

Orderingsmodel hulp bij (echt)scheiding en omgang

**Leidraad voor besluitvorming over bestuurlijke en financiële
verantwoordelijkheden**

**Lex Janssen
Mirte Loeffen
Herma Ooms**

**Collegio, Kennispraktijk voor de jeugdzorg
Utrecht, oktober 2004**

Met dank aan al diegenen die met zoveel enthousiasme, betrokkenheid en deskundigheid hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Utrecht, oktober 2004

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
2.	Vraagstelling VWS.....	6
3.	Het ordeningsmodel: de fundamenteën.....	7
3.1.	De vertrekpunten.....	7
3.2.	De actoren.....	8
3.3.	Het ordeningsmodel: de assen.....	8
4.	De horizontale as van het ordeningsmodel: (echt)scheidingsfasen.....	10
5.	De verticale as van het ordeningsmodel: verantwoordelijkheden.....	13
5.1.	Hulp bij (echt)scheiding in het belang van het kind.....	13
5.2.	Ouders eerstverantwoordelijk.....	13
5.3.	Gemeentelijke verantwoordelijkheid.....	14
5.4.	Provinciale verantwoordelijkheid.....	15
5.5.	Juridisch kader en de positie van de rechterlijke macht.....	16
5.6.	Rijksverantwoordelijkheid voor hoofdlijnen en kaders.....	19
5.7.	Vertaling van beleidsuitgangspunten naar de verticale as van het ordeningsmodel.....	19
6.	Het ordeningsmodel; een kast met laden.....	20
6.1.	Inleiding.....	20
6.2.	Wie is waar verantwoordelijk voor? De legenda bij het model.....	23
6.2.1.	Lokale Voorzieningen (A).....	24
6.2.2.	Bureau Jeugdzorg (B).....	26
6.2.3.	Zorgaanbieders (C).....	27
6.2.4.	Justitie (D).....	29
7.	Toetsing van het ordeningsmodel, vragen en conclusies.....	31
7.1.	De vertrekpunten.....	31
7.2.	De vragen.....	34
7.3.	Conclusies.....	35
7.4.	Tot slot.....	36
	Bijlage: geraadpleegde personen.....	37
	Bijlage: geraadpleegde literatuur.....	38

1. Inleiding

Relatief veel relaties lopen uit op een (echt)scheiding.¹ Van de huwelijken gaat het om meer dan een kwart. Bij 60% van de echtscheidingen zijn kinderen betrokken. Echtscheidingscijfers variëren: één op drie huwelijken zonder kinderen loopt uit op een scheiding, één op vier en één op vijf wanneer er één, respectievelijk twee kinderen bij betrokken zijn.

Huwelijken van allochtonen en gemengde huwelijken (autochtoon - allochtoon) maken hier geen uitzondering op. Plus minus 70% van de gemengde huwelijken tussen een Turkse of Marokkaanse man met een Nederlandse vrouw is na 10 jaar door een scheiding ontbonden. Voor gemengde huwelijken van Antilliaanse en Surinaamse mannen met een Nederlandse vrouw liggen de percentages lager, maar komen nog altijd uit op 30% en 41%. Voor niet gemengde huwelijken van allochtonen variëren de percentages van 43% voor Surinamers tot 20 % voor Turken² (Huis c.s., 2004). Het aantal geregistreerde partnerschappen dat ontbonden wordt, is niet bekend.

Onderzoek toont aan dat kinderen erg veel last hebben van problematisch verlopende scheidingen. Ontwikkelingsschade voor kinderen bij scheiding wordt vooral veroorzaakt door zich voortslepende conflicten tussen de ouders/ex-partners en/of het verlies van contact met één van hen. Ook op de langere termijn zijn effecten voor kinderen aantoonbaar (Spruijt 2002, Smulders-Groenhuisen, 2002).

In de loop van de tijd zijn er tal van initiatieven genomen om informatie, advies en hulp aan (echt)paren bij (echt)scheiding en omgang te bieden. Het accent ligt daarbij op het benadrukken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partners voor het maken van goede afspraken en de zorg voor de opvoeding van en omgang met de kinderen. Bemiddeling, ook wel mediation genoemd, is daar een goed voorbeeld van. Bemiddeling werd aanvankelijk veel binnen de advocatuur toegepast in het kader van een echtscheidingsprocedure, maar recent ook door psychologen of maatschappelijk werkers. Andere voorbeelden zijn de zogenoemde omgangshuizen, die een neutrale ontmoetingsplaats voor omgang van de niet-verzorgende ouder met het kind bieden, diverse vormen van omgangsbegeleiding en groepsbijeenkomsten voor kinderen. Er is echter nog geen sprake van een structurele inbedding van dit soort voorzieningen binnen het reguliere aanbod.

Staatssecretaris Ross vindt dat scheidingsproblematiek een duidelijkere plek moet krijgen in het lokaal preventieve jeugdbeleid en in de jeugdzorg.³ De staatssecretaris is van mening dat lokale voorzieningen moeten voorlichten en (echt)scheidingsproblemen moeten signaleren. “Zodat kinderen die in de knel komen vanwege de scheiding van hun ouders, adequate hulp krijgen. Dat aanbod moet overigens wel aansluiten bij bestaande voorzieningen.” en:

¹ Waar (echt)scheiding staat wordt een beëindiging van een huwelijk, een geregistreerd partnerschap of samenwoningsverband verstaan.

² In een aantal gevallen kan de echtscheiding te maken hebben met schijnhuwelijken en slechte huwelijken, waarvan de echtscheiding wordt uitgesteld tot het moment waarop een geïmmigreerde partner voor een zelfstandige verblijfstitel in aanmerking komt.

³ Zie hiervoor ook de brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 april 2004, kenmerk DJB/JZ-2477958

“Ik vind dat het kind en de aanpak van zijn problemen centraal moet staan. Dat vraagt om maatwerk. Initiatieven waarbij de specifieke hulp wordt aangehaakt bij bestaande voorzieningen in het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg, zijn hier een goed voorbeeld van. Ik wil nagaan of we zo een goed landelijk hulpaanbod voor deze kinderen tot stand kunnen brengen” (Persbericht 23 juni 2004).

In de wetgeving rond echtscheiding is veel veranderd. Procedures zijn sterk vereenvoudigd, waarbij de nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van (echt)paren om passende maatregelen te treffen. Veel ouders komen ook zelfstandig tot oplossingen, al dan niet met hulp van een derde. Met name vanwege het aantal problematische echtscheidingen en problemen met betrekking tot de omgang met de kinderen, heeft minister Donner zeer recent nog voornemens tot wijziging aan de Tweede Kamer gemeld over onder meer omgang, namelijk dat ouders in een inleidend verzoekschrift moeten aangeven hoe zij de omgang regelen en over welke punten zij het wel en niet met elkaar eens zijn, over uitbreiding van mogelijkheden voor mediation en over de bevoegdheid van de kantonrechter tot benoeming van een bijzonder curator (Kamerstukken II, 2003/2004, 29 520, nr. 1, nr. 5, nr. 6).

Gelet op al deze ontwikkelingen heeft het ministerie van VWS, Directie Jeugdbeleid aan Collegio gevraagd om een ordeningsmodel te ontwerpen voor informatie, advies, bemiddeling en begeleiding bij (echt)scheiding en omgang, in het vervolg *hulp bij (echt)scheiding en omgang* genoemd.

De vraagstelling van VWS wordt toegelicht in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 komen de fundamenteën van het ordeningsmodel aan de orde. Het ordeningsmodel is een matrix met twee assen. De horizontale as (fasen van (echt)scheiding) en de verticale as (bestuurlijke verantwoordelijkheden) komen achtereenvolgens aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5. Hoofdstuk 6 is een presentatie van het model an sich met een toelichting op de bestanddelen ervan. Het rapport besluit met een aantal conclusies en vragen die in een mogelijk vervolgtraject een rol kunnen spelen.

2. Vraagstelling VWS

De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen inzake problematische (echt)scheiding en omgang en het ontbreken van een adequaat, samenhangend hulpaanbod zijn aanleiding voor de vraag van VWS om een nader onderzoek te doen naar een ordeningsmodel voor informatie en hulp bij (echt)scheiding en omgang.

Op 10 juni 2004 is over deze vraagstelling een overleg met de opdrachtgever en een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie geweest.

Dit leidde tot de volgende vraag:

Onderzoek welk soort informatie en hulp ouders en kinderen in (echt)scheidingszaken nodig hebben, in welk hulpaanbod, of modules dit vertaald kan worden en welke partij daar logischerwijs bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor is. Ontwikkel een ordeningsmodel dat hier inzicht in geeft.

Uitgangspunten hierbij vanuit VWS zijn:

- het belang van het kind staat op de eerste plaats, daar moet de hulp op gericht zijn;
- neem niet de verantwoordelijkheid van ouders over als dat niet nodig is;
- leg de bestuurlijke verantwoordelijkheid daar waar die moet liggen;
- het gaat niet om nieuwe, categorale voorzieningen, maar om diensten die onderdeel zijn van bestaande hulpverleningstrajecten;
- activiteiten in (moeizame) (echt)scheidingen vinden plaats op verschillende niveaus, afhankelijk van de fase waarin de scheiding zich bevindt.

Voor de opbouw van het ordeningsmodel zijn de volgende vragen van belang:

1. Welke informatie, advies of hulp hebben kinderen en ouders nodig om te zorgen dat het kind niet in de knel komt?
2. Welke informatie, advies of hulp is al beschikbaar en wie is daar bestuurlijk en financieel voor verantwoordelijk?
3. Welke aanvullende modules zijn nodig om te komen tot een sluitende keten van hulp aan kinderen van gescheiden ouders?
4. Bij welk aanbod van bestaande voorzieningen die vallen onder het lokale jeugdbeleid of de jeugdzorg ⁴ zijn deze modules aan te haken?

Doel van de opdracht:

Het komen tot een ordeningsmodel voor een ketenaanpak op het gebied van informatie, advies of hulp in (echt)scheidingssituaties aan ouders en kinderen, waarbij helder is hoe bestuurlijke- en financiële verantwoordelijkheden verdeeld (kunnen) zijn, op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden over de wijze waarop binnen het bestaande bestel van gemeentelijke taken en jeugdzorg een goede zorgketen tot stand kan worden gebracht met het oog op het afwenden van een bedreiging voor de ontwikkeling van kinderen door een (conflictueuze) (echt)scheiding van hun ouders.

⁴ Bij het ontwerp van het ordeningsmodel zijn aparte voorzieningen van Justitie tevens een belangrijk hulpaanbod bij echtscheiding en omgang gebleken.

3. Het ordeningsmodel: de fundamenten

3.1. De vertrekpunten

Het ordeningsmodel dient te vertrekken vanuit het ontwikkelingsperspectief van kinderen. Het dient een hulpmiddel te zijn om informatie, advies, bemiddeling en begeleiding bij (echt)scheiding en omgang te ordenen, te positioneren naar de verschillende fasen in een (echt)scheiding en te kunnen beschouwen in hun onderlinge samenhang. Het model dient daarnaast inzicht te geven in de verschillende bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden in overeenstemming met wet- en regelgeving. In die zin heeft het de functie ondersteunend te werken bij het besluitvormingsproces van overheden ten aanzien van hun inzet voor de realisatie van passend aanbod voor ouders en kinderen in problematische (echt)scheidings- en omgangssituaties. Het is daartoe van belang dat het ordeningsmodel eenvoudig, eenduidig, informatief en ordenend werkt.

Vertrekkend vanuit de door VWS geformuleerde uitgangspunten is er gekozen voor een tweetal ordeningsprincipes als leidraad: het *zo-zo-zo-zo principe* en het *stepped care principe*. Het *zo-zo-zo-zo principe* is al sinds 1984 leidraad van beleid. *Zo-zo-zo-zo* staat voor zo dicht mogelijk bij huis, zo licht mogelijk, zo kort en zo tijdig mogelijk (IWAPV, 1984). Met het hanteren van dit principe wordt ervoor gezorgd dat de verantwoordelijkheid van ouders niet onnodig wordt overgenomen. Dit laatste is een belangrijk uitgangspunt van de overheid bij de gedachtevorming ten aanzien van hulp bij problematische (echt)scheidingen (zie hoofdstuk 2). Het *stepped care principe* is oorspronkelijk afkomstig uit de gezondheidszorg waar het is uitgedacht om een effectieve inzet van (schaarse) middelen te waarborgen. *Stepped care*, of getrapte zorg geeft aan dat er verschillende opeenvolgende niveaus van zorg zijn, waarbij geleidelijk van een lager naar een hoger niveau kan worden gegaan. Volgens het *stepped care principe* kunnen interventies of modules volgens vooraf vastgestelde volgorde worden ingedeeld. De volgorde wordt bepaald door de mate van belasting, mate van ingrijpen, behandelduur, kosten of bewezen effect van de interventie⁵ (Meeuwissen, 2003).

Samengevat zijn de vertrekpunten van het ordeningsmodel:

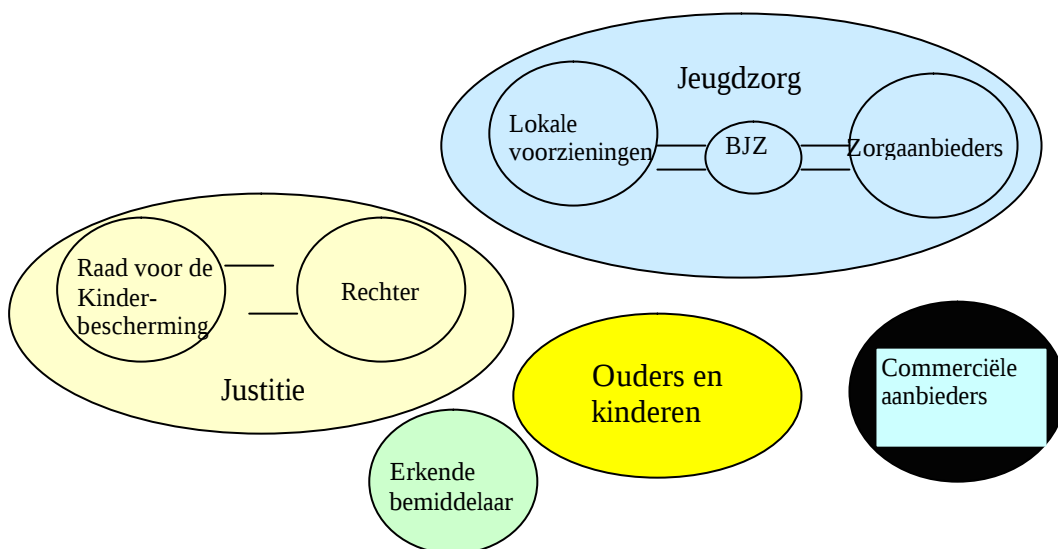
- dat het uitgaat van het ontwikkelingsperspectief van kinderen;
- dat het inhoudelijk aanbod ordent naar fase van de scheiding;
- dat het overheden handvatten geeft om afspraken te maken over bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden;
- dat het gebaseerd is op wet- en regelgeving;
- dat het zicht geeft op samenhang;
- dat het eenvoudig, eenduidig, informatief en ordenend werkt;
- het *zo-zo-zo-zo-principe* en het *stepped care principe* zijn in het model opgenomen.

Deze vertrekpunten zijn tevens te hanteren als checkpunten voor het model.

⁵ Het *stepped care* principe gaat uit van actuele kennis over gepaste hulp bij een bepaalde vraag. Wanneer de *state of the art* daartoe aanleiding geeft, worden de interventies ingewisseld voor effectievere interventies. *Stepped care* gaat uit van de integrale zorg voor het gehele zorgproces. Beëindiging van de hulp wordt, ook bij een positief resultaat, voortgezet met aandacht voor nazorg, terugvalpreventie of rehabilitatie.

3.2. De actoren

Om ordening aan te kunnen brengen in hulp bij (echt)scheidings- en omgangsproblemen en zicht te krijgen op de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid is het een eerste stap om de actoren, die momenteel bij deze problematiek betrokken zijn, in beeld te brengen. In onderstaande figuur zijn de bij (echt)scheiding en omgang betrokken actoren weergegeven. Dit geeft een eerste zicht op de onderlinge verhouding en de al dan niet noodzakelijke afstemming en/of samenwerking.



Figuur 1 Actoren betrokken bij hulp ten aanzien van (echt)scheiding en omgang

In bovenstaande figuur is te zien dat ouders en kinderen, die hulp zoeken bij een problematische (echt)scheiding, met verschillende actoren te maken kunnen krijgen. Justitie kan betrokken raken zo gauw er sprake is van de ontbinding van een huwelijk, het vaststellen of wijzigen van een omgangsregeling, of het toewijzen of wijzigen van het gezag. Een aantal rechters heeft de mogelijkheid (experimenten) om een bemiddelaar, die aan de rechtbank is verbonden, in te schakelen. Ouders kunnen ook zonder dat Justitie daarbij betrokken is gebruik maken van een erkende bemiddelaar die advocaat, maatschappelijk werker, of psycholoog is.

Er kan sprake zijn van een vraag naar informatie, advies of hulp wanneer er pedagogische problemen (dreigen te) ontstaan. Ouders kunnen dan bij lokale voorzieningen of het Bureau Jeugdzorg terecht, maar ook kunnen ze kiezen voor commerciële aanbieders. In het ordeningsmodel zullen bovengenoemde actoren een plek moeten krijgen.

3.3. Het ordeningsmodel: de assen

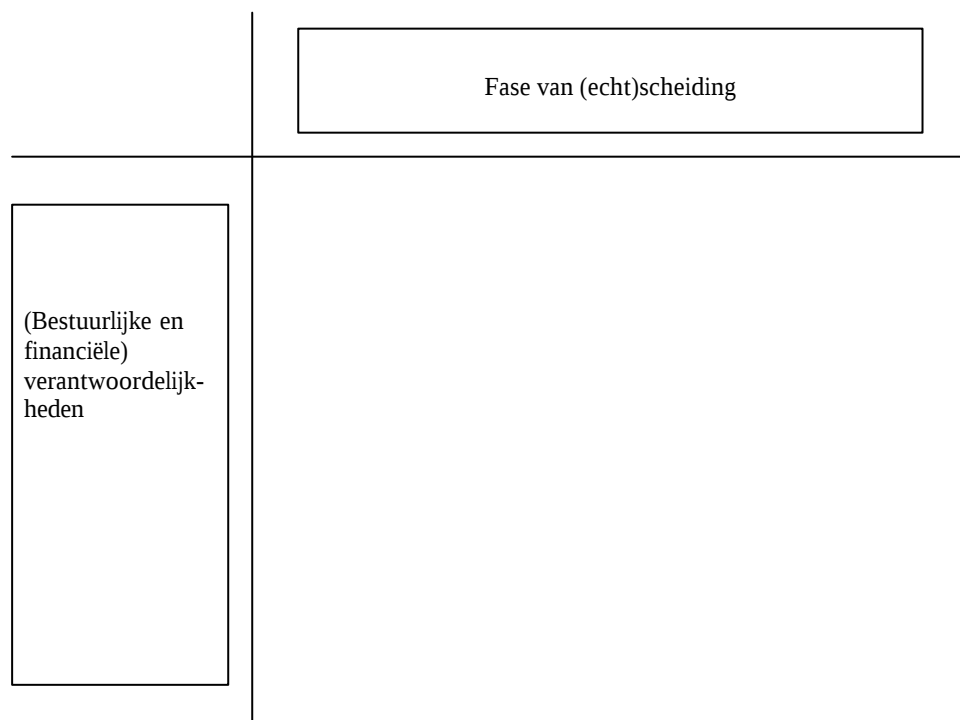
De invulling van hulpaanbod met betrekking tot (echt)scheiding is afhankelijk van de fase waarin een (echt)scheiding zich bevindt. Afhankelijk van het feit of een (echt)scheiding in overweging is of inmiddels achter de rug, hebben ouders en

kinderen andere behoeftes. Een eerste vereiste is daarom dat de ordening rekening houdt met de fasen van een (echt)scheiding. In hoofdstuk 4 worden de fasen onderscheiden en toegelicht.

Op basis van wet- en regelgeving met betrekking tot hulpaanbod op dit gebied hebben de lokale overheid, de provinciale overheid en de rijksoverheid verschillende verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan waar aanbod kan worden gesitueerd in het kader van lokaal (jeugd)beleid dat onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid valt én waar jeugdzorgaanbod, waar de provincies verantwoordelijk voor zijn. Daarnaast heeft justitie een rol wat betreft de ondersteuning ten aanzien van een (mogelijke) juridische procedure bij echtscheiding en omgang.

Bovenstaande overwegende is het ordeningsmodel opgebouwd vanuit een horizontale as die de fasen van een (echt)scheiding markeert en een verticale as waarop de verantwoordelijke partijen zijn aangegeven. Beide assen vormen de kaders van het matrixmodel waarin het aanbod voor hulp bij (echt)scheiding en omgang is gepositioneerd.

Onderstaand zijn de horizontale en de verticale as van het ordeningsmodel visueel gemaakt.



Figuur 2 Assen van het ordeningsmodel hulp bij (echt)scheiding en omgang

4. De horizontale as van het ordeningsmodel: (echt)scheidingsfasen

Welke fasen onderscheiden we gedurende het proces van (echt)scheiding? Sommige indelingen zijn gemaakt vanuit het perspectief van ouders, anderen vanuit het perspectief van het kind. Voor het ordeningsmodel is een functionele indeling gekozen, waarbij de fasen gemarkeerd zijn door het starten en het afsluiten van de juridische echtscheidingsprocedure. Daarmee zijn er drie onderscheiden fasen:

- de fase voorafgaand aan de (echt)scheidingsprocedure, oftewel de *pre-(echt)scheidingsfase*;
- de fase waarin de procedure bij de rechtbank loopt, waarin het huwelijk juridisch wordt ontbonden, oftewel de *(echt)scheidingsfase*;
- de fase na afsluiting van de juridische procedure, waarin het huwelijk is ontbonden, oftewel de *post-(echt)scheidingsfase*.⁶

Het einde van de (echt)scheidingsfase betekent niet dat juridische procedures tot het verleden behoren. Als ex-partners na verloop van tijd bij de rechter vastgelegde regelingen willen wijzigen, zal na de (echt)scheidingsfase (opnieuw) een juridische procedure worden gevoerd. Deze indeling in drie fasen is ook zinvol indien het gaat om mensen die niet getrouwd zijn, maar duurzaam samenwonen of een geregistreerd partnerschap hebben. De scheidingsfase is voor de mensen die niet getrouwd zijn het feitelijk ontbinden van het geregistreerd partnerschap of de samenwoningrelatie. Wanneer er sprake is van duurzaam samenwonen zonder dat dit formeel is vastgelegd, is de scheidingsfase de fase waarin één van de ouders vertrekt uit het gezin. Het enige verschil met gehuwden is, dat er bij geregistreerde partners, of duurzaam samenwonenden geen rechter bij een scheiding betrokken is, tenzij er tussen ex-partners geen overeenstemming is over omgang of gezag.

Voordeel van deze indeling is dat het objectief te markeren grenzen in de tijd aangeeft, waardoor ook verschillende accenten in de hulp zijn te onderscheiden. Zo zal in de pre-(echt)scheidingsfase de nadruk liggen op informatie, (licht) pedagogische hulp en relatietherapie, in de (echt)scheidingsfase (bij gehuwden gedurende de procedure en bij samenwonenden de feitelijke scheiding) op bemiddeling en in de post-(echt)scheidingsfase (bij gehuwden ná de procedure en bij samenwonenden ná de feitelijke scheiding) op verwerking van de scheiding en uitvoering of eventueel wijziging van de eerder vastgelegde omgangsregeling.

Onderstaand zijn de drie fasen nog eens nader toegelicht:

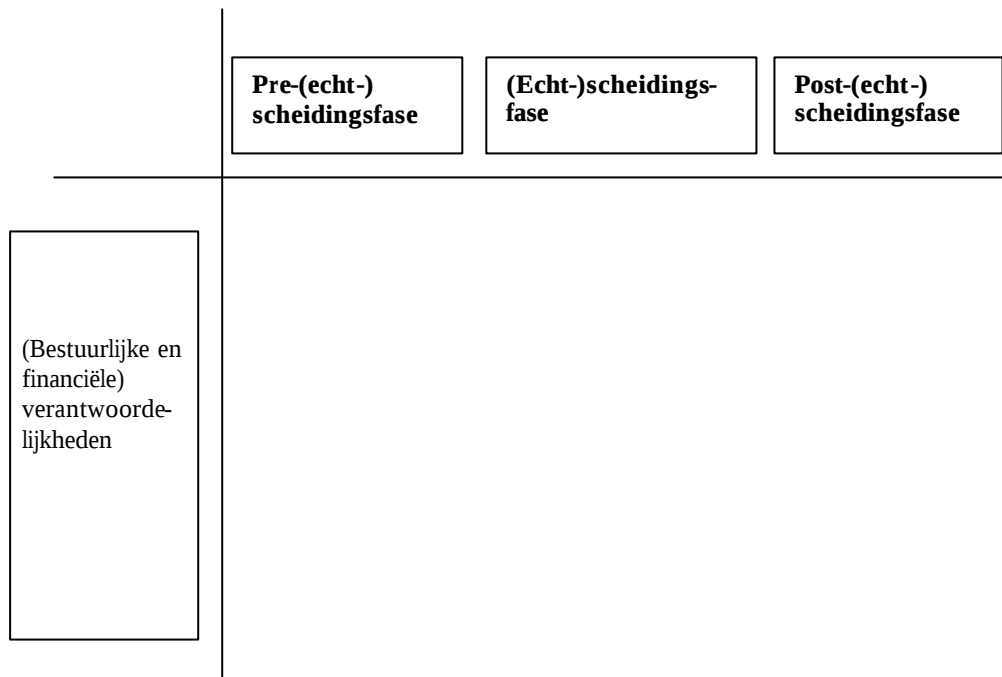
⁶ Chin-A-Fat spreekt over de pre-convenantfase, de convenantfase en de post-convenantfase. De term *convenant* is op te vatten als een verwijzing naar partners die zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen en de uitvoering van regelingen, maar tevens naar een visie waarbij een ontbinding van huwelijk zonder inmenging van de rechter mogelijk moet zijn.

Vanuit het perspectief van het kind gezien onderscheidt TussenThuis een viertal fasen. De fasen lopen op in tijd en indringendheid voor het kind. De indeling onderscheidt zich van anderen, met name waar het gaat om de periode na de scheiding. TussenThuis maakt onderscheid in de fase dat ouders overwegen te scheiden, de fase waarin de beslissing is gevallen, de fase waarin er problemen zijn over (de uitvoering van) een omgangsregeling en een fase waarin sprake is van strijd om de omgangsregeling.

1. *De pre-(echt)scheidingsfase.*
In deze fase overwegen ouders te scheiden. Er is sprake van ernstige *relatieproblemen* tussen ouders die kunnen uitmonden in een (echt)scheiding. Voor kinderen is dit veelal een onveilige en bedreigende situatie, waarin verdringing en loyaliteitsconflicten een rol spelen. Kinderen zijn meestal niet direct in de overwegingen van de ouders betrokken, maar ervaren vaak wel de last van de problematische relatie.
2. *De (echt)scheidingsfase*
De beslissing om te gaan scheiden is gevallen. In deze fase wordt de (echt)scheiding geformaliseerd. Naast alle andere aspecten - zoals verdeling van de boedel, huisvesting en alimentatie - moeten er *regelingen en afspraken* komen over de kinderen: waar gaan ze wonen, wie gaat voor ze zorgen en hoe worden omgang en gezag geregeld? Ouders kunnen ervoor kiezen dit in gezamenlijkheid te regelen met behulp van ieder een eigen advocaat of een bemiddelaar, waar de afspraken worden vastgelegd in een convenant. Daarnaast kunnen ouders procederen met ieder een eigen advocaat waarbij individuele belangen een grotere rol spelen dan een gezamenlijk gedragen oplossing.
3. *De post-(echt)scheidingsfase*
De ouders zijn uit elkaar. Er is een omgangsregeling afgesproken en eventuele gezagskwesties zijn uitgekristalliseerd. Ouders (en kinderen) komen in een fase van het opbouwen van een nieuw bestaan. De *verwerking* van de (echt)scheiding en het vormgeven van de relatie met de ex-partner (helemaal niks meer met elkaar of toch nog enige vorm van contact)⁷ staat in deze fase centraal. In deze fase moet ook de afgesproken omgangsregeling in praktijk worden gebracht. Geregeld verloopt *de uitvoering van de omgangsregeling* moeizaam en is dit een terugkerende bron van spanning en conflict. Gevolg kan zijn dat het kind de niet-verzorgende ouder minder ontmoet dan is afgesproken. Ook kan er *strijd ontstaan over de omgangsregeling*. Deze kan zo heftig zijn, dat interventie nodig is, al dan niet met drang of dwang van de rechtbank. In de post-(echt)scheidingsfase kunnen partijen nog steeds een beroep op de rechter doen om nadere regelingen te treffen omtrent omgang en gezag, wanneer één van de ouders bij nader inzien niet tevreden is met de eerder afgesproken regeling of de uitvoering daarvan.

⁷ Uit een onderzoek, uitgevoerd in 1998, blijkt dat vier van de tien gescheiden paren geen contact meer met elkaar hebben. Bij drie van de tien paren was het onderlinge contact slecht en bij eveneens drie van de tien paren redelijk tot goed.

Ruim een kwart van de kinderen had in de jaren na de echtscheiding geen contact meer met de vader. Een kwart gaf aan dat dit contact na de echtscheiding slecht was. Met de moeder was het contact in tweederde van de gevallen goed. Maar dit heeft te maken met het feit dat de meeste van de kinderen na de scheiding bij de moeder zijn blijven wonen. (OGB98, CBS, 2001)



Figuur 3 Horizontale as van het ordeningsmodel hulp bij (echt)scheiding en omgang uitgewerkt

5. De verticale as van het ordeningsmodel: verantwoordelijkheden

Uitgaande van bestaande wet- en regelgeving wordt in dit hoofdstuk nagegaan waar momenteel verantwoordelijkheden liggen voor het tot stand komen en in stand houden van hulp aan ouders en kinderen in problematische (echt)scheiding- en omgangssituaties.

De volgende uitgangspunten van het beleid zijn daarbij richtinggevend.

Inhoudelijk:

- het belang van het kind staat op de eerste plaats, daar moet de hulp op gericht zijn;
- ouders zijn de eerstverantwoordelijken.

Bestuurlijk:

- aansluiten bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- aansluiten bij de provinciale verantwoordelijkheid;
- het juridisch kader en de positie van de rechter bij (echt)scheiding en omgang;
- de rijksverantwoordelijkheid voor hoofdlijnen en het aangeven van kaders.

Via een toelichting op deze uitgangspunten wordt de keuze voor de indeling van de verticale as van het ordeningsmodel gemotiveerd.

5.1. Hulp bij (echt)scheiding in het belang van het kind

Voor kinderen is een (echt)scheiding van de ouders een ingrijpende gebeurtenis. Voor kinderen is het samenzijn van ouders immers vanzelfsprekend. Vertrekpunt voor het kind is de vader én de moeder. Door een (echt)scheiding komt aan deze vanzelfsprekendheid een einde.⁸ Zeker bij conflictueuze (echt)scheidingen ondervinden kinderen nadelige gevolgen. Kinderen zijn nog al eens een verborgen of onzichtbare partij bij (echt)scheidingen. In de hulp bij (echt)scheiding dient het belang van het kind centraal te staan, met het oog op het voorkomen van negatieve effecten op hun ontwikkeling

5.2. Ouders eerstverantwoordelijk

Vóór alles geldt dat ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Ook wanneer er relatieproblemen spelen, een scheiding wordt overwogen, of heeft plaats gevonden. De praktijk laat ook zien dat een groot aantal (echt)paren zelf tot gemeenschappelijke regelingen komt en de (echt)scheidingsprocedure zelf zo efficiënt mogelijk vormgeven. Deze ouders regelen zelf de hulp die zij daar eventueel bij nodig hebben.

Het kabinet wil de eigen verantwoordelijkheid verder stimuleren: “Mensen die dat kunnen dienen meer dan nu het geval is zelf oplossingen te bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen.”⁹ Ouders kunnen het echter lang niet altijd zelf. Zo heeft de Raad voor de Kinderbescherming in 2003 op

⁸ Kinderen geven aan vanaf het moment van scheiding het gevoel te hebben niet langer meer onbezorgd kind geweest te zijn (Alarcon c.s. 2004, Vertrouwenspersoon jongeren bij (echt)scheiding).

⁹ Brief aan de Tweede Kamer: Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijk ondersteuning, 2004.

verzoek van de rechter ruim 3.900 onderzoeken rondom echtscheiding en omgang uitgevoerd.¹⁰

Ook in financiële zin is het uitgangspunt van de overheid dat ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben. Ouders kunnen ervoor kiezen een commerciële aanbieder van hulp in te schakelen. Zijn partijen daar financieel onvoldoende toe in staat, dan kunnen zij voor een tegemoetkoming in de kosten een beroep doen op de Wet op de Bijzondere Bijstand of de Raad voor Rechtsbijstand. Ook voor bepaalde onderdelen van de jeugdzorg is een eigen bijdrage van de ouders vereist.

5.3. Gemeentelijke verantwoordelijkheid

De Welzijnswet geeft inzicht in de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor basisvoorzieningen op het terrein van jeugdwelzijn, algemeen maatschappelijk werk en voorzieningen voor opvoeding en ondersteuning.¹¹ Om een ordening aan te brengen in het aanbod op het terrein voor opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning op lokaal niveau, mede in relatie tot de jeugdzorg heeft een zogenoemde “Werkgroep Gemeentelijke Taken” in 2003 een functioneel model ontwikkeld.¹² Uitgangspunt was dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het welzijn van jeugd toe kan nemen, wanneer de taken van gemeentes ten aanzien van jeugdwelzijn worden geëxpliciteerd. Functies zijn daarin niet gelijk aan voorzieningen. De uitvoering van de onderscheiden functies kan - afhankelijk van het lokale beleid en de lokale situatie - in handen liggen van verschillende voorzieningen.

Tot de lokale functies worden gerekend:

1. Informatie

Deze functie zorgt ervoor dat in de behoefte aan algemene en specifieke informatie wordt voorzien, onderscheiden naar informatie voor opvoeders en informatie voor kinderen en jongeren. Tot de informatievoorziening worden gerekend: het geven van voorlichting, het verstrekken van informatie op vraag en het beantwoorden van specifieke vragen naar informatie.

2. Signalering

Bij signalering gaat het niet alleen om het signaleren van vragen, maar ook om het signaleren van problemen, die de betrokkenen mogelijk niet zelf onderkennen. De jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen, kinderopvang en scholen zijn belangrijke plaatsen waar problemen van kinderen gesignaleerd kunnen worden.¹³

3. Praktische en pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening)

¹⁰ Raad voor de Kinderbescherming, Jaarbericht 2003, 2004.

¹¹ De Welzijnswet hanteren we als theoretisch uitgangspunt voor de lokale verantwoordelijkheid ten aanzien van hulp bij (echt)scheiding en omgang. Dat wil niet zeggen dat dit hulpaanbod ook daadwerkelijk aanwezig is. Dit moet blijken uit een toetsing van het ordeningsmodel aan de praktijk.

¹² In het Bestuurlijk Overleg van 31 oktober 2002 tussen VWS, Justitie, VNG, IPO en MOgroep is afgesproken het gemeentelijk domein verder te verduidelijken en in samenhang te brengen met de jeugdzorg. Een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, het IPO, de VNG, MOgroep en enkele gemeenten, heeft vervolgens een werkgroep ingesteld. Deze werkgroep heeft een analyse gemaakt, mede op basis van bestaande wet- en regelgeving. De bevindingen van de werkgroep zijn neergelegd in de “Notitie verduidelijking gemeentelijke taken, op het terrein van opvoed-, opgroei en gezinsondersteuning, geschakeld aan de Jeugdzorg”. (juni 2003).

¹³ Recent promotieonderzoek toont een sterke relatie aan tussen echtscheiding en schoolsucces van het kind, in het bijzonder wanneer het kind tussen de 11 en 15 jaar oud is op het moment van scheiding. Deze kinderen volgen gemiddeld ruim tien maanden meer onderwijs dan vergelijkbare kinderen die geen echtscheiding hebben meegemaakt (T. Fischer, Onderwijsachterstand door echtscheiding?, in Demos, nr. 8, september 2004).

Het betreft hier kortdurende hulp en advisering, te onderscheiden naar hulp en advies aan ouders en kinderen gezamenlijk en aan ouders en kinderen apart.

4. Toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod, beoordeling en toeleiding

Ouders en kinderen kunnen op eigen initiatief, of na een verwijzing van derden hulp gaan vragen. Van belang is dat hulp laagdrempelig is, dat wil zeggen snel bereikbaar en beschikbaar. Er is daarom een adequate toegang tot het gemeentelijke, of regionale hulpaanbod nodig die een snel antwoord op hulpvragen mogelijk maakt.

5. Coördinatie van zorg op lokaal niveau

Wanneer verschillende vragen en problemen van een gezin bij meerdere voorzieningen terechtkomen, is afstemming en coördinatie van de hulp of ondersteuning van belang.

5.4. Provinciale verantwoordelijkheid

Per 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg van kracht. De wet zorgt voor een versterking van het provinciale niveau. De rijksoverheid geeft kaders aan en zorgt voor macrobudgetten, maar planning, ordening en bijbehorende bekostiging is een bevoegdheid van de provincie. Het is daarmee aan de provinciale overheid te voorzien in de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg.

Jeugdzorg wordt in deze wet gedefinieerd als: *ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen* (art. 1, lid 3c).

Tot de cliënten van de jeugdzorg worden gerekend: *een jeugdige, zijn ouders of stiefouders of anderen, die de jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden* (art. 1, lid 3d).

De wet voorziet in:

1. één Bureau Jeugdzorg per provincie en grootstedelijke gemeente;
2. zorgaanbieders.

Het Bureau Jeugdzorg heeft verschillende taken, die exclusief aan het Bureau Jeugdzorg toebehoren. Eén van deze taken is het vaststellen of een cliënt op jeugdzorg is aangewezen en zo ja op welke. Het Bureau Jeugdzorg neemt een intermediaire positie in. Het Bureau Jeugdzorg is niet primair uitvoerder van de hulp, maar is de centrale toegang tot de jeugdzorg, die de jeugdhulpverlening, de GGZ-jeugd, de civiele plaatsingen van kinderen in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJi's) en op termijn de LVG-jeugd omvat. Het Bureau Jeugdzorg heeft de taak cliënten waarvoor geen geïndiceerde hulp bij één van de zorgaanbieders noodzakelijk is, te verwijzen en te begeleiden naar lokale voorzieningen. Bureau Jeugdzorg heeft in beperkte mate de mogelijkheid om lichte vormen van hulp te verlenen, tijdens het indicatieproces, of als blijkt dat geïndiceerde jeugdzorg niet nodig is. Het gaat om gemiddeld vijf gesprekken. De zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor het bieden van zorg aan cliënten, welke door Bureau Jeugdzorg geïndiceerd is. Het zijn de uitvoerders van de functies jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek.

De regievoering voor het lokaal jeugdbeleid ligt bij de gemeenten en die voor de jeugdzorg bij de provincies. Wat de afstemming lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

betreft, zijn provincies verplicht om overleg te voeren met gemeenten over de inzet van Bureau Jeugdzorg en zijn provincies verantwoordelijk voor het maken van afspraken met gemeenten over de aansluiting tussen de jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid.

Uitgaande van deze wet- en regelgeving kunnen de lichtere vormen van informatie, advies, bemiddeling en begeleiding bij (echt)scheiding gerekend worden tot het domein van lokale voorzieningen en de lokale overheid. De intensievere hulpvormen gericht op het oplossen van opgroei- en opvoedproblemen of dreigende zodanige problemen behoren tot het domein van de jeugdzorg en vallen daarmee onder de verantwoordelijkheid van de provincies.

5.5. Juridisch kader en de positie van de rechterlijke macht

Voor de rechterlijke macht is het Burgerlijk Wetboek en het familie- en jeugdrecht leidend.

Het ontbinden van een huwelijk door een echtscheiding kan alleen door middel van een verzoekschrift bij de rechter.¹⁴ De rechter geeft een beschikking af, waarin niet alleen de echtscheiding wordt uitgesproken, maar desgevraagd ook over de nevenvoorzieningen wordt beslist (zoals de echtelijke woning, de omgang met de kinderen en de alimentatie). De ontbinding van de andere samenlevingsvormen kan buiten de rechter om.

Sinds 1 januari 1998 behouden de ouders na (echt)scheiding in beginsel gezamenlijk het gezag over het kind (art.1, 247 BW). Slechts ingeval beide ouders tezamen, of één van hen, van mening zijn/is dat het *in het belang van* het kind is dat één van hen, met uitsluiting van de ander, wordt belast met het ouderlijk gezag, kan de rechtbank eenoudergezag toestaan (art.1, 251 lid 2 BW).¹⁵ Ouderlijk gezag betekent dat ouders de plicht en het recht hebben om hun kinderen te verzorgen en op te voeden. Het gezamenlijk gezag loopt na de (echt)scheiding door en dus ook de gezamenlijke plicht en het recht om de kinderen op te voeden. Na de (echt)scheiding behouden het kind en de niet-verzorgende ouder daarom wettelijk *het recht* op omgang met elkaar (art 1 377h BW), tenzij de rechter dit recht ontzegt op basis van één of meer in de wet genoemde ontzegginggronden (art.1, 37f BW).¹⁶

Voor de inrichting van de omgangsregeling zijn er nu nog geen verplichtende bepalingen in de wet opgenomen. De wetgever gaat uit van het principe dat de ouders zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van afspraken over de omgang met het kind/de kinderen en het nakomen daarvan. In veel gevallen gebeurt dit ook. Desondanks zijn er veel ouders die behoefte hebben aan begeleiding van een derde om in de aanloop van of gedurende een juridische procedure tot dergelijke afspraken te komen. Donner spreekt in zijn brief aan de Tweede Kamer over mediation (bemiddeling) als instrument om alsnog tot een gezamenlijke oplossing te komen. De bemiddeling in het kader van de totstandkoming van de scheiding kan alle onderdelen van de scheiding betreffen. Indien de omgang met het kind als

¹⁴ Het recht kent ook de scheiding van tafel en bed en de ontbinding van een huwelijk na scheiding van tafel en bed, maar dit komt zelden voor.

¹⁵ Onderzoek van Beenen naar het ouderlijk gezag na echtscheiding toont aan dat het ouderlijk gezag in ruim 95% gewoon doorliep (Vlaardingerboek, FJR, nr 11, nov. 2003).

¹⁶ Het doorlopen van ouderlijk gezag wil niet zeggen dat daarmee het contact met de niet-verzorgende ouder ook doorloopt. In zo'n 25% is er helemaal geen contact meer en slechts in 3% van de scheidingen is er nadien sprake van co-ouderschap (Spruijt, 2002, p.28).

onderdeel van de scheiding feitelijk het enige probleem vormt, is naar de inhoud sprake van omgangsbemiddeling. Daarnaast kan bemiddeling bij de uitvoering van de in het kader van de scheiding gemaakte afspraken (in het bijzonder de omgangsregeling) worden ingezet.¹⁷

M.a.w. bemiddeling kan zijn voorafgaand aan de feitelijke scheiding (de pre-(echt)scheidingsfase), partijen maken afspraken die zij inbrengen in een inleidend verzoekschrift; bemiddeling ten tijde van een juridische procedure rondom echtscheiding en/of omgang (de (echt)scheidingsfase), bijvoorbeeld op advies en verwijzing van de rechter; en bemiddeling in geval van problemen bij de uitvoering van de afspraken (de post-(echt)scheidingsfase). Bemiddeling die kan leiden tot herziening van de afspraken, maar ook tot begeleiding van de partijen bij de uitvoering van hun afspraken.

De rechter geeft in de meeste gevallen een beschikking over de omgang af zonder zich door externen te laten adviseren. Dat geldt zeker als partijen aangeven daarover overeenstemming te hebben. Wanneer ouders niet met elkaar tot afspraken kunnen komen, of wanneer er ernstige meningsverschillen over de omgang bestaan, kunnen partijen de rechter vragen om een beslissing te nemen over een te treffen omgangsregeling. Het kan ook het kind zelf zijn dat dit aan de rechter kenbaar maakt.¹⁸ De rechter kan een omgangsregeling vaststellen:

1. als voorlopige voorziening tijdens een procedure in de aanloop naar de formele echtscheiding;
2. als onderdeel van de regeling behorend bij de echtscheiding;
3. in de periode na de scheiding, wanneer een door ouders overeengekomen regeling zodanige problemen oplevert dat er alsnog behoefte bestaat aan een door de rechter vast te stellen regeling.

De omgangsregeling die door de rechter is vastgelegd, heeft vaak een tijdelijk karakter, met de bedoeling om partijen aan te zetten om zelf tot afspraken te komen over een meer duurzame regeling.

De rechter kan zijn beslissing ten aanzien van het vaststellen van een omgangsregeling ook uitstellen en de zaak aanhouden om ouders in de gelegenheid te stellen hulp te vragen bij het komen tot een besluit, of het aanhouden van de zaak inzetten om zelf zijn besluit te laten onderbouwen door derden. De rechter kan er bij ouders ook op aandringen om - op vrijwillige basis - gebruik te maken van de mogelijkheid van een begeleiding van een proefomgangsregeling, om uiteindelijk tot een voor alle partijen uitvoerbare omgangsregeling te kunnen besluiten. (zie verder ook paragraaf 6.2.4.)

De wet bevat een aantal bepalingen die door de rechter getoetst worden en die kunnen leiden tot ontzegging van de omgang.¹⁹ Voor het niet-toepassen van een door de rechter vastgestelde omgangsregeling door één van beide partijen zijn er

¹⁷ Kamerstukken vergaderjaar 2002-2003, 28600 VI, nr.105.

¹⁸ Het kind moet twaalf jaar of ouder zijn, of indien jonger dan twaalf moet hij zijn situatie goed kunnen overzien.

¹⁹ Zoals: (1) de omgang levert ernstig nadeel op voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind; (2) de ouder is kennelijk ongeschikt of niet in staat tot omgang (bijv. is ernstig verslaafd; of niet bereid c. q. in staat om zich aan afspraken te houden); (3) de omgang is anderszins in strijd met zwaarwegende belangen van het kind; (4) het kind van 12 jaar of ouder heeft zelf ernstige bezwaren tegen de omgang.

in de wet sanctiemogelijkheden. Deze worden zeer zelden gebruikt, omdat die meestal niet in het belang van het betreffende kind zijn.²⁰

Met name de onmogelijkheid als het er op aankomt een omgangsregeling af te dwingen roept veel discussie op. Minister Donner is voornemens om de plicht op omgang van ouders met hun kinderen in de wet op te nemen. Daarnaast stelt hij voor om de wijze waarop partijen de uitvoering van het ouderlijk gezag willen invullen verplicht onderdeel van het inleidend verzoekschrift te maken. Wanneer dit inleidend verzoekschrift, naar de mening van de rechter, onvoldoende aan de eisen van de wet voldoet, dan kan de rechter de procedure aanhouden of opschorten en partijen verwijzen naar een mediator. Wanneer het ouders niet lukt om afspraken te maken over de wijze van uitoefenen van het ouderlijk gezag, is minister Donner voornemens de kantonrechter de mogelijkheid te geven om een bijzonder curator te benoemen, wanneer dit in het belang van het kind noodzakelijk wordt geacht. De bijzonder curator is de vertegenwoordiger van de (belangen van de) minderjarige met betrekking tot een concreet probleem. Met name in de bemiddelende sfeer zou de bijzonder curator een rol kunnen vervullen.

Binnen de justitiële infrastructuur ziet minister Donner voor voorlichting, (kortdurende) advisering en doorverwijzing inzake bemiddeling (mediation) een rol weggelegd voor een informatiepunt bij de Rechtbanken, bij het (nieuw in te richten) Juridisch Loket. Dit loket heeft een brede doelgroep, maar onder meer voor ouders in echtscheidings- en omgangszaken. Ouders kunnen op deze manier in een vroegtijdig stadium worden geïnformeerd over mogelijkheden om hun conflict met behulp van bemiddeling op te lossen.²¹ Hoewel het beleid er in principe dus op gericht is om mediation in een zo vroeg mogelijk stadium in te zetten, kan de rechter, ook wanneer een gerechtelijke procedure is gestart, partijen wijzen op de mogelijkheid van mediation.

De minister heeft financiële maatregelen geïntroduceerd om het gebruik van bemiddeling te bevorderen: (a) een tegemoetkoming in de kosten van de bemiddeling voor minder draagkrachtigen en (b) een tijdelijke stimuleringsbijdrage na verwijzing door de rechter; te weten een financiële tegemoetkoming van € 200 gedurende de aanlooperperiode voor de bemiddeling om partijen te stimuleren het voorstel tot bemiddeling te volgen.²²

Binnen het kader van een juridische procedure zijn er dus een aantal functies te onderscheiden, die ouders, jeugdigen en de rechter ondersteunen om tot gedragen en uitvoerbare besluiten te komen: informatie en advies, bemiddeling, deskundigenonderzoek en proefomgangsbegeleiding.

²⁰ De volgende dwangmiddelen kunnen door de rechter worden opgelegd bij het niet nakomen van een omgangsregeling: dwangsom en lijfswang. Daarnaast is het mogelijk om middelen in te zetten om de omgang te effectueren: opschorting van de betaling van kinderalimentatie, vermindering of ontzegging van partneralimentatie, ondertoezichtstelling, wijziging van gezamenlijk gezag in eenhoofdig gezag, wijziging van eenhoofdig gezag in gezamenlijk gezag en wijziging van de verblijfplaats (Kamerstukken II, 2003/2004, 29 520, nr.6).

²¹ Kamerstukken II 2003/04, Mediation en het rechtsbestel, 29 580, nr.1, 19 april 2004, p. 9

²² Kamerstukken II 2003/04, Mediation en het rechtsbestel, 29 580, nr.1, 19 april 2004, p..11 e.v.

5.6. *Rijksverantwoordelijkheid voor hoofdlijnen en kaders*

De rijksoverheid stelt vanuit het ministerie van Justitie wettelijke kaders rondom (echt)scheiding en omgang. Met betrekking tot ouderlijk gezag, echtscheiding en omgang is het Burgerlijk Wetboek, familie- en jeugdrecht het kader.

Als het belang van het kind in het geding komt, zijn er ook andere wettelijke kaders op grond waarvan de rijksoverheid een rol heeft: de Welzijnswet, die hoogstwaarschijnlijk op zal gaan in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), én de Wet op de jeugdzorg, wanneer het ernstige problemen van een kind betreft.

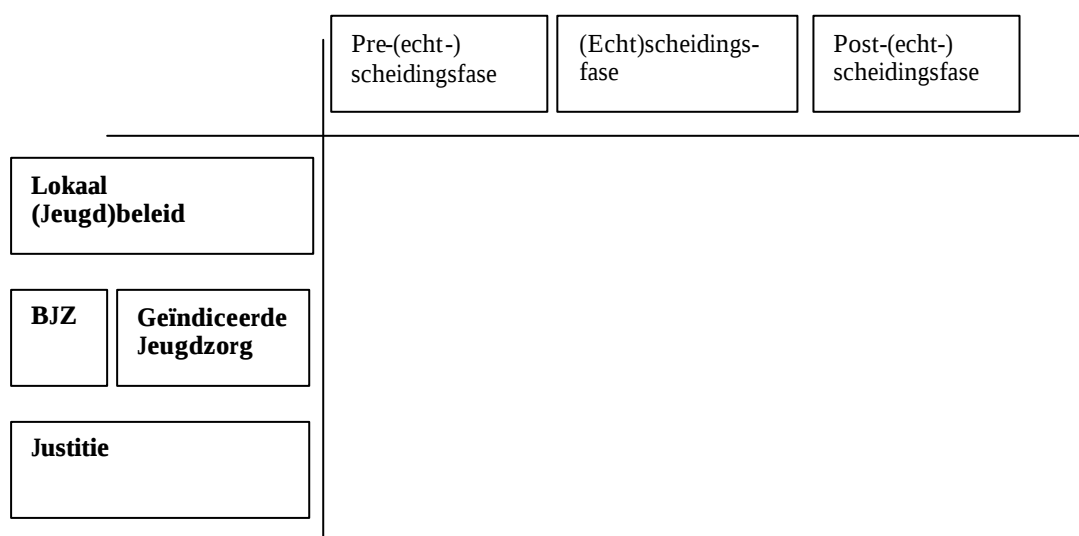
Decentralisatie van bevoegdheden naar provinciaal en lokaal niveau op grond van de Wet op de jeugdzorg en de Welzijnswet houdt ook in dat de rijksoverheid de zorg heeft voor macrobudgetten, op basis waarvan provincies en gemeenten hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

De rijksoverheid heeft niet alleen een verantwoordelijkheid voor kaders en budgetten, maar ook voor het bewerkstelligen van een samenhangende structuur. Het gaat daarbij om het samenspel tussen de verschillende bestuurslagen en de zorg voor een samenhangend stelsel van voorzieningen voor hulp bij (echt)scheiding en omgang.

5.7. *Vertaling van beleidsuitgangspunten naar de verticale as van het ordeningsmodel*

De bovenstaande uitgangspunten wijzen erop dat het lokale veld, de jeugdzorg en Justitie de belangrijkste actoren zijn wat betreft het zorgdragen voor hulp bij (echt)scheiding en omgang. Ouders zijn verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk op eigen kracht oplossen van problemen die rondom de scheiding ontstaan. Mocht het partners ondanks gedeelde inspanning niet lukken op een manier uit elkaar te gaan die het kind zo min mogelijk in zijn ontwikkeling bedreigt, dan is er een taak weggelegd voor het lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg. De rijksoverheid faciliteert, kent macrobudgetten toe en zorgt voor samenhang, waarbij het beleid voor lokaal en (vrijwillige) jeugdzorg valt onder verantwoordelijkheid van VWS. Het beleid binnen het kader van een rechterlijke procedure valt onder verantwoordelijkheid van Justitie.

Onderstaand is de specificatie van de verticale as naar (bestuurlijke) verantwoordelijkheden toegevoegd aan de eerder gepresenteerde horizontale as van de scheidingsfasen.



Figuur 4 Verticale as van het ordeningsmodel hulp bij (echt)scheiding en omgang uitgewerkt

6. Het ordeningsmodel; een kast met laden

6.1. Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is de basis beschreven voor de opbouw van het ordeningsmodel voor aanbod rondom (echt)scheiding en omgang. Dit aanbod is geënt op vragen van ouders en kinderen in moeizame (echt)scheidingssituaties. Het model moet ruimte bieden voor beantwoording van de vragen die ouders en kinderen in de verschillende fasen van een (echt)scheiding hebben. Het moet inzicht kunnen bieden op het daadwerkelijke aanbod. Het moet een beeld kunnen geven of een aanbod kan worden aangehaakt bij bestaande voorzieningen en welk aanbod eventueel aanvullend nodig is.

De horizontale as van het model wordt gevormd door de drie onderscheiden (echt)scheidingsfasen, de verticale as door de onderscheiden (bestuurlijke) verantwoordelijken. Daarbij is rekening gehouden met de functies die een dergelijk model moet hebben om informatie, advies en hulpverlening bij (echt)scheiding en omgang te ordenen, te positioneren naar de verschillende fasen in een (echt)scheiding en te kunnen beschouwen in hun onderlinge samenhang. Bovendien moet het model inzicht geven in de verschillende bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden in overeenstemming met wet- en regelgeving. Het ordeningsmodel moet eenvoudig, eenduidig, informatief en ordenend werken om het besluitvormingsproces te ondersteunen van lokale, provinciale en landelijke overheden wat betreft noodzakelijk aanbod en ieders verantwoordelijkheid daarvoor. Daarnaast moet het aansluiten bij de uitgangspunten zoals geformuleerd door VWS, namelijk:

- hulp bij (echt)scheiding moet het belang van het kind dienen;
- neem niet de verantwoordelijkheid van ouders over als dat niet nodig is;
- leg de bestuurlijke verantwoordelijkheid daar waar die moet liggen;
- het gaat niet om nieuwe, categorale voorzieningen, maar om diensten die onderdeel zijn van bestaande hulpverleningstrajecten;
- activiteiten in (moeizame) (echt)scheidingen vinden plaats op verschillende niveaus, afhankelijk van de fase waarin de scheiding zich bevindt.

Het gepresenteerde ordeningsmodel is te beschouwen als een kast, waarbij de vakken de laden zijn. Op elke lade is een etiket geplakt dat aangeeft wat er in de betreffende lade te vinden is. In iedere lade kunnen bestaande modules die voldoen aan de beschrijving op het etiket opgeborgen worden. Voor het vullen van de kast is een uitgebreide inventarisatie nodig die buiten het bestek van dit rapport valt.²³

Het ordeningsmodel is dus een opbergssystematiek en is als zodanig nog leeg. De laden hebben per rij betrekking op (bestuurlijke) verantwoordelijkheden en per kolom op (echt)scheidingsfasen. Soms hebben modules in een la betrekking op alle drie de fasen. In dit geval is er een lade over de volle breedte van het ordeningsmodel te zien die daarmee alle drie de fasen van de (echt)scheiding bestrijkt (bijvoorbeeld F).

De etiketten van de laden komen voort uit de hiervoor beschreven kaders

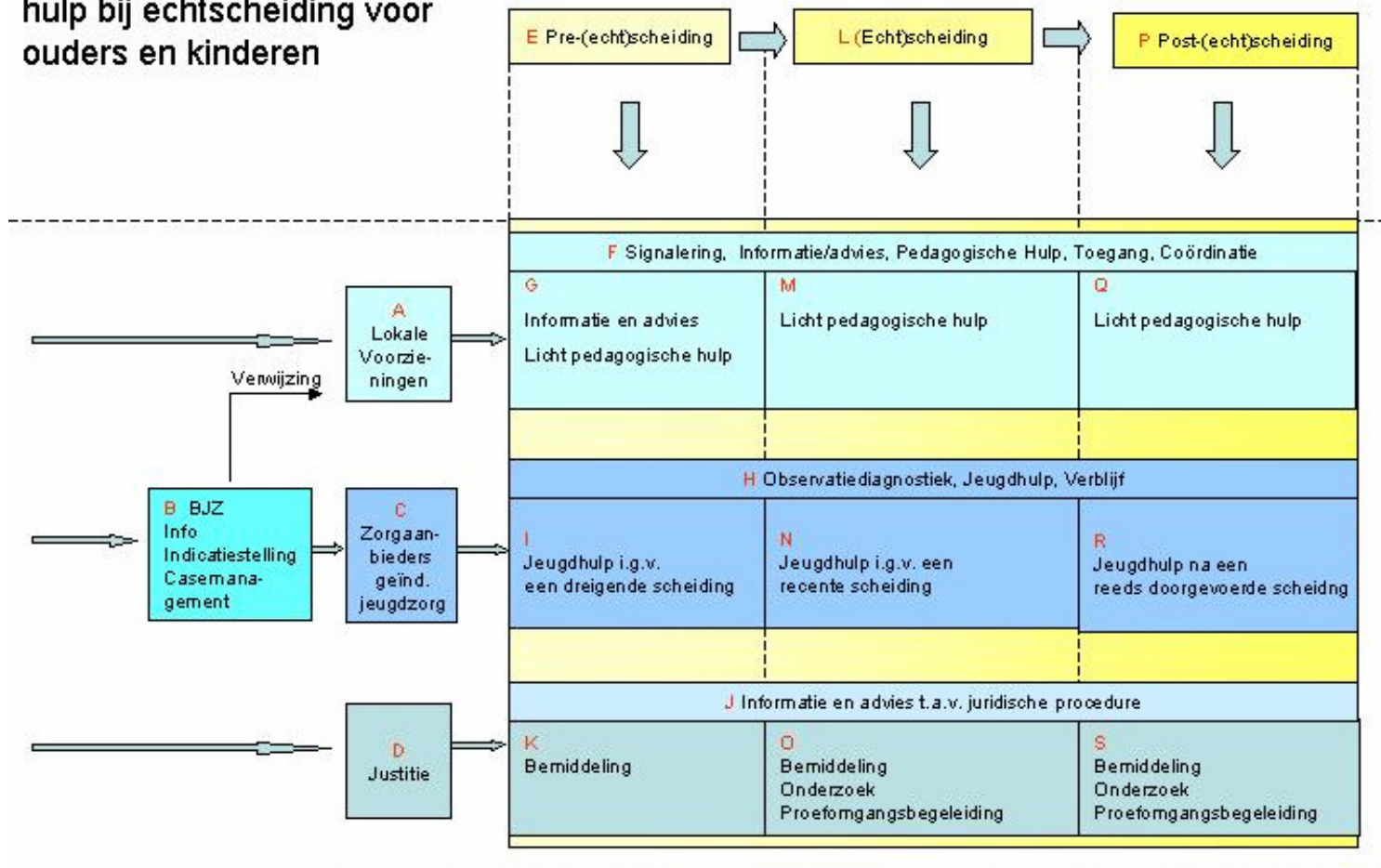
²³ Dit ordeningsmodel kan een handvat zijn om als vervolg op het verschijnen van dit rapport de kast te vullen met bestaand aanbod. Op die manier kunnen dubbelingen en hiaten in het hulpaanbod rondom (echt)scheiding aan het licht komen.

Op grond van welke informatie, advies, of hulp kinderen en ouders nodig hebben om te zorgen dat het kind niet in de knel komt, zullen de laden gevuld moeten gaan worden met aanbod. Zo willen ouders en kinderen goed geïnformeerd worden over de consequenties die een scheiding heeft voor betrokkenen en willen ze weten waar hulp te vinden is als zij er onderling niet uitkomen zowel vóór, tijdens, als ná de (echt)scheiding. Dit type aanbod zal te vinden zijn in de laden F, G, M en Q die onder lokale voorzieningen vallen.

Ouders en kinderen kunnen ook hulp nodig hebben bij (ernstige) opvoed- en opgroei problemen, zowel vóór, tijdens, als ná de (echt)scheiding. Dit type aanbod zal te vinden zijn in de laden H, I, N en R die onder geïndiceerde jeugdzorg van zorgaanbieders vallen.

Ouders die nog niet gescheiden zijn, willen graag weten wat de juridische consequenties van een scheiding zijn en kunnen zonder tussenkomst van de rechter tot goede afspraken over de scheiding willen komen (lade K). Ouders willen tijdens de juridische procedure tot goede afspraken komen waarbij de belangen van het kind gewaarborgd zijn (lade O) en na de scheiding willen ze zorgdragen voor naleving van wat is afgesproken, dan wel een regeling wijzigen die niet bevalt, ook weer met het oog op het belang van het kind (lade S).

Orderingsmodel aanbod hulp bij echtscheiding voor ouders en kinderen



Figuur 5 orderingsmodel hulp bij (echt)scheiding en omgang

Wanneer bovenstaand model middels een (landelijke of regionale) inventarisatie gevuld zou worden met bestaand aanbod levert dit feitelijke informatie op de vier gestelde vragen van hoofdstuk 2 nl.:

1. Welke informatie, advies of hulp hebben kinderen en ouders nodig om te zorgen dat het kind niet in de knel komt?
2. Welke informatie, advies of hulp is al beschikbaar en wie is daar bestuurlijk en financieel voor verantwoordelijk?
3. Welke aanvullende modules zijn nodig om te komen tot een sluitende keten van hulp aan kinderen van gescheiden ouders?
4. Bij welk aanbod van bestaande voorzieningen die vallen onder het lokale jeugdbeleid of de jeugdzorg zijn deze modules aan te haken?

Het is dan mogelijk om:

- na te gaan in hoeverre de hulp die in het kader van (echt)scheiding of omgang wordt geboden, in het teken staat van een optimaal ontwikkelingsperspectief voor kinderen;
- na te gaan in hoeverre er een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ouders;
- na te gaan in hoeverre het aanbod de vraag dekt;
- na te gaan wat de kwaliteit is van het gebodene;
- hiaten in het aanbod op te sporen;
- dubbelingen in het aanbod op te sporen;
- samenhang tussen het aanbod te onderzoeken. In hoeverre wordt er in een keten samengewerkt en op welke wijze is dit georganiseerd? En wat is de relatie met commerciële aanbieders?
- te onderzoeken welke partij zich voor welk aanbod bestuurlijk en financieel verantwoordelijk maakt en of dit ook de meest logische partij is;
- de duurzaamheid en soliditeit van het aanbod na te gaan;
- vast te stellen welk aanbod logischerwijs handiger aangehaakt kan worden bij een andere aanbieder.

In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de onderscheiden (bestuurlijke) verantwoordelijkheden (de verticale as) aangegeven hoe het aanbod in de laden van het model er uitziet en of dit grosso modo correspondeert met de praktijk. Grosso modo, omdat een uitputtende inventarisatie buiten het bestek van dit rapport valt.

6.2. Wie is waar verantwoordelijk voor? De legenda bij het model

Deze paragraaf is de legenda bij het ordeningsmodel. De gewenste functies, de uit de functies voortvloeiende taken en het bijbehorend aanbod van het lokaal jeugdbeleid, Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders in de jeugdzorg en Justitie worden beschreven. Daarbij corresponderen de hoofdletters achter de paragrafen met de hoofdletters in het model. Zo wordt duidelijk welke functies onder verantwoordelijkheid vallen van respectievelijk lokaal jeugdbeleid (A), Bureau Jeugdzorg (B), zorgaanbieders (C) en Justitie (D) en welk aanbod logischerwijs voortvloeit uit de door de overheid geformuleerde functies van de verschillende partijen.

6.2.1. Lokale Voorzieningen (A)

Ouders komen het gemakkelijkst bij lokale voorzieningen terecht als zij vragen hebben. Lokale voorzieningen zijn laagdrempelig. Ouders die gebruik maken van lokale voorzieningen willen goed geïnformeerd worden over de consequenties die een scheiding voor betrokkenen heeft en willen weten waar hulp te vinden is als zij er onderling niet uitkomen, zowel voor, tijdens, als ná de scheiding.

Lokaal jeugdbeleid heeft betrekking op de functies informatie en advies, signalering, licht pedagogische hulp, toegang en coördinatie. Deze functies kunnen in alle fasen van de (echt)scheiding van nut zijn voor ouders die (gaan) scheiden. Daarom zijn ze in een brede lade geplaatst die alle drie de fasen bestrijkt (F).

De uitwerking van deze functies in aanbod moet uiteindelijk specifiekere zijn toegesneden op de vraagstellingen en problemen van ouders en kinderen en de fase van de scheiding. In de pre-(echt)scheidingsfase zal de nadruk wat meer liggen op informatie en advies aan kinderen en aan ouders die overwegen te scheiden (G).²⁴ Vanzelfsprekend blijft goede informatie en advies in de (echt)scheidingsfase en de post-(echt)scheidingsfase van belang, maar zal de vraag zich meer gaan richten op pedagogische hulp in de sfeer van bemiddeling ten aanzien van gezag en/of omgang (M) of wijziging van gezag en/of omgang (Q). Onderstaand volgt een beschrijving van het hulpaanbod dat valt onder het lokaal jeugdbeleid (A), onderscheiden naar de functies informatie en advies, signalering, licht pedagogische hulp, toegang en coördinatie (F).

Informatie (F)

Actuele en juiste informatie draagt bij aan het vroegtijdig ondersteunen van ouders bij het overwegen, dan wel het ingangzetten van een (echt)scheiding. Goed toegankelijke informatie en advies in het lokale veld moet in een dergelijke behoefte kunnen voorzien. Voorbeelden van concrete vragen van ouders zijn:

- Moet ik wel scheiden?
- Hoe bereid ik de kinderen voor?
- Wat is de procedure?
- Hoe regel ik alimentatie?
- Wat is er aan praktische en/of therapeutische hulp?
- Wat is bemiddeling en wanneer is het nuttig?
- Wanneer zet je een advocaat in en wanneer een hulpverlener die aan bemiddeling doet?
- Hoe kan ik mijn netwerk betrekken bij het treffen en uitvoeren van afspraken?
- Wat is een bijzonder curator en wat kan die voor mij betekenen?
- Waar dient een proefomgangsregeling voor?
- Hoe komt de rechter tot een uitspraak over een omgangsregeling? Welke mogelijkheden tot onderzoek of deskundigenraadpleging heeft de rechter?
- Wat zijn de kosten die aan een procedure, of hulpaanbod zijn verbonden?
- Wat zijn de wachttijden?

²⁴ Met kinderen kan dat bijvoorbeeld ook in de vorm van groepsbijeenkomsten. Ervaringen kunnen worden uitgewisseld en gedeeld en ouders kunnen (nadien) horen wat de kinderen belangrijk vinden om op een zo kindvriendelijk mogelijke manier uit elkaar te gaan.

- Hoe kom ik in contact met mensen die dit eerder hebben gemaakt?
- Wat is de rol van de Raad voor de Kinderbescherming?

Signalering (F)

Belangrijk is het vroegtijdig signaleren van problemen van kinderen met de scheiding van ouders. Onder meer consultatiebureaus, scholen en lokale voorzieningen waar jongeren veel gebruik van maken, kunnen hier een belangrijke rol in vervullen. Er zijn projecten bekend, gericht op het vergroten van de signaleringsdeskundigheid van medewerkers in dit soort voorzieningen.²⁵

Licht pedagogische hulp (F)

Licht pedagogische hulp is er in vele soorten en maten. Lokaal gesitueerde specifieke hulp rondom (echt)scheiding is dun gezaaid en schaars. Te denken valt aan praktisch pedagogische hulp bij het Algemeen Maatschappelijk Werk en het consultatiebureau. Pedagogische hulp in de pre-(echt)scheidingsfase kan er soms toe leiden dat een (echt)scheiding wordt heroverwogen nadat de consequenties ervan door beide partijen worden ingezien.²⁶ Ook tijdens de juridische procedure en erna kan pedagogische hulp (bijvoorbeeld het maken van afspraken met de kinderen, of het stellen van doelen voor de nieuwe opvoedsituatie) ertoe bijdragen dat de overgang van een intact gezin naar een gebroken gezinssituatie goed verloopt.

Het betrekken van het netwerk rond het gezin kan ertoe bijdragen dat gezinnen met hulp van familie en bekenden een plan maken voor de nieuwe gezinssituatie ná de scheiding en zich daarbij gesteund weten door de familie en het netwerk. Een Family Group Conference (FGC) is zo'n vorm waarin dit gebeurt. Steeds wanneer er besluiten genomen moeten worden, of dat nu in de pre-(echt)scheidingsfase, de (echt)scheidingsfase of de post-(echt)scheidingsfase is, kan een dergelijke bijeenkomst nuttig zijn.²⁷

Bemiddeling, als vorm van pedagogische hulp, houdt in dat ouders één gesprekspartner hebben waarmee relationele, zakelijke en juridische kwesties aan de orde komen. Ouders kunnen zelf een bemiddelaar benaderen. In het kader van het ontwikkelingsperspectief van het kind gaat het om omgangsbemiddeling. Wat het lokaal jeugdbeleid betreft kan dit een maatschappelijk werker zijn die gedurende drie tot vijf gesprekken ouders helpt bij het realiseren van regelingen rondom gezag en omgang gedurende de echtscheidingsprocedure (M), dan wel bij het wijzigen van eerder vastgestelde regelingen in de post-(echt)scheidingsfase (Q). Bemiddeling in een vroegtijdig stadium voorkomt conflictbevorderende, tijdrovende en kostbare gerechtelijke procedures en moet leiden tot een overeenkomst, waardoor de werkzaamheden van de advocaat na de bemiddeling beperkt kunnen blijven. Er zijn commerciële bureaus die hun diensten in dit verband aanbieden, maar bemiddeling op lokaal niveau ontbreekt of is nog zeer schaars.

Wanneer ouders er zelf niet uitkomen, kunnen zij de rechter vragen een regeling vast te stellen. In dat geval wordt er een juridische procedure gestart waarmee de

²⁵ Bijvoorbeeld het KIES project dat staat voor Kinderen In Echtscheiding Situaties, met onderdelen voor kinderen, maar ook voor deskundigheidsbevordering voor beroepskrachten in het onderwijs

²⁶ Bij het Echtscheidingsbureau te Groningen, dat in de jaren '80 van de vorige eeuw zeven jaar heeft bestaan, besloot na intensieve interventie 9% van de cliënten van scheiding af te zien.

²⁷ Vormen van familiebeeraad rondom opvoeding- en opgroei-problematiek zijn geen gemeen goed in het lokale domein, maar komen daar wel steeds vaker voor.

bemiddeling niet langer tot het lokale domein behoort, maar tot het justitiële (dat wil zeggen K, O en S, zie paragraaf 6.2.4.).

Ook gespreksgroepen voor ouders en voor kinderen die met (echt)scheiding te maken krijgen, kunnen in een behoefte voorzien en zijn te positioneren in het lokale domein. Kindergespreksgroepen geven kinderen de gelegenheid ervaringen rondom de scheiding van hun ouders te delen. Het delen van gevoelens van eenzaamheid, verwarring en loyaliteiten kan helpend zijn om problemen te voorkomen. Informatie uit de gespreksgroepen kan ouders helpen bij het maken van afspraken over gezag en omgang. De gespreksgroepen zijn voor zover bekend niet in het lokale veld verankerd. Gespreksgroepen worden wel door commerciële bureaus aangeboden en her en der door Bureaus Jeugdzorg.

Toegang (F)

De functie toegang dient in het lokale veld verankerd te zijn. Mogelijk kan deze functie in de vorm van een helpdesk voor ouders en kinderen een sleutelrol spelen. Wat betreft de positionering van zo'n helpdesk kan dit zijn op een centrale plaats per regio, zoals bij het Algemeen Maatschappelijk Werk, of bij het consultatiebureau, of juist op zoveel mogelijk lokale plaatsen waar ouders komen. In het eerste geval is deskundigheid beter te garanderen door eenduidige positionering, betere profilering en een geringer aantal spelers. In het tweede geval is de reikwijdte van een helpdesk optimaler. Van een helpdesk op lokaal niveau is nu nog geen sprake. Wel zijn er Bureaus Jeugdzorg die met een dergelijke voorziening experimenteren, zoals in Limburg.

Coördinatie (F)

Coördinatie van hulp aan ouders en kinderen is met name van belang bij complexe, meervoudige problematiek, waarbij verschillende instanties bij een gezin betrokken zijn. Het betreft dan niet alleen hulp bij de (echt)scheiding of de omgang. Andere zaken – zoals huisvesting, schulden, individuele problematiek van ouders – kunnen voortdurend interfereren in de omgang van de ouders met hun kind(eren). Coördinatie van de hulp betekent het met de ouders (en kinderen) en aanbieders op elkaar afstemmen en prioriteren van de hulp, en de hulp voor ouders en kinderen inzichtelijk houden

6.2.2. Bureau Jeugdzorg (B)

Het Bureau Jeugdzorg (B) heeft een rol om informatie te verstrekken aan ouders die problemen hebben bij de opvoeding, eventueel te verwijzen naar lokale voorzieningen, het stellen van indicaties voor de geïndiceerde jeugdzorg en casemanagement. Onderstaand komen deze functies achtereenvolgens aan bod.

Informatie

Tot de taak van Bureau Jeugdzorg kan, gezien de Wet op de jeugdzorg, het geven van informatie en advies worden gerekend, in dit geval waar het gaat om de mogelijkheden voor hulp en begeleiding rondom (echt)scheiding en omgang in problematische opvoed- en opgroei problemen van de kinderen in zowel het lokale veld als bij zorgaanbieders. Vragen van ouders kunnen in alle fasen van de scheiding opkomen. Voorbeelden van concrete vragen die ouders zouden kunnen stellen zijn genoemd bij de informatievoorziening in het lokale veld (F).

Verwijzing

Op grond van de complexiteit van de problematiek en de mate waarin de ontwikkeling van een kind, waarvan de ouders (gaan) scheiden, wordt bedreigd, kan Bureau Jeugdzorg bij lichte problemen terug verwijzen naar het lokale veld en bij zwaardere problematiek jeugdzorg indiceren. Bureau Jeugdzorg heeft daarmee een intermediaire rol tussen het lokaal jeugdbeleid enerzijds en zorgaanbieders anderzijds. Deze intermediaire rol rondom (echt)scheiding en omgang is nog niet uitgekristalliseerd.

Indicatie

Bureau Jeugdzorg is de toegang tot de zorgaanbieders van geïndiceerde jeugdzorg. De indicatie van hulp kan gebeuren op grond van diagnostische instrumenten of op grond van een Family Group Conference (FGC). Er is van één Bureau Jeugdzorg bekend dat deze FGC inzet om in het kader van (echt)scheidingsproblematiek uit te zoeken wat nodig is aan hulp.²⁸

Casemanagement

Tot slot heeft Bureau Jeugdzorg casemanagement in haar pakket. Dat wil zeggen een toezichthoudende en begeleidende functie over het (geïndiceerde) hulpverleningstraject dat gezinnen doorlopen. Wanneer hulp aan gezinnen en kinderen met betrekking tot de scheiding van ouders geïndiceerd is, dient die hulp afgestemd te worden op eventueel andere hulpverleningstrajecten waar gezinnen gebruik van maken. Sommige gezinnen hebben behalve met (echt)scheiding ook te maken met bijvoorbeeld ernstige opvoedingsproblemen, schulden, psychiatrische problemen, of verslaving. Het is de taak van Bureau Jeugdzorg in dergelijke gevallen een casemanager aan te stellen die het gezin volgt gedurende het beantwoorden van de hulpvraag. Casemanagement is een binnen de Wet op de jeugdzorg uitgewerkte taak.

6.2.3. Zorgaanbieders (C)

Aanbieders van jeugdzorg bieden door Bureaus Jeugdzorg geïndiceerde hulp. Het gaat om de intensievere vorm van hulp en begeleiding aan kinderen en ouders die niet meer kan worden gerekend tot het lokale jeugdbeleid. Volgens de definitie van de wet gaat het om ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen. In concreto betreft het de functies observatiediagnostiek, jeugdhulp en verblijf. Onderstaand komen deze functies achtereenvolgens aan bod.

Observatiediagnostiek (H)

Sommige kinderen ondervinden veel stress van een scheiding die zich uit kan drukken in gedragsproblemen (Smulders-Groenhuijsen, 2002). Soms is observatiediagnostiek nodig om na te kunnen gaan wat er met een kind aan de hand is.

Jeugdhulp (H)

Zorgaanbieders leveren hulp die in het kader van (echt)scheiding kan bestaan uit pedagogische en therapeutische hulp bij (ernstige) opvoed- en opgroei-problemen gedurende alle drie de onderscheiden fasen van het (echt)scheidingsproces. Deze hulp is gedurende de pre-(echt)scheidingsfase gericht op opvoed- en

²⁸ Bij een Bureau Jeugdzorg in Noord-Holland wordt een FGC incidenteel ingezet bij (echt)scheidings- en omgangsproblematiek.

opgroei problemen als gevolg van een dreigende scheiding of relatie problemen van ouders (I); in de (echt)scheidingsfase gaat het om jeugdhulp als gevolg van een problemen bij een recente scheiding (N); en in de post-(echt)scheidingsfase om jeugdhulp bij opvoed- en opgroei problemen als gevolg van een reeds doorgevoerde scheiding en omgang (R).

Jeugdhulp in het kader van echtscheiding en omgang - in de zin van de wet - is dus alleen mogelijk op basis van een indictiestelling door Bureau Jeugdzorg. De zorgaanbieder is verantwoordelijk die hulp aan te bieden die helpt. De hulp kan specifiek op het kind gericht zijn (opgroei problemen van het kind als gevolg van een scheiding) en/of hulp gericht op ouder(s)-kindrelatie (opvoed- en omgangs problemen). Uiteraard zijn veel elementen van bestaand jeugdhulp aanbod bruikbaar in het kader van (echt)scheidingsproblematiek. Deze dienen echter nog verder uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd te worden.

Wanneer er vanuit het ontwikkelingsperspectief van het kind geen sprake is van (dreigende) opgroei- en opvoedproblematiek behoort omgangsbemiddeling niet tot het domein van de geïndiceerde jeugdzorg. Is er wel sprake van een dergelijke situatie dan kan bemiddeling als methodische interventie nodig zijn voor het herstel van het contact van het kind met de niet-verzorgende ouder of als eerste fase om bijvoorbeeld tot een begeleide omgangsregeling te komen. Bemiddeling wordt op dit moment door enkele zorgaanbieders geboden.²⁹

Jeugdhulp in de vorm van omgangsbegeleiding in de (echt-)scheidingsfase (N) en de (post-) echtscheidingsfase (R) is mogelijk in de vorm van een begeleide omgang regeling (BOR) en in de vorm van een omgangshuis.³⁰ Bij een begeleide omgangsregeling worden kinderen (al dan niet door vrijwilligers) begeleid van en naar de niet-verzorgende ouder en zijn aanwezig tijdens het contact. Omgangshuizen bieden een neutrale plaats waar de niet-verzorgende ouder zijn of haar kind onder professionele begeleiding kan ontmoeten. Het is de bedoeling dat ouders na zes maanden in staat zijn om zelfstandig invulling aan de omgangsregeling te geven.

Omgangsbegeleiding kent geen structurele financiering. Desondanks zijn er vijf omgangshuizen en zes projecten in het kader van een begeleide omgangsregeling (Monteban, 2004).³¹ De meeste initiatieven betreffen een samenwerking tussen de Raad voor de Kinderbescherming, het Bureau Jeugdzorg, zorgaanbieders en soms lokale voorzieningen. Er ontstaan steeds meer van dergelijke initiatieven, zoals recent nog in Limburg, West-Veluwe en in West-Brabant.³² Te overwegen is om het begeleiden van omgangsregelingen onderdeel uit te laten maken van de geïndiceerde zorg, aangezien alleen wanneer ouders er echt niet uitkomen een begeleide omgangsregeling mogelijk moet zijn. Ditzelfde geldt voor het gebruik van een omgangshuis.

²⁹ Bijvoorbeeld bij Jeugdformaat, een zorgaanbieder in Den Haag.

³⁰ De methodiek van het omgangshuis is recent beschreven door Dorien van Eijk; *Omgang zonder verlies. Een methodiek voor omgangsbegeleiding na scheiding*. Amsterdam: SWP, 2004.

³¹ Zie de inventarisatie die door Ellen Monteban is uitgevoerd: *Inventarisatie initiatieven omgangsbegeleiding in Nederland*, Collegio, 2004.

³² Collegio beschikt in het kader van TussenThuis over een voorstel voor een ketenaanpak ten aanzien van hulp bij (echt)scheiding en omgang waar dit soort initiatieven baat bij hebben. Dit voorstel wordt gedragen door de praktijk, kinderrechtters, de MO groep en de Raad voor de Kinderbescherming.

Voor de hierboven geschetste vormen van hulp geldt dat ze niet behoren tot het standaard aanbod van zorgaanbieders.

Verblijf (H)

Soms brengt een (echt)scheiding zoveel hectiek met zich mee dat het in het belang van het kind is tijdelijk niet thuis te wonen. Gedacht kan worden aan een (crisis)(netwerk) pleeggezin of een crisisopvang.

6.2.4. *Justitie (D)*

Zoals eerder vermeld in paragraaf 5.2. is beleidsuitgangspunt van de overheid dat ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Ouders willen graag weten wat de juridische consequenties zijn en hoe procedures verlopen van een scheiding. Justitie heeft een taak voor de informatievoorziening daarover. Daarnaast heeft Justitie een ondersteunende taak bij de afweging van ouders of een juridische procedure noodzakelijk is wanneer zij zelf niet tot passende regelingen kunnen komen (K). Zo kunnen ouders ervoor kiezen om zonder tussenkomst van de rechter, maar mogelijk met behulp van bemiddeling, tot goede afspraken te komen over hoe de echtscheiding geregeld zal worden en wat er voor omgangsregeling zal komen. De bedoeling is dat het in te richten informatiepunt bij de rechtbanken de functie informatie, advies en doorverwijzing inzake mediation, bemiddeling, gaat vervullen.

Wanneer het ouders niet lukt er gezamenlijk uit te komen, vragen ze de rechter om een uitspraak. Behalve in de pre-(echt)scheidingsfase (K) en (echt)scheidingsfase (O) kan de rechter ook een rol vervullen in de post-(echt)scheidingsfase (S), namelijk wanneer gescheiden ouders terug willen komen op eerder vastgelegde regelingen. Daarnaast kunnen ouders of kinderen om een regeling vragen, wanneer er eerder nog geen regeling was getroffen. De rechter heeft verschillende mogelijkheden om zich te laten ondersteunen bij de besluitvorming. De rechter kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:

- Hij kan een voorlopige omgangsregeling vaststellen in de aanloop naar een uitspraak (O).
- Hij kan aandringen op bemiddeling (op vrijwillige basis) ten aanzien van (wijziging van) gezags- en/of omgangskwesties. Dit is momenteel in beperkte mate op experimentele basis mogelijk (de zogenaamde de Ruijter experimenten). Minister Donner wil dit omzetten in een meer structurele voorziening (O en S). Uitgangspunt daarbij is dat partijen zelf de kosten voor bemiddeling op zich zullen nemen. Minder draagkrachtigen kunnen een tegemoetkoming in de kosten krijgen. Daarnaast stelt de minister een financiële bijdrage voor die mensen stimuleert om een bemiddelingstraject aan te gaan.
- Hij kan begeleiding bij de uitvoering van de omgang adviseren op vrijwillige basis (O en S).
- Hij kan - na schorsing of aanhouding van de behandeling ter zitting - ook de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken tot een aanbod 'raadsondersteuning ter zitting'. Dit aanbod bestaat uit één, hooguit twee bemiddelingsgesprekken.

De uitkomst van deze ‘raadsondersteuning ter zitting’ wordt kenbaar gemaakt aan de rechter (O en S).³³

- Hij kan de Raad voor de Kinderbescherming ook vragen om een onderzoek en daaruit voortvloeiend advies (O en S).
- Hij kan - binnen het kader van een juridische procedure - de Raad voor de Kinderbescherming, of een andere organisatie verzoeken om een door de rechter vastgesteld aantal proefomgangscontacten te begeleiden. De Raad verstrekt in dit geval informatie over het verloop van deze contacten aan de rechter en adviseert zonodig. In sommige regio's bestaat de mogelijkheid om in deze gevallen gebruik te maken van omgangsbegeleiding die niet door de Raad wordt uitgevoerd, maar door een voorziening in het lokale veld of de jeugdzorg. Doel van deze begeleiding is dat ouders ervaren dat omgang mogelijk is, ofwel dat aanpassing van een voorgestelde omgangsregeling noodzakelijk blijkt (O en S).
- Hij kan om een deskundigenbericht van een vrijgevestigde gedragsdeskundige vragen of een multidisciplinair onderzoek bij een onderzoeksbureau (bijvoorbeeld FORA) aanvragen. De rechter benoemt na overleg met de partijen de deskundige en formuleert de opdracht (O en S).
- Hij kan een bijzonder curator instellen, waarbij de persoon van de curator de belangen van het kind behartigt (O en S).

Het beleid inzake informatievoorziening, bemiddeling, deskundigenbericht en proefomgangsbegeleiding binnen het kader van een juridische procedure worden in dit model gerekend tot het domein van Justitie. De verschillende werkvormen hebben een functie in het kader van de besluitvorming door de rechter. Ze zijn bedoeld om partijen zoveel mogelijk zelf met door hen gedragen voorstellen te laten komen en om lange juridische procedures te voorkomen. Dat wil niet zeggen dat hiervoor altijd aparte voorzieningen voor gecreëerd moeten worden, maar dat gebruik gemaakt kan worden van bestaande en te ontwikkelen voorzieningen het lokale velden, in de jeugdzorg of de commerciële dienstverlening.

³³ De Raad voor de Kinderbescherming ziet ‘raadsondersteuning ter zitting’ voor de toekomst niet meer als haar taak. *Meerjarenbeleidsplan 2005-2008*, concept, okt. 2004.

7. Toetsing van het ordeningsmodel, vragen en conclusies

Het ministerie van VWS (Directie Jeugdbeleid) heeft Collegio gevraagd een ordeningsmodel te ontwerpen voor een ketenaanpak op het gebied van informatie, advies en hulp in (echt)scheidingszaken aan ouders en kinderen, waarbij helder is hoe bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden verdeeld (kunnen) zijn.

Vragen van ouders en kinderen zijn als uitgangspunten genomen voor de ordening van aanbod naar fasen van (echt)scheiding en naar verantwoordelijkheden (assen van het model).

In dit afsluitende hoofdstuk wordt het ordeningsmodel getoetst aan de hand van de vertrekpunten die in hoofdstuk 3.1 zijn verwoord en de vragen die door VWS in hoofdstuk 2 zijn gesteld beantwoord.³⁴

7.1 De vertrekpunten

Voor het ordeningsmodel zijn de volgende vertrekpunten gehanteerd:

- dat het uitgaat van het ontwikkelingsperspectief van kinderen;
- dat het inhoudelijk aanbod ordent naar fase van de scheiding;
- dat het overheden handvatten geeft om afspraken te maken over bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden;
- dat het gebaseerd is op wet- en regelgeving;
- dat het zicht geeft op samenhang;
- dat het eenvoudig, eenduidig, informatief en ordenend werkt;
- het *zo-zo-zo-zo-principe* en het *stepped care principe* zijn in het model opgenomen.

Onderstaand wordt het model getoetst aan deze vertrekpunten.

Ontwikkelingsperspectief van kinderen als uitgangspunt

Het belang van het kind dient steeds op de eerste plaats te staan. Een scheiding van ouders is een zeer ingrijpende gebeurtenis voor kinderen. Centraal in de informatievoorziening en hulp bij (echt)scheiding en omgang is het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor het kind. De concretisering van het aanbod bij (echt)scheiding- en omgangsproblematiek dient het belang en ontwikkelingsperspectief van het kind als vertrekpunt te nemen.

Inhoudelijke ordening van aanbod naar fase van (echt)scheiding

Het model geeft inzicht in de diverse functies en het gewenste aanbod voor informatie, advies, bemiddeling en begeleiding in de drie onderscheiden fasen van (echt)scheiding. Het model zorgt ervoor dat niet alleen gefocust wordt op de meer intensieve modules, maar het richt de aandacht tevens op het belang van adequate preventieve voorzieningen in het lokale veld.

³⁴ Voor de toetsing is het ordeningsmodel aan verschillende inhouds- en velddeskundigen voorgelegd. Er zijn twee groepsbijeenkomsten georganiseerd (toetsingsgroepen), er zijn personen apart geïnterviewd, schriftelijke reacties zijn gevraagd en er zijn twee bijeenkomsten met de klankbordgroep geweest (zie bijlage). Hun reacties en commentaren zijn betrokken bij de totstandkoming van dit rapport.

Binnen de functies zijn verschillende modules in de verschillende fasen van scheiding te onderscheiden. Het aanbod is in de praktijk echter niet steeds te structureren naar de drie fasen. Een helpdesk voor informatie en advies, kindergespreksgroepen, bemiddeling en bijvoorbeeld omgangsbegeleiding zijn niet strikt aan een bepaalde fase gebonden. Een helpdesk moet kunnen inspelen op vragen van ouders en kinderen, in welke fase een scheiding zich ook bevindt; kinderen kunnen met andere kinderen in een zelfde gespreksgroep zitten, ongeacht de fase van een echtscheiding van hun ouders; en bemiddeling of omgangsbegeleiding kan op meer momenten gedurende het proces van (echt)scheiding of omgang worden ingezet.

Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden

Voor hulp aan ouders en kinderen zijn er drie ingangen met een (potentieel) eigen aanbod van hulp bij (echt)scheiding en omgang: voorzieningen in het lokale veld, voorzieningen in de jeugdzorg en voorzieningen in het kader van een juridische procedure.

Voorzieningen in het lokale veld en de jeugdzorg begeven zich steeds vaker op het terrein van hulp bij (echt)scheiding en omgang. Ook ten aanzien van voorzieningen binnen een juridisch kader zijn er nieuwe ontwikkelingen. De voornemens van de minister van Justitie, onder meer op het terrein van informatievoorziening en bemiddeling, getuigen hiervan.

Tot op dit moment is het onduidelijk welke overheden verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van welk type aanbod op het gebied van hulp bij (echt)scheiding en omgang. Ontwikkelingen in het justitieel domein, het lokale veld en de jeugdzorg vinden nu nog veelal los van elkaar plaats, maar kunnen niet geïsoleerd van elkaar worden gezien. Er zijn directe raakvlakken. Het ordeningsmodel biedt handvatten voor de ministeries van VWS en Justitie om beslissingen te nemen over bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden waarop de verschillende overheden (lokaal, provinciaal en landelijk) vervolgens kunnen worden aangesproken.

Het is echter de vraag op welke manier de regiefunctie op bestuurlijk niveau gestalte krijgt. De Welzijnswet en de Wet op de jeugdzorg spreken over een regiefunctie voor gemeenten ten aanzien van lokale voorzieningen en over een regiefunctie voor de provincies ten aanzien van de jeugdzorg. De provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming met gemeenten wat de aansluiting van de jeugdzorg met het lokale aanbod betreft. De vraag is of deze beleidsuitgangspunten voldoende garanties bieden dat hulp bij (echt)scheiding en omgang ook daadwerkelijk lokaal en regionaal tot stand komt? Bovendien vraagt een en ander om afstemming met (de implementatie van) het beleid van Justitie. VWS heeft een beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de samenhang van het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg en met Justitie gezamenlijk voor de jeugdzorg. Met name in deze ontwikkelfase, waar het aanbod nog erg schaars is en bestuurlijke verantwoordelijkheden momenteel nog niet helder zijn, kan centrale regievoering een belangrijk middel zijn om op tot een samenhangende structuur te komen. Regievoering, hier niet bedoeld als bepalend en opleggend, maar partijen bij elkaar brengen, gezamenlijk zoeken naar oplossingen en partijen stimuleren, met in achtneming van ieders verantwoordelijkheden.

Bestaande wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die als kaders voor ordeningsmodel zijn gehanteerd, worden gezien als belangrijke peilers voor de realisering van het aanbod. Deze wet- en regelgeving is de afgelopen tijd op verschillende manieren geïnterpreteerd, waardoor er onduidelijkheid was over het al dan niet pedagogische aspect van hulp bij (echt)scheiding en omgang.

Samenhang op uitvoeringsniveau

Het model geeft aan waar welk aanbod gesitueerd kan worden. Het model geeft inzicht in de inhoudelijke samenhang van dit aanbod op de verschillende niveaus en fasen van (echt)scheiding. Daarmee is nog niet gezegd dat deze samenhang er in de praktijk ook is. Samenhang is alleen mogelijk wanneer er een keten van licht-preventief tot intensief-curatief aanbod beschikbaar is waar ouders en kinderen een beroep op kunnen doen. Samenhang heeft tevens betrekking op aspecten als toegankelijkheid, deskundigheid en coördinatie van het aanbod.

Voor een samenhangend aanbod is een eenduidige toegang tot aanbod van groot belang. De eerste toegang voor informatie, advies en hulp voor ouders/kinderen moet, juist vanwege het preventieve karakter, laagdrempelig en makkelijk bereikbaar zijn. Een herkenbaar punt is voor ouders en kinderen van belang. Er zijn enkele goede voorbeelden en er liggen initiatieven op dit vlak, maar ze zijn nog zeer beperkt. Belangrijk is de situering van deze toegang. Op dit moment hangt dat nog zeer af van lokale en regionale omstandigheden. Over het algemeen is de verwachting dat een situering op lokaal niveau niet haalbaar is, omdat gemeenten daar nog te weinig mee bezig zijn en vanwege het risico van een te versnipperd aanbod. Naar voren is gebracht dat het handiger is dit op regionaal niveau te organiseren. In sommige regio's krijgt deze toegangsfunctie gestalte in de vorm van een helpdesk die bij een Bureau Jeugdzorg is aangehaakt.

Een samenhangend aanbod komt alleen tot stand wanneer er eisen worden gesteld aan de competenties van de hulpverleners die uitvoering geven aan hulp bij (echt)scheiding en omgang. Het geven van informatie, advies en het bieden van bemiddeling en omgangsbegeleiding bij (echt)scheidings- en omgangsproblematiek vraagt om professionaliteit en deskundigheid. Het is niet zo dat iedere hulpverlener (professional of vrijwilliger) in staat mag worden geacht adequate begeleiding te geven. Daarvoor is de problematiek vaak te complex.

Een samenhangend aanbod vraagt bovenal om een duidelijke coördinatie. In de uitvoeringspraktijk zijn er lokaal, regionaal en provinciaal diverse aanbieders. Er beginnen goede voorbeelden te komen, waarin het aanbod gestalte krijgt in de vorm van een niet-vrijblijvende samenwerking van lokale en regionale aanbieders. Regionale coördinatie is daarbij van belang en heeft hier betrekking op de begeleiding van ouders en kinderen binnen de verscheidenheid in het aanbod, de inrichting van het aanbod, (verbetering van) de kwaliteit van en professionaliteit in de uitvoering, het monitoren van het gebruik zoals de registratie van aantallen gebruikers en de bijstelling van het aanbod. Een dergelijke samenwerking kan ook de functie vervullen van het bieden van voorlichting, informatie, consultatie en advies naar andere voorzieningen in het lokale veld.

Landelijke coördinatie kan het geheel daarnaast op een hoger plan brengen, door middel van het verstrekken van eenduidige informatie, onderlinge gegevensuitwisseling, gezamenlijk onderzoek, deskundigheidsbevordering,

inhoudelijke uitwisseling, ondersteuning van nieuwe initiatieven door bestaande kennis en expertise in te brengen.

Eenvoudig, eenduidig, informatief en ordenend

Het ordeningsmodel moet zich wat deze aspecten betreft gaan bewijzen in de praktijk. Dat wil zeggen dat hulpaanbod bij (echt)scheiding en omgang een plaats moet krijgen in de kast die het ordeningsmodel is. Wat een dergelijke exercitie kan opleveren staat beschreven in paragraaf 6.1.

Zo-zo-zo-zo-principe en stepped care principe

Het model is op beide principes gebaseerd. De ordening is van licht-preventief naar intensief curatief, van informatie en advies tot intensieve vormen van omgangsbegeleiding, gekoppeld aan de aard van de problematiek van ouders en kinderen en de mate van belasting en (behandel)duur.

Een eerste indruk van bestaand aanbod is dat er weinig lichte vormen van hulpverlening zijn en weinig voorzieningen in de preventieve sfeer. Het accent in het bestaande aanbod lijkt te liggen op de meer intensieve modules zoals bijvoorbeeld omgangsbegeleiding, maar ook deze vormen zijn (nog) niet in het hele land beschikbaar.

7.2 De vragen

Bij de opdrachtformulering is VWS uitgegaan van een viertal vragen. De vragen stonden dan ook aan de basis van het ontwikkelde ordeningsmodel (hoofdstuk 6). Rest nog de expliciete beantwoording van de vragen.

Welke informatie, advies of hulp hebben kinderen en ouders nodig om te zorgen dat het kind niet in de knel komt?

Ouders en kinderen willen goed geïnformeerd worden over de consequenties van een scheiding en waar hulp te vinden is als het moeilijk blijkt tot een omgangsregeling te komen, of wanneer er problemen spelen bij de kinderen door de scheiding. Ouders hebben informatie en advies nodig voordat de scheiding heeft plaatsgevonden (de pre-(echt)scheidingsfase), gedurende de (echt)scheiding (de (echt)scheidingsfase) en na afloop van de procedure (de post-(echt)scheidingsfase).

Welke informatie, advies of hulp is al beschikbaar en wie is daar bestuurlijk en financieel voor verantwoordelijk?

Informatie, advies of hulp lijkt schaars, met een overwegend wankel financiële basis, omdat het meeste aanbod een experimentele of tijdelijke status heeft. Er zijn wel verschillende initiatieven.

Wat informatie en advies betreft: er zijn verschillende Bureaus Jeugdzorg die een helpdeskfunctie invullen. Justitie heeft het voornemen om een informatiepunt bij de rechtbanken in te richten. Op het lokale niveau is informatievoorziening diffuus en niet duidelijk gepositioneerd.

Wat hulp betreft: hulp bij (echt)scheiding op lokaal niveau beperkt zich tot het begeleiden van omgangsregelingen en maatschappelijk werk. Hulp uitgevoerd door zorgaanbieders is met name gericht op omgangsbegeleiding in omgangshuizen. Hulp vanuit Justitie bestaat op dit moment uit ondersteuning vanuit de Raad voor de Kinderbescherming en bemiddeling

Welke aanvullende modules zijn nodig om te komen tot een sluitende keten van hulp aan kinderen van gescheiden ouders?

Wat betreft preventieve hulp lijken aanvullende modules nodig. Wat betreft curatieve hulp is er een verscheidenheid aan modules beschikbaar, die echter verder ontwikkeld kunnen worden (bijv. toegespitst op de doelgroep allochtonen) en in sommige gevallen beter toegesneden kunnen worden op (echt)scheidingsproblematiek en hulp aan kinderen in dit kader.

Bij welk aanbod van bestaande voorzieningen die vallen onder het lokale jeugdbeleid, Justitie, of de jeugdzorg zijn deze modules aan te haken?

Lokaal jeugdbeleid: algemeen maatschappelijk werk, consultatiebureaus en voorzieningen voor informatie en advies voor ouders en voor kinderen.

Jeugdzorg: Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders.

Justitie: juridisch loket, gescreende bemiddelaars.

7.3 Conclusies

Het ordeningsmodel is ontwikkeld en getoetst aan de vertrekpunten. De centrale vragen die ten grondslag lagen aan dit rapport zijn beantwoord.

Onderstaand enkele conclusies:

- Het belang van het kind dient steeds op de eerste plaats te staan. Een scheiding van ouders is een zeer ingrijpende gebeurtenis voor kinderen. Centraal in de informatievoorziening en hulp bij (echt)scheiding en omgang is het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen voor het kind. De concretisering van het aanbod bij (echt)scheiding- en omgangsproblematiek dient het belang en ontwikkelingsperspectief van het kind als vertrekpunt te nemen.
- De signaleringsfunctie voor problematiek op het gebied van (echt)scheiding en omgang lijkt nog nauwelijks ontwikkeld. Belangrijk is dat de expertise om te signaleren in lokale voorzieningen aanwezig is en onderhouden wordt door goede informatieverstrekking, consultatie en deskundigheidsbevordering.
- Een voorlopig beeld van bestaand aanbod is dat het zeer beperkt beschikbaar is. Momenteel zijn ook de verantwoordelijkheden wie daar voor zou moeten zorgdragen niet helder. Een actueel overzicht van het bestaande aanbod geplaatst binnen het in dit rapport voorgestelde ordeningsmodel kan deze indruk staven. Ook voor feitelijke uitspraken over gewenste, maar nog te ontwikkelen modules is zo'n overzicht nodig. De gedachte is dat er regionaal tenminste een minimum aanbod beschikbaar moet zijn dat laagdrempelig en goed toegankelijk is en ingepast binnen de bestaande voorzieningenstructuur. Belangrijke elementen in zo'n minimum aanbod zijn een goed toegerust punt voor informatie en advies, mogelijkheden voor bemiddeling die in de verschillende fasen van echtscheiding kunnen worden ingezet (een pool van bemiddelaars) en één of meer modules voor omgangsbegeleiding. Daarnaast zou er een aanbod voor kinderen en jongeren moeten zijn, waar kinderen belevingen kunnen delen en gevoelens van verlies en omgaan met loyaliteiten leren hanteren. Er zal aandacht moeten zijn voor specifieke doelgroepen, zoals allochtonen. Dat hoeft niet te betekenen dat er aparte werkvormen nodig zijn. Er kan wel specifieke deskundigheid nodig zijn bij bemiddeling - zoals kennis over culturele achtergronden, taal en juridische kennis - of specifieke (cultuur gerelateerde) afspraken met allochtone ouders bij de omgangsbegeleiding, zoals wel of niet mogen spreken met de kinderen in

eigen taal en betrokkenheid van andere familieleden. Specifieke problematiek zoals rond eerwraak en isolatie van gescheiden vrouwen door eerverlies vragen speciale aandacht.

- De praktijk laat zien dat er op dit moment nauwelijks sprake is van een structurele financiering van reeds bestaand aanbod. Landelijk, noch provinciaal, noch lokaal zijn er financieringsstructuren ontwikkeld die een structurele inbedding van dit aanbod mogelijk maken. Het gaat nu veelal nog om projectsubsidies en experimentsubsidies. Het voortbestaan van veel initiatieven hangt af van de vindbaarheid van betrokken uitvoerende organisaties en hun visie op de noodzaak van een aanbod aan ouders en kinderen.
- Voor (omgangs)bemiddeling binnen het kader van een juridische procedure zijn er onlangs financiële maatregelen geïntroduceerd om het gebruik te bevorderen. Voor proefomgangsbegeleiding binnen een juridische procedure zijn er nog geen financiële regelingen.

7.4 Tot slot

Dit rapport eindigt met twee vragen die de schrijvers namens alle bij de totstandkoming van dit rapport betrokken deskundigen stellen:

1. Op welke wijze worden de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden verder uitgewerkt en wie gaan daar de regie in voeren?.
2. Hoe ziet een mogelijk stappenplan eruit om op het terrein van lokale voorzieningen, de jeugdzorg en in het juridische kader, tot een samenhangend aanbod van effectieve hulp bij (echt)scheiding en omgang te komen?

Gedurende het werk aan dit advies is opnieuw gebleken dat de betrokkenheid bij het onderwerp groot is. Er is veel enthousiasme, goodwill en inzet uit allerlei geledingen, politiek, beleid, rechterlijke macht én uitvoeringspraktijk om het aanbod aan ouders en kinderen met problemen bij echtscheiding en omgang verder te ontwikkelen en te professionaliseren. Moge dit rapport daar een stimulerende bijdrage toe zijn.

Bijlage: geraadpleegde personen

Klankbordgroep:

Mevrouw M. Drewes (Ministerie VWS)
De heer J. Stoll (Ministerie VWS)
Mevrouw H. Hulscher (Ministerie Justitie)
Mevrouw H. Lenters (Ministerie Justitie)
De heer G. Verweij (Raad voor de Kinderbescherming)
De heer C. Dresen (Tender en kerngroep lid TussenThuis)

Toetsingsgroepen:

Mevrouw S. van Beekum (Raad voor de Kinderbescherming Zuid West)
De heer U.H. Beijma (SAC Amstelslot)
De heer K. van de Broek (Kompaan)
Mevrouw J. Brom (Humanitas Groningen)
Mevrouw K. de Carpentier (Cardea)
Mevrouw J. Geerts (Horizon)
Mevrouw L. Gilhuis (BJZ Overijssel)
De heer J. Hoekstra (RKBS Groningen)
Mevrouw M. Meijers (BOR Maastricht)
Mevrouw M. Reniers (Ex Ouders Bestaan Niet)
De heer L. Schledorn (TussenThuis Utrecht)
Mevrouw M. Sikkels (Media Visie tekstproducties)

Interviews:

Mevrouw A.P.C. Quik-Schuijt (kinderrechter te Utrecht)
De heer H. Bijkerk (OCK het Spalier)
De heer E. Spruijt (Universiteit Utrecht)
Mevrouw L. Visser (Bureau Visser en Van Lith)
Mevrouw E.A. Smulders-Groenhuijsen (Raad voor de Kinderbescherming, Rotterdam)
Mevrouw B. Chin-A-Fat (advocatenkantoor Mannaerts en Appels)

Schriftelijke reacties:

Mevrouw L. Raijmakers (GSJ Lindenhout)
Mevrouw M. Altena (Raad voor de Kinderbescherming, Zutphen)
De heer C. van Leuven (advocatenkantoor Mannaerts en Appels)
De heer L. Schledorn (TussenThuis Utrecht)

Bijlage: geraadpleegde literatuur

- Alarcon, I, I. de Jong, M. Loeffen, S. Rockefeller (2004). *Vertrouwenspersoon jongeren bij (echt)scheiding*. Utrecht: Collegio.
- Charlish, A (1997). *Het kind van de rekening. Kinderen en (echt) scheiding*.
- Chin-A-Fat, B.E.S. (1998). *Omgangsbegeleiding, een inventarisatie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Eijk, D. van (2004). *Omgang zonder verlies. Een methodiek voor omgangsbegeleiding na scheiding*. Amsterdam: SWP.
- Fischer, T., (2004) Onderwijsachterstand door echtscheiding?, in *Demos*, jrg. 20, nr. 8, sept. 2004.
- Hekman, E. en A. Klijn, (1989), Scheidingsmanieren. Het Bureau Echtscheiding Groningen als experiment in multidisciplinaire vroeghulp, WODC, nr. 93.
- Hoefnagels, G.P. (2001) *Handboek scheidingsbemiddeling*. Alpen a/d Rijn: Tjeenk Willink.
- Huis, M. van en L. Steenhof, (2004), Echtscheidingskansen van allochtonen: specifieke groepen, in *Bevolkingstrends, statistisch kwartaalblad over de demografie in Nederland*, jrg 51 - 1^e kwartaal 2003, CBS.
- IWAPV(1984). *Tussen droom en daad*.
- Kamerstukken II 2003/04, *Mediation en het rechtsbestel*, 29 580, nr.1, 19 april 2004.
- Kamerstukken II 2003/04 *Scheidings- en omgangsproblematiek*, 29 520, nr. 1, 13 april 2004.
- Kamerstukken II 2003/04, *Scheidings- en omgangsproblematiek*, 29 520, nr. 3, 12 mei 2004.
- Kamerstukken II 2003/04 *Scheidings- en omgangsproblematiek*, 29 520, nr. 5, 1 juni 2004.
- Kamerstukken II 2003/04 *Scheidings- en omgangsproblematiek*, 29 520, nr.6, 18 juni 2004.
- Meesters, G. en K. Singendonk (1995). *Kind en echtscheiding*. Lisse: Swetz en Zeitlinger.
- Meeuwissen, J. en J. van Weeghel. *Ontwikkeling, evaluatie en implementatie van een stepped-care programma voor depressie- Eindrapportage*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Meijers, M., (2004), Omgang tot elke prijs? In *Tijdschrift over kindermishandeling*, jrg. 18, nr. 1, maart 2004.
- Monteban, E. (2004). *Inventarisatie initiatieven omgangsbegeleiding in Nederland*. Utrecht: Collegio.
- Montfoort, A, en T. Kaiser, (2002), *Omgangsbemiddeling en –begeleiding: de verantwoordelijkheid van de jeugdzorg*, Adviesbureau van Montfoort, Woerden, juni 2002.
- Noordwest Veluwe, (2004) *Project kindvriendelijk scheiden 2004 – 2006*.
- Pruim, F, (2004), Scheiden blijft een lijdensweg, in *Opzij*, mei 2004.
- Raad voor de Kinderbescherming (2004), *Jaarbericht 2003*.
- Raad voor de Kinderbescherming (2004), *normen 2000, versie 2*.
- Raad voor de Kinderbescherming (2004), *Meerjarenbeleidsplan 2005-2008 (concept)*.
- Smet, J. de, (2004) *Welzijnswet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) vergeleken*, mei 2004, NIZW.
- Spruijt, E., H. Kormos, C. Burggraaf, A. Steenweg (2002). *Het verdeelde kind. Literatuuronderzoek omgang na scheiding*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Staal, S. (2001). *De geborgenheid die wij verloren. Volwassen echtscheidingskinderen aan het woord*.

Smulders-Groenhuijsen, L. (2002). *En ze leefden nog lang en gelukkig, Kinderen en echtscheiding*. Amsterdam: SWP.

Vondervoort, A.G.M. van der (2004). *Naar een nieuw stelsel voor de financiering van het jeugdzorgaanbod*. Amstelveen: Deloitte en Touch.

Vlaardingerbroek, P. (2003), Omgang moet. In Bruijn-Luckers, M.L.C.C. et al (ed), *Echtscheidings Bulletin Klassiek*, (p. 180-187), Deventer: Kluwer.

Vlaardingerbroek, P. (2003), Gezamenlijk ouderlijk gezag na echtscheiding: a continuing story?!, in *FJR*, nr. 11, nov. 2003.

Vuyk, R. (1987). *Opgroeien onder moeilijke gezinsomstandigheden*. Leusden: Acco.

VWS (2004), Brief aan de Tweede kamer: *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, kenmerk DVVO-U-2475093.

Werkgroep Gemeentelijke Taken (2003), *Notitie verduidelijking gemeentelijke taken op het terrein van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning geschakeld aan de Jeugdzorg*, werkdocument 1, 2003.