

Ouder blijf je

Een PvdA-notitie over ouderschap en scheiding

Tweede Kamerfractie PvdA

Ella Kalsbeek

Den Haag, april 2004

Inhoud

1. Samenvatting	3
2. Inleiding	4
Verantwoord ouderschap voor altijd	4
3. Over echtscheiding	5
Feiten en cijfers	5
Ouderlijke macht: wet- en regelgeving	6
Deskundigen over kind en scheiding	8
4. Problemen in de praktijk; visie van de PvdA	10
Publiekscampagne	10
Verplicht ouderschapsplan op maat	11
Rechter toetst ouderschapsplan	12
Uitzondering op de regel	12
Als niet alles volgens plan verloopt	13
Infrastructuur voor hulpverlening	14
Effectieve en daadkrachtige jeugdzorg	15
Juridische procedures en sancties als uiterste noodzaak	15

1. Samenvatting

Bij een echtscheiding moet het belang van het kind voorop staan, vindt de PvdA. Scheiden kan niet zomaar. Ouders moeten weten dat ouderschap altijd doorgaat en dat zij hiervoor gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Eerst moeten ze goed nadenken over de consequenties van de scheiding voor hun kind(eren). Een publiekscampagne moet ouders van hun verantwoordelijkheden doordringen.

Besluiten ze na rijp beraad toch tot scheiden, dan zijn ze verplicht eerst samen een ouderschapsplan op te stellen. Daarin leggen ze bijvoorbeeld vast hoe ze zorg, omgang en informatie-uitwisseling na de scheiding zullen regelen. Geen vrijblijvend plan, maar een document dat de rechter aan een aantal criteria zal toetsen. Pas als de rechter akkoord is met het ouderschapsplan, kan hij de scheiding uitspreken.

De PvdA denkt dat de meeste ouders heel goed zelf zo'n plan kunnen opstellen. Ouders die daar niet (helemaal) in slagen, kunnen, zo nodig op verzoek van de rechter, een beroep doen op begeleiding, bemiddeling en allerlei vormen van hulpverlening (bijvoorbeeld omgangshuizen en begeleide omgangsregelingen). Hiertoe worden in gemeenten laagdrempelige (informatie)centra voor hulp bij scheiding en omgang ingericht. Betaling vindt plaats naar draagkracht. Ook nadat een ouderschapsplan is vastgesteld, moet volop hulp beschikbaar zijn. Als het mis dreigt te gaan met een kind, moet jeugdzorg en jeugdhulpverlening effectief kunnen worden ingeschakeld.

De PvdA is ervan overtuigd dat voluit inzetten op hulpverlening een groot preventief effect heeft en slepende en dure juridische procedures voorkomt. De PvdA pleit daarom voor een verregaande dejuridisering van het beleid rond omgang en scheiding. Conflicten die desondanks toch bij de rechter belanden, worden zo snel mogelijk afgedaan. Dwangmiddelen worden als ultieme remedie opgelegd bij het consequent schenden van afspraken.

2. Inleiding

Verantwoord ouderschap voor altijd

Jaarlijks eindigen zo'n 35 duizend huwelijken in een scheiding. Meestal gaan de voormalige echtelieden op redelijke wijze met elkaar om. Gelukkig. Maar dat is niet altijd zo. Regelmatig leidt een echtscheiding tot ruzies en conflicten. Vaak tot in de rechtszaal toe. Financiën, omgang met kinderen of een combinatie van beide kunnen de bron zijn van een slepend conflict. Dat twee

mensen elkaar naar het leven staan is treurig, maar daarom niet noodzakelijkerwijs een zaak voor politieke bemoeienis. Anders wordt het als (minderjarige) kinderen in het spel zijn. Zij hebben niet om een scheiding gevraagd, zijn geen partij in de ruzie, maar worden vaak letterlijk 'kind van de rekening'. Dat moet anders, vindt de PvdA. Het belang van het kind rechtvaardigt politieke bemoeienis. Er is slechts één goede oplossing: vaders en moeders vullen ook tijdens en na een scheiding hun ouderschap verantwoord in. Gaat dat niet goed en worden kinderen hiervan het slachtoffer, dan ligt er een taak voor de overheid.

Hoe kan verantwoord ouderschap na scheiding het beste worden bewerkstelligd in het belang van het kind? Deze vraag staat hier centraal en daartoe beperken we ons ook. Allerlei andere uitermate relevante kwesties rondom scheidingen, zoals alimentatie, vallen buiten het bestek van deze nota. Hoe zit het met de feiten en cijfers? Wat zegt de wet? Hoe zien deskundigen het kind van gescheiden ouders? Wat zien we in de praktijk van vandaag? En tenslotte: wat zijn de aanbevelingen van de PvdA voor de toekomst?

3. Over echtscheiding

Feiten en cijfers

Echtscheidingen komen voor de Tweede Wereldoorlog weinig voor. We zien een korte hausse aan scheidingen vlak na de oorlog (tot tienduizend scheidingen per jaar). Ook in de jaren vijftig en zestig blijft het aantal scheidingen beperkt. Daarin komt verandering na de herziening van de scheidingswetgeving in 1971. De wet laat 'duurzame ontwrichting' toe als scheidingsgrond. Dat opent deuren. Vanaf dat moment neemt het aantal echtscheidingen gestaag toe. In de laatste twee decennia stabiliseert het aantal: ongeveer een op de vier huwelijken eindigt in een scheiding.

In 1996 vinden 34.900 echtscheidingen plaats. In 16.200 gevallen zijn daarbij minderjarige kinderen (29.500) betrokken. In 2001 scheidten 37.000 echtparen. Het grootste aantal ooit. Het gaat om 19.700 scheidingen waarbij in totaal 36.300 kinderen betrokken zijn. Het jaar 2002 meldt 33.000 echtscheidingen. Bij 18.700 ervan zijn in totaal 34.700 kinderen in het spel. (bron: CBS)

Ongeveer een kwart van de kinderen heeft na echtscheiding geen contact meer met de niet-verzorgende ouder. Nog eens een kwart heeft slecht contact met de niet-verzorgende ouder. Verreweg de meeste kinderen (85 procent) blijven na de scheiding bij hun moeder wonen. Tien procent bij hun vader. Slechts in drie procent van de gevallen is sprake van co-ouderschap. (Literatuurstudie "Het verdeelde kind" in opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming (2003), gebaseerd op Bauserman (2002), Kalmijn en De Graaf (2000) en Kosmos (2001)).

De Raad voor de Kinderbescherming behandelt jaarlijks zo'n 2300 omgangsregelingen en 1300 gezagszaken. (bron: Raad voor de Kinderbescherming)

Ouderlijke macht: wet- en regelgeving

Scheiding en gezag

Vóór 1995 hebben beide ouders alleen tijdens het huwelijk de ouderlijke macht (gezag). Na een scheiding krijgt een van de ouders de voogdij over het kind. De andere ouder wordt meestal benoemd tot 'toezienend voogd'. Een aantal uitspraken van de Hoge Raad in de jaren tachtig leidt tot een fundamentele wijziging van deze wetgeving. Aanleiding hiervoor is het principe *continuation of family life*, dat is vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). 'Ouders en kinderen hebben in principe een onvervreemdbaar recht op een gezinsleven', zo luidt de kern van dit artikel. De Hoge Raad oordeelt dat de ouderlijke macht na een scheiding alleen mag

worden beëindigd als dit in het belang van het kind is. Met andere woorden: ontkoppeling van huwelijk en gezag. Dit nieuwe principe wordt in 1995 in wetgeving vervat, zij het voorzichtig. Als beide ouders dat wensen, kunnen zij de rechter verzoeken de ouderlijke macht te laten doorlopen. Dit gebeurt als de rechter van oordeel is dat de ouders een goede onderlinge verstandhouding hebben en het belang van het kind niet in het geding is.

Op 1 januari 1998 treedt -na advies van de commissie Herziening Scheidingsprocedures (*Anders scheiden*, commissie-De Ruiters, 1996)- de huidige wetgeving in werking: het gezamenlijk ouderlijk gezag blijft na een scheiding in principe bestaan. Een rechtelijke beslissing is hiervoor niet meer nodig. Wel kan een ouder of kunnen beide ouders de rechter verzoeken het gezag alleen aan een van hen toe te wijzen. Zo'n gezagswijziging moet dan wel aantoonbaar in het belang van het kind zijn. Ook kan de rechter op verzoek van een kind ouder dan twaalf jaar, een beslissing nemen over het gezag. Op dit moment is het principe *continuation in family life* tamelijk vergaand in wetgeving vastgelegd. De regering benadrukt in de memorie van toelichting dat met de principiële wijziging van de gezagsregeling uit 1998 'de overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM) bij scheiding zo beperkt mogelijk [is]'.

Recht op omgang

Lange tijd is niets vastgelegd in de wet over de omgang van ouders met hun kinderen na scheiding. Dat verandert in 1971. Op verzoek van de ouder die geen voogd is, kan de rechter een omgangsregeling treffen voor deze ouder met zijn kind. In het belang van het kind kan de rechter dit verzoek ook naast zich neerleggen. Van een 'recht op omgang' is dan ook geen sprake. Dit recht wordt per 1 december 1990 wel expliciet in de wet opgenomen. In principe is het aan de ouders zelf om een omgangsregeling vast te stellen. Komen zij er samen niet uit, dan kan de rechter dat doen. In slechts enkele gevallen kan de rechter afwijken van het 'recht op omgang'. Ook dat regelt de wet (artikel 1:377a, lid 3 BW). Afwijken kan wanneer sprake is van ernstig nadeel voor geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, kennelijke ongeschiktheid van de ouder, ernstige bezwaren van het kind (ouder dan twaalf jaar) zelf en als de omgang op een andere manier in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.

De wet bepaalt tevens dat de ouder die belast is met het gezag, de andere ouder op de hoogte houdt van 'gewichtige aangelegenheden' met betrekking tot het kind. Maar ook deze informatieplicht kan de rechter buiten werking stellen als dat in het belang is van het kind. In de praktijk geldt die informatieplicht regelmatig als compensatie voor het gebrek aan omgang. Tenslotte kan de rechter in geval van gezamenlijk gezag (regel na 1998) een omgangsregeling vaststellen tussen kind en ouder 'bij wie het kind zijn gewone

verblijfplaats niet heeft'(art. 1:377h, BW). In zo'n geval kan de rechter de omgang in principe niet ontzeggen. Gezag impliceert immers omgang. De praktijk ziet er echter regelmatig anders uit: ouders die wél gezag hebben over hun kinderen, maar geen omgang met hen. Zelfs niet wanneer er een rechterlijke uitspraak ligt.

Het principe 'gezamenlijk ouderlijk gezag' zegt nog niets over de wijze waarop beide ouders het ouderschap invullen. Het zegt ook niets over hun verantwoordelijkheden voor de kinderen. Dit is niet expliciet opgenomen in de wet en het wordt dus ook niet getoetst. De wet gaat er in principe vanuit dat de ouders hun gezag zonder problemen kunnen invullen. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd het geval. Overigens werd de invulling van het ouderschap wel getoetst toen het ouderlijk gezag in principe nog bij één ouder was ondergebracht.

Als een minderjarige zo opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, kan de rechter hem onder toezicht stellen. Voor dit toezicht benoemt de rechter een gezinsvoogdij-instelling (art 1: 254 ,BW). Ondertoezichtstelling (OTS) beperkt het ouderlijk gezag, maar ontnemt het niet. Soms spreekt de rechter, op advies van de Raad voor de Kinderbescherming, een OTS uit om een omgangsregeling te realiseren of vlot trekken. In de volksmond wordt dit ook wel een 'omgangs-OTS' genoemd. Alleen het feit dat omgang moet worden geregeld, kan volgens de wetgever een OTS niet rechtvaardigen. Toch komt het in de praktijk nogal eens voor. Meestal is er dan sprake van meer problemen dan alleen de omgang met het kind. Recent bepaalde de Hoge Raad dat de keuze voor een 'omgangs-OTS' beter moet worden gemotiveerd .¹

Deskundigen over kind en scheiding

De (juridische) discussies gaan meestal over het *recht* van de ouders. Het kind als 'lijdend voorwerp'. Het zou anders moeten zijn, vindt onder andere Liesbeth Smulders-Groenhuijsen, gedragsdeskundige bij de Raad voor de Kinderbescherming. Zij betoogt dat het recht op omgang eigenlijk een recht is van het kind. Ouders hebben de *plicht* zinvol contact met hun kind te onderhouden.

¹ "Het toepassen van de maatregel van ondertoezichtstelling betekent een inmenging in het gezinsleven van ouder(s) en kind. Deze maatregel is slechts gerechtvaardigd indien zij berust op de in de wet aangegeven gronden en dient ter bescherming van het belang van het kind. De rechter die de ondertoezichtstelling uitspreekt, zal in zijn beschikking niet alleen moeten vermelden dat deze beide gronden aanwezig zijn, doch ook moeten aangeven op grond van welke gegevens hij tot zijn oordeel is gekomen dat de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwijding van die bedreiging hebben gefaald of waarschijnlijk zullen falen".

Deskundigen hanteren veelvuldig de theorie van de Hongaar Nagy. Nagy beweert dat een kind een natuurlijke loyaliteit heeft aan beide ouders. In geval van scheiding kan de loyaliteit aan een ouder 'ondergronds' gaan. Dan is sprake van een gespleten loyaliteit. Kinderen vertellen soms ogenschijnlijk tegenstrijdige dingen. Ze doen dit om hun 'openlijk' loyale ouder tevreden te stellen. Een kind vertelt dan bijvoorbeeld zijn moeder dat het bezoek aan zijn vader vreselijk was. Maar zijn vader had hij bij afscheid nog laten weten hoe leuk hij het had gevonden.

Populair bij vaders en hun actiegroepen is de theorie van de Amerikaanse hoogleraar kinderpsychiater Gardner: het Parental Alienation Syndroom (PAS). Zonder direct aanwijsbare oorzaak kleineert, beschuldigt en stagneert het kind de niet-verzorgende ouder. Dit kan een verklaring geven voor sommige beschuldigingen van misbruik en mishandeling. Omdat het kind worstelt met loyaliteit aan de ouders, kiest het partij voor de verzorgende ouder en keert zich tegen de ander. Naast dat er sprake is van 'hersenspoelen' door de verzorgende ouder, doet het kind actief mee in de strijd tegen de niet-verzorgende ouder. Wetenschappelijk is PAS niet onomstreden. Toch wordt de kern van Gardners analyse wel serieus genomen.

Na een echtscheiding kan het voor een kind 'overzichtelijk' zijn voor korte tijd een van zijn ouders niet te zien. Op de lange termijn kan een verstoorde relatie echter forse schade veroorzaken aan de ontwikkeling van het kind. Overigens wijst onderzoek uit dat kinderen die hun vader af en toe zien meer problemen ondervinden dan kinderen die hun vader helemaal niet zien. Voldoende reden voor sommigen in uitzonderlijke gevallen geheel af te zien van omgang. Altijd beter, vinden zij, dan een slepende omgang waarin het kind speelbal is. De kwaliteit van de relatie tussen ouders en kinderen is cruciaal, vindt de PvdA

De PvdA stelt bij het denken over ouderschap en scheiding de belangen van het kind en zijn mogelijkheden tot een evenwichtige ontwikkeling voorop. Een kwalitatief hoogwaardige relatie met beide ouders, zonder daarbij te belanden in een loyaliteitsconflict, komt de ontwikkeling van het kind ten goede. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk om deze belangen van het kind te waarborgen.

4. Problemen in de praktijk; visie van de PvdA

Scheiden is een emotioneel proces. Sociale en psychische aspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Het ligt dan ook voor de hand problemen rond scheiding en omgang op te lossen op dat vlak. Met andere woorden: juridisering voorkomen en alleen als uiterst redmiddel inzetten. Effectiever is te kiezen voor overleg, bemiddeling en hulp. De PvdA wil daarom deze

hulpverlening aan kinderen en ouders steunen en juridisering van het scheidings- en omgangsprobleem sterk beteugelen.

Publiekscampagne

Scheiden doe je niet van de ene dag op de andere. De meeste ouders zullen met zo'n ingrijpende beslissing lang worstelen. In deze 'overwegingsfase' moet goede informatie voor handen zijn. Een publiekscampagne kan hierin een belangrijke rol vervullen. Bijvoorbeeld via internet. Maar ook speciale radio- en t.v.-spots en Postbus 51 publicaties kunnen dieper ingaan op de scheiding en de gevolgen ervan voor kinderen. De voorlichting moet zich vooral richten op voortzetting van gezamenlijk ouderschap en de verantwoordelijkheden en plichten die daaruit voortvloeien. Het gaat hierbij nadrukkelijk om meer dan alleen financiële en juridische consequenties. De publiekscampagne kan ouders tevens laten zien welke ingrijpende gevolgen een mogelijke scheiding heeft voor de kinderen. En ook op welke manier de schadelijke effecten het beste te voorkomen zijn.

Uiteraard blijft scheiden een verantwoordelijkheid van beide echtelieden. Een huwelijk met ouders die voortdurend ruzie maken, kan voor kinderen zeer schadelijk zijn. Maar de PvdA wil dat ouders wel gedwongen worden de gevolgen van een scheiding voor hun ouderschap te overzien.

De PvdA wil een publiekscampagne gericht op ouders die een scheiding overwegen. In deze campagne staat het gezamenlijke ouderschap na scheiding centraal. Ze belicht de effecten van een scheiding op kinderen en toont ouders hoe ze schadelijke gevolgen zoveel mogelijk kunnen voorkomen.

Verplicht ouderschapsplan op maat

Wordt eenmaal tot scheiden besloten, dan is het zaak veel vragen concreet te beantwoorden. Voor de PvdA is leidraad dat de partnerrelatie wel wordt beëindigd, maar de relatie tussen ouders onderling en tussen ouders en kind niet. Nu is dit alleen impliciet uit de wetgeving af te leiden: gezamenlijk ouderlijk gezag impliceert omgang met de kinderen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide ouders. De PvdA gaat een stap verder. Ze wil de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kinderen na scheiding expliciet in het Burgerlijk Wetboek opnemen. Concreet betekent dit dat de PvdA wil dat ouders eerst een ouderschapsplan maken voordat ze kunnen scheiden. In zo'n ouderschapsplan geven beide ouders aan op welke wijze ze het ouderschap na hun scheiding zullen invullen. Bij de afhandeling van financiële zaken met betrekking tot een scheiding, wordt dat ook verlangd. Niet valt in te zien waarom dat bij het ouderschap niet zou moeten.

Dit ouderschapsplan gaat verder dan alleen een omgangsregeling voor kind en ouder waar het kind niet woont. In het plan maken ouders bindende afspraken over de zorg voor en omgang met het kind. Bijvoorbeeld over (gezamenlijke) aanwezigheid bij gebeurtenissen (verjaardagen, diploma-uitreikingen) die voor het kind belangrijk zijn, voortzetten van lidmaatschap bij een (sport)vereniging, uitwisselen van informatie over het kind, et cetera. Ook in situaties waarin (tijdelijk) geen omgang mogelijk is, kan het ouderschapsplan van pas komen: dan kan er in worden opgenomen op welke wijze ouder en kind nog wel contact met elkaar houden, bijvoorbeeld via het schrijven van brieven of e-mails. Als kinderen dat zelf willen, moeten zij zoveel mogelijk worden betrokken bij het opstellen van het plan. Het ene kind is het andere niet. Een sjabloon voor een ouderschapsplan bestaat niet. Iedere situatie vereist een specifieke aanpak: maatwerk dus. De PvdA is dan ook geen voorstander van het vastleggen van een standaardomgangsregeling in de wet, zoals wel is geopperd. Daarin schuilt het gevaar van een minimaal en maximaal niveau van omgang in de praktijk. Ook in situaties waarbij het ouderlijk gezag bij één ouder ligt, stellen ouders in beginsel een ouderschapsplan op.

De PvdA vindt dat ouders met minderjarige kinderen in beginsel pas kunnen scheiden als zij gezamenlijk een ouderschapsplan hebben opgesteld. Daarin geven zij aan hoe zij het ouderschap over hun kind(eren) gaan vormgeven. De plicht tot het maken van een ouderschapsplan wordt in het Burgerlijk Wetboek verankerd.

Rechter toetst ouderschapsplan

Een ouderschapsplan betekent beslist geen 'vrijheid, blijheid'. De rechter beoordeelt het plan aan de hand van een aantal criteria. Hierbij denkt de PvdA aan antwoord op de vraag wie dagelijks voor het kind zorgt, wie belangrijke beslissingen voor het kind neemt en hoe de informatie-uitwisseling over het kind plaatsvindt. Pas als de rechter akkoord is, spreekt hij de scheiding uit. Met ander woorden: eerst een gedegen plan, dan pas scheiden. Al met al is het maken van zo'n ouderschapsplan een belangrijk 'project' voor ouders. Ze moeten goed nadenken over hun oudertaken na de scheiding.

Veel ouders zullen zelfstandig en in onderling overleg zo'n plan kunnen opstellen. In dat geval volstaat uiteraard een marginale toets door de rechter, vergelijkbaar met de procedure rond de financiële kant van de scheiding. Een aantal ouders zal er niet in slagen gezamenlijk en op eigen kracht een plan op te stellen. Zij moeten een beroep kunnen doen op bemiddeling of andere vormen van geschikte hulpverlening. De PvdA denkt aan laagdrempelige (informatie)centra voor scheiding en kind in gemeenten. Waar mogelijk bieden die centra zelf hulp. In andere gevallen wijzen ze ouders op mogelijkheden

van bemiddeling en begeleiding. Hulp moet zo snel mogelijk van de grond komen, het liefst nog voordat de rechter zich over de zaak heeft gebogen. Als ouders zonder ouderschapsplan toch bij de rechter komen, verwijst hij door naar de hulpverlening.

De PvdA vindt dat ouders die er niet in slagen op eigen kracht een ouderschapsplan te maken, een beroep moeten doen op laagdrempelige en professionele hulp, zo nodig op aandringen van de rechter.

Uitzondering op de regel

Alleen in extreme situaties kan de rechter besluiten een scheiding uit te spreken zonder dat er een ouderschapsplan ligt. Dit is bijvoorbeeld het geval als herhaaldelijk blijkt dat tussen de ouders geen redelijk overleg mogelijk is. Ook in situaties waarbij sprake is van mishandeling of misbruik, moet van de verplichting worden afgeweken. Als geen ouderschapsplan wordt gemaakt, moet de rechter zich wél uitspreken over de verdere invulling van het ouderschap na de scheiding.

Als niet alles volgens plan verloopt

Het ouderschapsplan is vastgesteld. De rechter heeft het goedgekeurd en de scheiding is een feit. Dat betekent natuurlijk niet dat alles nu altijd vlekkeloos verloopt. Ook bij de uitvoering van een ouderschapsplan kan hulp en begeleiding nodig zijn. Het vertrouwen is soms zo geschaad, dat begeleide omgang nodig is. Dit blijkt helaas ook uit de praktijk van vandaag. Tal van omgangsregelingen die door de rechter zijn vastgesteld, worden niet of slechts ten dele nagekomen. Zijn er problemen bij de uitvoering van het ouderschapsplan, dan moeten ouders zo snel mogelijk een beroep doen op hulp. Als de strijdende ouders zich toch bij de rechter melden, verwijst deze door naar de hulpverlening. Overigens denkt de PvdA bij 'hulpverleners' nadrukkelijk niet alleen aan professionals. Soms is het in scheidingskwesaties mogelijk en zelfs wenselijk dat iemand anders een bemiddelingspoging onderneemt. Dit kan bijvoorbeeld een vriend of familielid zijn waarin beide ouders vertrouwen hebben. Of iemand die het kind goed kent.

De laagdrempelige gemeentelijke (informatie)centra zijn vertrekpunt bij de zoektocht van ouders naar geschikte hulp. Daar aangekomen zijn er verschillende opties. De PvdA denkt hierbij bijvoorbeeld aan de omgangshuizen, waarin ouders onder begeleiding van deskundigen omgang hebben met hun kind. Ook de succesvolle projecten met begeleide omgangsregelingen (BOR) van de Raad voor de Kinderbescherming verdienen aanbeveling. Natuurlijk doen ook veel particuliere mediationbureaus goed werk. Deze zijn echter vaak slecht toegankelijk voor ouders met weinig geld. Niet alleen ouders, maar ook kinderen moeten, als zij dat willen, een

beroep kunnen doen op hulp en begeleiding. De centra voor scheiding en omgang moeten hiervoor worden toegerust. Ook instanties als de kinderrechtswinkels kunnen hier een nuttige taak vervullen. Er moet een brede waaier komen van alle mogelijke soorten van hulpverlening. Per situatie wordt bekeken welke vorm van hulp het meest geëigend is.

Bemiddeling, begeleiding en andere vormen van hulp zijn cruciaal, vindt de PvdA. Dat betekent natuurlijk wel dat die verschillende vormen van hulpverlening ook daadwerkelijk beschikbaar moeten zijn. Op dit moment is dat veelal niet of onvoldoende het geval. De BOR-projecten van de Raad voor de Kinderbescherming staan al jaren onder druk van bezuinigingen. Ook de succesvolle experimenten met scheidings- en omgangsbemiddeling die tussen 1999 en 2001 plaatsvonden in vier ressorten van het OM, krijgen vooralsnog geen vervolg. Van de 664 zaken scheidingsbemiddeling in dit experiment, is 77 procent volledig afgerond. Van de 321 omgangsbemiddelingszaken kwam in meer dan de helft van de gevallen een gehele of gedeeltelijke omgangsregeling van de grond. Ook de zeer waardevolle omgangshuizen zijn slechts in een beperkt aantal gemeenten beschikbaar.

De PvdA vindt dat ook bij problemen met de uitvoering van het ouderschapsplan snelle en adequate hulp beschikbaar moet zijn. Ouders en kinderen moeten, zo nodig onder begeleiding, contact met elkaar kunnen hebben.

Infrastructuur voor hulpverlening

Ouders zijn primair zelf verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Helaas zijn ouders soms niet of te weinig bij machte die verantwoordelijkheid waar te maken. Omwille van het kind moet de overheid dan haar verantwoordelijkheid nemen. Daarom ook vindt de PvdA dat de overheid een taak heeft bij het ontwerpen van een infrastructuur voor begeleiding, bemiddeling en andere hulpverlening. De PvdA benadrukt dat hulpverlening aan ouders en kinderen een veelvuldig beroep op de (duurdere) rechtsgang zal voorkomen: een belangrijk preventief effect van hulpverlening. Het kabinet zal dit moeten erkennen. Zij moet een goede infrastructuur voor hulpverlening aan ouders en kinderen gestalte geven. Dat betekent natuurlijk niet dat de rijksoverheid zelf alles moet gaan organiseren. Wel hoog tijd, vindt de PvdA, dat de regering een beleid terzake ontwikkelt. Voor wat betreft de (informatie)centra in gemeenten kan wellicht worden aangesloten bij de te ontwikkelen Wet op de maatschappelijke ondersteuning.

Overigens vindt de PvdA het niet noodzakelijk dat de voorzieningen gratis zijn. Ouders mogen zich best realiseren dat de aangeboden hulp geld kost en dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de ontstane situatie. Van de andere kant

mogen financiële drempels geen reden zijn om van hulp af te zien. Hierbij wijst de PvdA nogmaals op het belangrijke preventieve effect van hulp. Juridisering van het conflict kost de samenleving veel meer geld. De PvdA wil daarom een inkomensafhankelijk betalingssysteem voor hulp bij scheiding en ouderschapsorganisatie, vergelijkbaar met het stelsel voor gefinancierde rechtshulp.

De PvdA benadrukt het belangrijke preventieve effect van hulpverlening aan ouders en kinderen bij scheiding. Daarom wil ze een structurele voorziening voor begeleiding, bemiddeling en andere vormen van hulp. Hulp moet voor iedereen toegankelijk zijn. Gebruikers betalen er naar draagkracht aan mee.

Effectieve en daadkrachtige jeugdzorg

Structurele verankering van begeleiding, bemiddeling en andere vormen van hulpverlening in het scheidings- en omgangsrecht, kan op termijn een flinke dejuridisering tot gevolg hebben. Dat is de overtuiging van de PvdA. Helaas zullen er altijd ouders blijven die elkaar naar het leven staan. Met alle gevolgen van dien voor het kind. Het belang van het kind moet altijd voorop staan. Dat vereist hulp van een meer effectieve en daadkrachtige jeugdzorg. Nu houden jeugdhulpverleners zich vaak noodgedwongen afzijdig, uit angst in juridische procedures verwickeld te raken. Kinderen van wie de ouders zich hebben verschanst in loopgraven, moeten in de gaten worden gehouden. Zo mogelijk moeten ze hulp krijgen, meer dan nu het geval is. Zo moeten bemiddelaars of medewerkers van een omgangshuis snel de Jeugd-GGZ waarschuwen als ze merken dat het fout gaat met een kind. De PvdA wil ook dat in ernstige scheidings- en omgangsconflicten de jeugdzorg eerder en effectiever wordt ingeschakeld. Dit vereist professionaliteit en signaleringsvermogen van betrokkenen, samenwerking tussen de verscheidene instanties, en voldoende capaciteit voor hulpverlening.

De PvdA wil snellere en effectievere inschakeling van jeugdzorg in situaties waarin het kind ernstig te lijden heeft van ruziënde ouders.

Juridische procedures en sancties als uiterste noodzaak

Als serieus werk wordt gemaakt van preventie en hulpverlening, zal de druk van scheidings- en omgangszaken op de rechtelijke macht aanzienlijk kunnen afnemen. Conflicten die desondanks toch bij de rechter belanden, moeten zo snel mogelijk worden afgedaan. Hoe langer een zaak doortert, hoe slechter voor het kind. Beschuldigingen van misbruik of mishandeling door de ene ouder aan het adres van de andere moeten bijvoorbeeld zo snel mogelijk grondig worden onderzocht. Nu verloopt vaak veel tijd tussen het moment dat

de rechter de Raad voor de Kinderbescherming opdracht geeft tot een onderzoek, en het moment waarop dat onderzoek gereed is. Soms ligt dat aan de lengte van het onderzoek, maar veelal zijn de wachtlijsten boosdoener: er gaan soms maanden voorbij totdat met een onderzoek begonnen kan worden. Als de inzet op preventie en hulpverlening waarvoor de PvdA pleit niet zorgt voor verkorting van de wachtlijsten bij de Raad, dan moet de Raad extra worden toegerust voor het op korte termijn plegen van kwalitatief goed onderzoek.

Juridische sancties, zoals het opleggen van een dwangsom, zijn zo goed als nooit in het belang van het kind. Toch is het ook zeer ongewenst ouders die zaken consequent frustreren, vrijuit te laten gaan. Als dwangmiddelen onvermijdelijk zijn, moet daarom worden gezocht naar sancties die de relatie tussen ouders en kinderen niet of zo min mogelijk belasten.

Conflicten die nog aan de rechter worden voorgelegd, worden zo snel mogelijk afgedaan.

Wachtlijsten voor onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming moeten korter worden. Als dat nodig is, wordt de Raad hiervoor extra toegerust. Bij het consequent frustreren van afspraken kunnen als ultieme remedie sancties worden toegepast. Die sancties moeten kinderen zo min mogelijk belasten.