

Bijlage bij Voortgangsbericht: Reactie op het rapport van de Kinderombudsman 'Vechtende ouders, het kind in de knel'

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 14 mei jl. gaan wij hierbij, in vervolg op de brief van 14 mei jl. (Kamerstukken II, 2013/14, 33 836, nr. 4) in op de aanbevelingen van de Kinderombudsman uit het rapport 'Vechtende ouders, het kind in de knel'.

Wij waarderen dat de Kinderombudsman zich sterk maakt voor de situatie van kinderen in een 'vechtscheiding'. De urgentie die hij aan de problematiek geeft onderschrijven wij volledig. De aanbevelingen sluiten bovendien goed aan bij de acties die wij inzetten.

Wij zullen hierna puntsgewijs ingaan op elke aanbeveling. De reacties op de aanbevelingen hangen met elkaar samen: er is immers niet één manier om de problematiek op te lossen. Maatwerk is vereist en alleen door te investeren op verschillende fronten kan de situatie van kinderen in een vechtscheiding worden verbeterd.

Aanbeveling 1: Mediation wordt verplicht in een vroeg stadium

De Kinderombudsman beveelt aan dat ouder die uit elkaar gaan zich verplicht laten begeleiden door een professional. Dit houdt, volgens de Kinderombudsman, in maximaal drie door de overheid vergoede mediationssessies of een traject 'overlegscheiden'. Pas na maximaal drie sessies kunnen ouders de rechter verzoeken om een uitspraak.

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 mei 2014 hebben wij uitgebreid met uw Kamer over deze aanbeveling gesproken. Wij zijn er toen op uitgekomen dat het weinig effectief lijkt mediation verplicht en ongericht te laten gelden voor iedereen voorafgaand aan de gang naar de rechter. In vervolg daarop hebben wij aangegeven te willen onderzoeken of er mogelijkheden zijn om meer mensen (via drang) naar mediation te krijgen. Zoals toegezegd kijken we daarbij ook uitdrukkelijk naar ervaringen in het buitenland, waaronder Noorwegen en Engeland; landen die de Kinderombudsman noemt. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie laat op dit moment een onderzoek uitvoeren naar (verplichte) mediation en echtscheiding in het buitenland. Nagegaan wordt welke methodieken er zijn, hoe die werken en welke programma's effectief zijn. Deze verkenning is naar verwachting in het voorjaar van 2015 gereed.

Aanbeveling 2: Scheidingseducatie wordt verplicht in een vroeg stadium

De Kinderombudsman doet de aanbeveling dat ouders gewezen dienen te worden op hun verantwoordelijkheid en hun gezamenlijk belang, namelijk het welzijn van hun kinderen. Informatie over scheiden en de gevolgen ervan voor kinderen moet standaard beschikbaar worden gesteld aan ouders die besluiten om uit elkaar te gaan, door eerstelijns professionals en door de Rijksoverheid.

Wij onderschrijven het belang van scheidingseducatie in een vroeg stadium. Om die reden is op Rijksoverheid.nl en opvoeden.nl voor ouders, kinderen en professionals toegankelijke en betrouwbare informatie beschikbaar gesteld over (echt)scheiding, het belang voor ouders om er samen uit te komen en de hulp die ouders hierbij kunnen ontvangen. Zo worden ouders doorverwezen naar initiatieven die het belang en de kwetsbaarheid van kinderen in scheidingsituatie benadrukken, zoals de online workshop van Villa Pinedo.

Om de informatie breed beschikbaar te maken voor ouders zijn ook initiatieven gestart om professionals handvatten te geven in scheidingseducatie. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de beroepsrichtlijn scheiden en problemen van kinderen, waarin Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP), Nederlandse Verenigingen van pedagogen en Onderwijskundigen (NVO) en de Nederlandse Verenigingen van Maatschappelijk Werkers (NVMW) zijn meegenomen, het toevoegen van vechtscheidingscasuïstiek in het deskundigheidsprogramma van het AMHK, de ontwikkeling van de blauwdruk 'van gekibbel tot vechtscheiding' van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) voor gemeenten en de ontwikkeling van filmpjes voor docenten, genoemd in het uitvoeringsplan.

Aanbeveling 3: Het verplichte ouderschapsplan moet behalve kwantitatieve aspecten ook kwalitatieve aspecten beschrijven, en geëvalueerd worden

De Kinderombudsman beveelt advocaten, mediators en familierechters aan erop te sturen dat ouderschapsplannen geen louter technische documenten zijn, maar ook kwalitatieve aspecten

bevatten, zoals uitgangspunten in het gezamenlijk ouderschap. Bovendien moet het standaard praktijk worden dat het ouderschapsplan na een jaar geëvalueerd en zo nodig bijgesteld wordt.

Het doel van het ouderschapsplan is te bevorderen dat beide ouders zich bij de scheiding rekenschap geven van de gevolgen van die scheiding voor hun kind(eren) en daadwerkelijk gedragen afspraken met elkaar maken. Wij zijn het daarom met de Kinderombudsman eens dat een ouderschapsplan geen 'invuloefening' moet zijn. Aandacht voor kwalitatieve aspecten en een evaluatie van het ouderschapsplan na een jaar kunnen hiertoe bijdragen. Mede uit gesprekken met de mediators en advocaten is het ons gebleken dat dit de aandacht heeft.

Rijksoverheid.nl en de vernieuwde Rechtwijzer 2.0 besteden bovendien aandacht aan de kwaliteit van ouderschapsplannen. In de vernieuwde Rechtwijzer 2.0, die eind oktober 2014 online gaat, voorziet in de begeleiding bij de totstandkoming van een door beide partijen gedragen ouderschapsplan dat in het belang van de kinderen is. De nieuwe Rechtwijzer is te raadplegen op: www.rechtwijzer.nl/uitelkaar

Aanbeveling 4: Versterken triage aan de voorkant: sneller passende hulp

De Kinderombudsman doet de aanbeveling dat gemeenten in voorbereiding op hun nieuwe taken op het vlak van de jeugdzorg vanaf 2015, echtscheidingsproblematiek specifiek opnemen in het zorgaanbod en bewerkstelligen dat er op alle niveaus passend zorgaanbod beschikbaar is. Professionals die met kinderen werken moeten voldoende kennis over vechtscheidingen hebben om te signaleren wanneer kinderen in de knel komen.

Wij zijn ons bewust van het belang van snelle passende hulp in echtscheidingsproblematiek. Door de decentralisatie van de zorg zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van een passend aanbod. Daarom is door ZonMw een oproep gedaan voor gemeentelijk pilots naar de organisatie van een multidisciplinaire aanpak bij dreigende vechtscheidingen. Doel van de pilots is te bevorderen dat hulpverleningsinstanties snel signaleren dat een scheiding escaleert zodat vervolgens snel de juiste hulp in wordt gezet. Resultaten komen in de digitale handreiking kindermishandeling voor gemeenten.

In het jaarplan van het NJi is opgenomen dat begin 2015 een onderzoek wordt gestart naar de verdere behoeften van gemeenten rondom vechtscheidingen. Het landelijk opleidingscentrum kindermishandeling (LOCK) heeft in het opleidingsaanbod cursussen opgenomen over vechtscheidingen om kennis van professionals op dit gebied te vergroten.

Aanbeveling 5: Standaard toewijzen bijzondere curator als escalatie dreigt

De Kinderombudsman geeft aan dat als een ouderschapsplan niet tot stand komt en de mediation spaak loopt, dit een signaal is dat de zaak escaleert en dat er een vechtscheiding op handen is. Daarmee komt het kind in de knel en dat is voldoende reden voor benoeming van een bijzondere curator. De mediator moet het mandaat krijgen om bij de rechtbank een bijzondere curator te verzoeken, als ware hij belanghebbende van het kind. De familierechter zou dan standaard een bijzondere curator moeten benoemen, die het belang en de stem van de betrokken kinderen behartigt, aldus de Kinderombudsman.

Wij zijn het met de Kinderombudsman eens dat het belangrijk is dat een kind voldoende gehoord wordt. De rechter kan op verzoek van een belanghebbende een bijzondere curator benoemen. Het is aan de rechter om in de concrete situatie te beoordelen of een mediator in dit kader als belanghebbende kan worden aangemerkt. Als een rechter van oordeel is dat de mediator geen belanghebbende is, maar er wel goede redenen zijn om een bijzondere curator te benoemen dan kan de rechter ook ambtshalve besluiten om een bijzondere curator te benoemen. Het heeft mijn voorkeur dat een rechter steeds per geval beoordeelt of een bijzondere curator dient te worden benoemd. Het is immers niet altijd functioneel een bijzondere curator toe te voegen. Waar het om gaat is dat de bijzondere curator wordt benoemd daar waar het nodig is. Wij hebben er vertrouwen in dat dit gebeurt:

- De rechtspraak implementeert momenteel een richtlijn en werkproces ten aanzien van de bijzondere curator. Dit zal meer bekendheid geven aan deze rechtsfiguur;
- Naar verwachting start medio 2015 bij de rechtspraak een pilot, waarbij een professional, die in de eerste plaats is opgeleid om met en vanuit het kind te werken, als bijzonder curator

wordt benoemd. In deze pilot wordt beoogd in een vroeg stadium een bijzondere curator te benoemen als het kind in de knel dreigt te komen.

- De pilots regierechter die de rechtbank Noord Nederland en Rotterdam heeft gestart hebben tot doel de rechter sneller passende maatregelen treft bij een dreigende vechtscheiding. De benoeming van een bijzondere curator is één van deze maatregelen.

Aanbeveling 6: De rechter moet sterker de regie nemen bij escalatie en de stem van het kind daarbij nadrukkelijk meewegen

De Kinderombudsman beveelt aan dat, als het ouderschapsplan niet tot stand komt en de strijd juridiseert, de rechter sterker de regie naar zich toe dient te trekken. Een dergelijke 'regierechter' moet beschikken over diagnostisch en analytisch vermogen en moet kennis hebben van de verschillende doorverwijsmogelijkheden die er bestaan. Daarnaast dient de rechter er alert op te zijn dat de mening van het kind bekend is en dat deze is meegewogen. De beschikbare instrumenten moeten op een kindvriendelijke manier onder de aandacht worden gebracht bij kinderen.

Net als de Kinderombudsman vindt de rechtspraak het belangrijk dat rechters in een vroeg stadium kunnen signaleren dat een scheiding escaleert en vervolgens snel passende maatregelen kunnen nemen. Dit onderwerp speelt breed binnen de rechtspraak, en heeft meer specifiek de aandacht in twee pilots die zijn gestart waarin met een regierechter wordt gewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat één rechter de gehele echtscheiding behandelt en deze ook na eventuele aanhoudingen in beginsel aan zich houdt. Deze rechter heeft zicht op (de ontwikkeling van) het conflict en kan teruggrijpen op discussies en uitspraken van eerdere zittingen. Binnen deze pilots is ook aandacht voor wat er verder nog nodig om de rol van regierechter goed te kunnen vervullen. Zo is het belangrijk dat de rechter goed opgeleid is om ter zitting het onderliggende conflict te herkennen, bekend is met de sociale kaart en weet welke interventie het beste werkt bij welke type conflict.

Ook het kindgesprek heeft de aandacht binnen de rechtspraak, waaronder in een in juni 2014 georganiseerd symposium voor rechters. Wij vinden ten slotte de activiteiten die Villa Pinedo op dit vlak organiseert belangrijk. Zo geeft Villa Pinedo workshops aan onder meer rechters over de stem van het kind. Ook wordt, naar wij hebben begrepen, binnen de rechtspraak gebruik gemaakt van de brief van Villa Pinedo 'Aan alle gescheiden ouders van Nederland' om ouders bewust te maken van wat er in een kind om gaat tijdens een scheidingsproces.

Aanbeveling 7: Maak het standaard praktijk dat ouders en kinderen betrokken worden bij het vormgeven van een oplossing

De Kinderombudsman geeft aan dat als een ondertoezichtstelling in zicht komt of is opgelegd kinderen en ouders bij het vormgeven van de oplossing moeten worden betrokken, en verwijst daarbij naar ervaringen van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant en de gemeente Den Haag.

Met de ingevoerde Deltamethode voor de gezinsvoogdij maken gezinsvoogden samen met ouders en kind het plan van aanpak. Ouders en kinderen worden daarmee betrokken bij het vormgeven van de oplossing.

Daar komt bij dat Jeugdzorg Nederland samen met zes Bureaus Jeugdzorg inmiddels de methodiek 'Complexe scheidingen' ontwikkelt, als aanvulling op de Deltamethode. Deze methodiek gaat ook uit van intensieve betrokkenheid van ouders en kinderen. Een 'vechtscheiding' kan immers alleen gestopt worden met behulp van ouders. Deze methodiek wordt breed beschikbaar gesteld.

Aanbeveling 8: Doorrekenen van kosten en baten van de verschillende interventies

De Rijksoverheid moet samen met de Raad voor Rechtsbijstand zorgen voor adequate inrichting van de financiering van het hierboven voorgestelde systeem. Dat betekent dat processen zo ingericht worden dat er onderling uitkomen loont, en niet het voeren van juridische procedures. Voor zover hier op dit moment perverse prikkels voor bestaan moeten die worden weggenomen, aldus de Kinderombudsman.

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 mei 2014 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid van Justitie gemeld, dat hij de mogelijkheid wil bezien of langs budgettaire neutrale weg tot een meer evenwichtige honorering van scheidingszaken kan worden gekomen. Naar aanleiding van deze toezegging wordt bezien of het mogelijk is de vergoedingen voor echtscheiding zonder tegenspraak en echtscheiding op gezamenlijk verzoek op te waarderen. Daarbij wordt overwogen een termijn voor nazorg in te voeren. Echtscheidingszaken kenmerken zich door een hoog aantal vervolgzaken. Dat zijn allemaal zaken waarbij de ex-partner de wederpartij is en waarin nieuwe geschillen ontstaan zijn over alimentatie, omgang, boedelscheiding en dergelijke. Deskundigen benadrukken dat een tijdsinvestering in de beginfase van de echtscheidingsprocedure loont en leidt tot minder vervolgzaken. Door aan een toevoeging tot echtscheiding de verplichting tot nazorg te verbinden voor bijvoorbeeld een periode van twee jaar, waarbij de advocaat de echtscheiding en alle geschillen die daaruit voortvloeien dient te behandelen, kan een besparing worden gerealiseerd die, vervolgens kan worden aangewend voor een betere vergoeding in de beginfase van de scheiding. Daarmee wordt de prikkel voor (vervolg)procedures weggenomen. De rechterlijke macht zal minder worden belast met vervolprocedures en rechtzoekenden zullen bij vervolgwquesties geen nieuwe eigen bijdrage verschuldigd zijn. Met de verkenning van de mogelijkheden te komen tot een budgettaire neutrale evenwichtige vergoedingensystematiek is enige tijd gemoeid. Naar verwachting kunnen de uitkomsten van de verkenning begin 2015 worden gemeld.

Voorts beveelt de Kinderombudsman aan dat de Rijksoverheid het Centraal Planbureau (CPB) zou moeten vragen een kosten-baten analyse van het voorstel van de Kinderombudsman te maken, afgezet tegen de kosten-baten van de huidige scheidingsketen.

Wij zetten, net als de Kinderombudsman, in op het voorkomen van 'vechtscheidingen'. Daarvan mag verwacht worden dat de maatschappelijke baten, in elk geval voor wat betreft de betrokken kinderen, opwegen tegen de baten.

Wat betreft het laten maken van een kosten-baten analyse van het voorstel van de Kinderombudsman merken wij op dat in 2013 reeds getracht is de maatschappelijke kosten van een echtscheiding te berekenen.¹ In dit rapport kwam naar voren dat weliswaar een relatie kon worden gelegd tussen echtscheiding en maatschappelijke kosten, maar dat deze relatie niet noodzakelijkerwijs een oorzakelijke is. Zoals eerder in antwoord op vragen van uw Kamer gemeld zijn wij van oordeel dat nader onderzoek naar de omvang van de maatschappelijke kosten van echtscheiding onvoldoende oorzakelijke verbanden kan aantonen,² zo ook een kosten-baten analyse zoals de Kinderombudsman voorstelt.

Aanbeveling 9: Ontwikkeling van een instrument voor het vaststellen van het belang van het kind, specifiek gericht op scheidingskinderen

Op verschillende terreinen bestaan er (internationaal erkende) instrumenten om objectief te kunnen vaststellen wat in een complexe situatie het belang van het kind is. Een dergelijk instrument zou volgens de Kinderombudsman ook ontwikkeld moeten worden specifiek voor kinderen in echtscheidingssituaties. Het instrument zou zo handzaam moeten zijn dat ouders, maar ook mediators en rechters het kunnen gebruiken bij het vaststellen wat voor gezag- en omgangsregeling er nodig is voor een kind. Op die manier kan het belang van het kind worden geconcretiseerd.

De methode die is ontwikkeld door Jeugdzorg Nederland is onderbouwd met een theoretisch fundament dat is uitgewerkt door mw. drs. E.A. Groenhuijsen, klinisch pedagoge. Zij baseert dit fundament op wetenschappelijke onderzoeken naar de gevolgen van echtscheiding op de ontwikkeling van kinderen. Het welzijn en een onbedreigde ontwikkeling van het kind staan centraal. De methode en het fundament geven gezinsvoogden handvatten om het belang van het kind in deze specifieke situaties vast te stellen en een goede aanpak te kiezen.

¹ *Socio-economic impact of divorce and family breakdown in the Netherlands Indicative analysis of socio-economic consequences. On behalf of Marriage Week Foundation, the Netherlands. www.MarriageWeek.nl. 31 January 2013, EconoVision, Rotterdam.*

² Zie ook Kamerstukken II, 2012/13, Aanhangsel.

Bureau Jeugdzorg Limburg hanteert een vergelijkbare methodiek voor hulp bij vechtscheiding, 'Kind uit de strijd' genoemd. Deze methode is ook gericht op de-escalatie van de vechtscheiding en schenkt aandacht aan de belangen en verbetering van het welzijn van het kind. TNO doet wetenschappelijk onderzoek naar de werkzaamheid van de methodiek waarvan ook de mate van de beleefde ondersteuning door het kind een onderdeel uitmaakt.