ouderschapsplan, BC) beter kan worden verlegd naar de kwaliteit en duurzaamheid van de afspraken. Het doel van het ouderschapsplan is immers niet puur het máken van afspraken, maar is bedoeld als een middel om de communicatie te verbeteren en het voorkomen of de-escaleren van conflicten. Deze suggestie, evenals om bijvoorbeeld een proefperiode of een voorlopige regeling af te spreken, onderschrijf ik van harte.

In de praktijk zullen ouders globaal genomen óf al feitelijk uit elkaar zijn óf feitelijk nog onder één dak leven. Vaak is lastig in te schatten hoe een regeling zal verlopen en hoe de kinderen daarop reageren als ouders nog niet daadwerkelijk uit elkaar zijn. Nieuwe huisvesting (voor één of beide ouders) en de financiering daarvan hangen vaak met de zorgregeling samen.

Het afspreken van een voorlopige regeling of een proefperiode kan dan helpen om de dynamiek van afspraken daadwerkelijk te ervaren in plaats van daar in theorie over te praten. Zeker als het vertrouwen tussen ouders broos is, zullen ervaringen meer bieden dan beloftes (bijvoorbeeld beloftes over meer balans tussen werk en gezin). Het maken van voorlopige afspraken in afwachting van bijvoorbeeld huisvesting kan dan als 'normaal' worden beschouwd, zonder dat een ouder bang hoeft te zijn dat die afspraken meteen in beton gegoten zijn. Het is dan een kans voor iedereen, ook de kinderen (!) om de uitvoering van een zorg-/omgangsregeling te ervaren en aan te passen als dat nodig is.

Mijns inziens kan de scheidingspecialist een rol spelen in de bewustwording van de ouders van het dynamische karakter van het ouderschapsplan, bijvoorbeeld in mediation door het goed doorvragen. De onderzoekers verwijzen naar literatuur die verscheen bij de invoering van het verplichte ouderschapsplan, waarin het gebrek aan een koppeling met mediation al werd gesignaleerd. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt dat in de andere landen mediation, al dan niet verplicht, ook is ingebed in de systemen. Ook de overheid kan een rol spelen qua voorlichting en educatie over het karakter van het ouderschapsplan.

#### **4.2 Alle ouders ongeacht wettelijk kader**

Uit het rapport blijkt dat het lastig is onderzoek te doen naar samenwoners, die – als zij samen het gezag over hun kinderen uitoefenen – wel een ouderschapsplan moeten maken, maar de controle daarop op het moment van uit elkaar gaan ontbreekt.

In de praktijk zijn de problemen van ouders die uit elkaar gaan identiek, ongeacht het juridische kader van hun samenleving. Het juridische kader voor ouders die gehuwd/geregistreerd partner zijn of samenwoonden, verschilt echter wel. Gehuwde/geregistreerde ouders staan verschillende mogelijkheden ter beschikking om – op korte termijn – één rechter te benaderen voor zowel regelingen over de kinderen als over vermogensrechtelijke onderwerpen (zoals de woning).

Ouders die hebben samengewoond, zullen verschillende procedures dienen te starten als het gaat om de kinderen en de vermogensafwikkeling. Over de kinderen kan in geval van gezamenlijk gezag een procedure worden gestart (art. 1:253a BW) ofwel een verzoekschriftprocedure, maar als het gaat om de vermogensrechtelijke afwikkeling zal veelal een dagvaardingsprocedure nodig zijn en ontbreekt de procedurele samenhang tussen beide. Vanuit het perspectief van de kinderen zal dit onderscheid er niet zijn: hoe een zorgregeling wordt vormgegeven, staat los van het juridische kader van de samenleving van hun ouders. Advocaten zullen herkennen hoe lastig het kan zijn als er meerdere en verschillende procedures nodig zijn als het samen afspraken maken niet lukt en over bijvoorbeeld de woning en de regelingen voor de kinderen niet in samenhang wordt beslist. De onzekerheid waar veel mensen (en kinderen) last van hebben, duurt dan vaak nog langer en ook de kosten kunnen met twee procedures aanzienlijk hoger zijn.

De onderzoekers pleiten voor aandacht voor ouders en kinderen uit ongehuwde families. Interessant uit het rechtsvergelijkend onderzoek is dat het onderscheid in procedures zoals wij dat in Nederland kennen in de andere onderzochte landen niet bestaat.

#### **4.3 Maatwerk**

Op verschillende plaatsen in het onderzoek komt naar voren dat er een gerichte aanpak voor verschillende groepen ouders nodig is. Uit het rechtsvergelijkend én nationaal onderzoek blijkt dat een relatief kleine groep van gescheiden ouders van ongeveer 10% 'systeemresistent' is. Kenmerken van deze groep zijn: een hoog conflictniveau en de aanwezigheid van meerdere risicofactoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, een laag IQ, een onvermogen om voldoende zorg te kunnen bieden, huiselijk geweld etc. De ouders in deze groep voeren vaak meerdere procedures bij de rechter en zijn doorgaans niet in staat om, zelfs met hulp en begeleiding, hun geschillen op te lossen. Uit de onderzoeken in de andere onderzochte landen blijkt dat de problemen van die gezinnen ook in hun systemen niet verdwijnen.

Wellicht is de gezinsvertegenwoordiger (over wie hierna meer) de persoon om voor diagnostiek en vroege verwijzing te zorgen en daardoor maatwerk aan gezinnen en kinderen te bieden. In de praktijk zal het immers vaak zo zijn dat een scheidingspecialist voor een bepaald gezin gebonden is aan zijn rol en de regels die daarbij horen en niet de coördinerende rol op zich kan nemen die soms nodig is. Denk aan de mediator die van een oud-cliënt hoort dat er problemen zijn. De mediator kan alleen helpen als beide ouders weer samen aan tafel komen. Als één van de ouders dat niet wil, kan de mediator niets meer. Een advocaat van één van de ouders kan bijvoorbeeld niet naar de kinderen luisteren of werken aan de dynamiek tussen de ouders, waarvan juist uit het onderzoek blijkt dat die zo belangrijk is. De advocaat is altijd afhankelijk van de opstelling van de andere advocaat daarin en werkt altijd in twee gescheiden werelden en per definitie niet in het gezinssysteem.

### **5. Een breder kader: overige ontwikkelingen in de praktijk**

In het rapport worden de vele ontwikkelingen aangestipt die op dit moment in de praktijk gaande zijn. (Zie ook: P.



Vlaardingerbroek, 'Scheiden met kinderen ... of scheiden van kinderen. Een beschouwing van het verslag van mr. André Rouvoet en het Platform Scheiden zonder Schade', *EB* 2018/45.) In het kader van het programma Scheiden zonder Schade (SzS) verscheen op 1 juli 2019 de uitvoeringsrapportage van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer. Het programma voert de acties van de Agenda 'Scheiden... en de kinderen dan?' van André Rouvoet uit om tot een betere afstemming tussen zorg en recht te komen. Ideeën die uitwerking zullen gaan krijgen, zijn onder andere invoering van een scheidingsloket, een nieuwe procedure voor de rechter en de gezinsvertegenwoordiger. In zogenaamde regiolabs zal worden geëxperimenteerd met deze ideeën. Naar verwachting van de ministers zullen in het najaar 2020 de eerste resultaten beschikbaar zijn. Voor het uittesten in de regiolabs is de zogenaamde Experimentenwet Rechtspleging in de maak om een wettelijke basis aan de experimenten te geven, met name waar het gaat om het procesrecht.

In de rechterlijke macht vindt een Pilot Ouderschapsplan bij de Rechtbank Overijssel plaats om kinderen door middel van een zogenaamd 'bruggesprek' beter te betrekken bij het ouderschapsplan. In de brief van de ministers valt te lezen dat uit de eerste resultaten blijkt dat familierechters hierdoor over meer informatie beschikken om de eerste beslissingen te nemen in een echtscheiding. Het onderzoek naar deze pilot wordt verricht door de Vrije Universiteit en de Universiteit Tilburg (Brief van de ministers 'Voortgangsrapportage scheiden zonder schade', d.d. 1 juli 2019, p. 3.). Lieke Coenraad reflecteert uitgebreid op vernieuwingen binnen de rechtspraak, zoals bijvoorbeeld de regierechtter (L.M. Coenraad, 'Regie en rechter in scheidingszaken', *FJR* 2018/3).

Naast de vele initiatieven binnen het thema 'vechtscheiding' in de scheidingspraktijk, is het niet reëel om andere ontwikkelingen die op deze praktijk van invloed zijn, niet mee te nemen bij het denken over vernieuwing en verbetering daarvan. Hoewel er geen ruimte is om in dit artikel ook daarover uit te wijden, is het wel van belang enkele van deze ontwikkelingen te noemen. Het gaat bijvoorbeeld om de ontwikkelingen op het gebied van mediationwetgeving (waarbij wordt voorgesteld een gespecialiseerde familieregister-mediator de bevoegdheid te geven een verzoekschrift tot echtscheiding in te dienen bij de rechtbank) en de ontwikkelingen op het gebied van de gefinancierde rechtsbijstand.

## 6. Uitgelicht: de gezinsvertegenwoordiger

Zoals in het bovenstaande is aangegeven, klinkt voortdurend de roep om maatwerk. Vanzelfsprekend bieden verschillende scheidingspecialisten in het land maatwerk voor een specifiek gezin in bijvoorbeeld scheidingsmediations. Tegelijkertijd ontbreekt in wetgeving nog het maatwerk (de onderzoekers spreken van de 'one size fits all' benadering), dat mijns inziens wel zeker kan worden geboden. De voorstellen voor invoering van een nieuwe scheidingsprocedure, bijvoorbeeld door de introductie van de zogenaamde gezinsvertegenwoordiger of gezinsadvocaat, bieden daarvoor ruimte. De gezinsvertegenwoordiger kan in een vroeg stadium met het gezin bekijken wat nodig is, welke professional in te schakelen en regie voeren tussen de verschillende 'spelers'.

Het lijkt – mede gezien de ervaringen in Denemarken – ook van belang dat de gezinsvertegenwoordiger of gezinsadvocaat snel kan schakelen met de rechtbank: voor de 'systeemresistente' gezinnen zal immers soms een dwingend(er) gerechtelijk kader nodig zijn dan bijvoorbeeld vrijwillige mediation biedt. Uit het rechtsvergelijkend deel van het WODC-onderzoek blijkt dat Denemarken per 1 april 2019 verschillende soorten zaken een eigen spoor (groen, geel of rood) geeft, ieder met een eigen procedurele behandeling. Zaken in het rode spoor vragen een specifieke focus en behandeling en kunnen door de administratieve autoriteit direct worden verwezen naar de nieuwe familierechtbank.

Nu er in Nederland volop ontwikkelingen zijn in samenspraak met de rechterlijke macht, kan hier daadwerkelijk (en hopelijk snel) met de rechterlijke macht worden geschakeld. Nu er in andere landen niet altijd sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging, zou een rechtsvergelijkend onderzoek naar dat thema interessant zijn in het kader van de discussie over de vraag of de gezinsvertegenwoordiger een advocaat zou moeten zijn. Voor dit moment is mijns inziens voor een efficiënt procesverloop bij de rechtbank (dat ook in het belang is van het gezin) noodzakelijk dat de gezinsvertegenwoordiger die bij de rechtbank komt, een gezinsadvocaat is. Hoe de gezinsvertegenwoordiger exact wordt ingevuld (bijvoorbeeld in een duo door een advocaat en een gedragsdeskundige), is nog de vraag. Er dienen nog vele andere vragen te worden beantwoord, zoals bijvoorbeeld wie de regie heeft wanneer de rechter in beeld is: de rechter of de gezinsvertegenwoordiger? Dat de gezinsvertegenwoordiger interdisciplinaire kennis nodig heeft, vaardigheden van de family-mediator en ervaring om met complexe gezinnen om te gaan, spreekt voor zich.

## 7. Agenda voor Actie 2.0: pijlers onder de brug

Bij alle aandacht voor mogelijke en noodzakelijk verbeteringen is het ook van belang niet te vergeten en ook niet te onderschatten wat er in de praktijk allemaal al gebeurt om vechtscheidingen te voorkomen en de situatie voor kinderen van ouders die uit elkaar gaan te verbeteren. Lokaal werken veel scheidingspecialisten interdisciplinair samen en bereiken samen resultaat voor ouders en kinderen.

Er zijn de laatste tijd ook veel bruggen gebouwd. In februari 2018 werd in ‘Scheiden ... en de kinderen dan?’ gesproken over ‘een brug tussen zorg en recht’. Dick Allewijn sprak in datzelfde jaar in zijn oratie over ‘een brug tussen recht en mediation’. Mede op basis van de onderzoeksresultaten pleit ik graag voor nóg een brug, namelijk ‘een brug tussen wetenschap en praktijk’. Zoals uit de rechtsvergelijkingsparagraaf van het rapport blijkt, wordt in andere landen beleid op onderzoeksresultaat gebaseerd, terwijl dat in Nederland nog veel beter kan. Op basis van het onderzoeksrapport, al hetgeen nu gaande is in de praktijk en de rechterlijke macht, is het – zoals uit het verslag van het platform SzS blijkt – nu tijd voor actie. De brug tussen zorg en recht kan echter alleen voor verbinding zorgen als de pijlers ervan goed zijn. Dit zijn daarvan de pijlers:

### 7.1 Bewustzijn

Het bewustzijn van ouders dat een ouderschapsplan een dynamisch plan is en geen eindstation. Er ligt een taak voor de overheid om dat kader te scheppen en het bewustzijn te vergroten, onder andere door voorlichting en óngeacht juridische status van de ouders. Er ligt ook een taak voor de scheidingsspecialist die de ouders (en kinderen) bijstaat.

### 7.2 Beleid

Integratie van het beleid voor ouders, kinderen en scheiding. Laat voor dit beleidsterrein het onderscheid verdwijnen tussen de Ministeries van (voorheen) Justitie en VWS, door samenbrengen van beleid op *gezinsniveau*. Het kan toch geen toeval zijn dat André Rouvoet als voormalig Minister voor Jeugd en Gezin is gevraagd om voorzitter van het Platform SzS te zijn? Geef het thema slagkracht en financiering door ‘het voorkomen van vechtscheidingen en de schade daarvan voor de hele maatschappij’ onder te brengen bij hetzij een Ministerie van Jeugd en Gezin of door minimaal de ministerspost terug te brengen.

### 7.3 Onderwijs

Er is veel discussie over bijvoorbeeld de achtergrond van degene die als gezinsvertegenwoordiger/gezinsadvocaat zou kunnen optreden in een nieuwe scheidingsprocedure. Breng om te beginnen op academisch niveau in de vorm van een Master de specifieke deskundigheid samen in bijvoorbeeld één Master Scheidingsspecialist, waarin verschillende disciplines uit zorg en recht samenkomen.

### 7.4 Onderzoek

Neem (op beleidsniveau) een voorbeeld aan de landen die in het onderzoek in de rechtsvergelijking zijn betrokken door grootschalig empirisch en vooral ook landelijk onderzoek te financieren en te verbinden aan nieuwe initiatieven. Een goede aanzet in het uitvoeringsprogramma SzS is daarvoor gezet.

## 8. Samenvatting en conclusie

De onderzoeksresultaten van het veelomvattende WODC-rapport bieden concrete aanknopingspunten voor verbetering van scheidingssituaties, die aansluiten bij ontwikkelingen in de praktijk. In het bovenstaande pleit ik voor vier pijlers onder ‘de brug tussen zorg en recht’ en een Agenda voor Actie 2.0, waarbij een essentiële rol voor de wetgever en beleidsmakers is weggelegd:

1. Verbreek de koppeling tussen de echtscheidingsprocedure/ontbinding van een geregistreerd partnerschap en het verplichte ouderschapsplan en biedt dezelfde wet en regelgeving voor alle ouders.
2. Werk aan bewustwording van de dynamiek van het ouderschapsplan en stimuleer de kwaliteit van de wijze van het maken van afspraken en de duurzaamheid daarvan in plaats van het maken van afspraken op zich.
3. Bewerkstellig vroege diagnostiek en totaalregie voor een gezin, bijvoorbeeld door invoering van een gezinsvertegenwoordiger, die snel en efficiënt kan schakelen tussen het buitengerechtelijke en niet op tegenspraak gerichte veld en de rechterlijke macht.
4. Geef de brug tussen zorg en recht vier pijlers, zodat verbeteren van de situatie voor kinderen van gescheiden ouders geen uitdaging (‘challenge’) blijft, maar leidt tot een andere, integrale aanpak samengebracht in een Agenda voor Actie 2.0.

Voetnoten

[1]

Mr. dr. B.E.S. (Brigitte) Chin-A-Fat is advocaat-mediator in haar eigen praktijk Chin-A-Fat De Voort Familierechtadvocaten en mediators te Breda.