

Samenvatting

Naar schatting hebben jaarlijks ongeveer 50 à 60 duizend minderjarige kinderen te maken met een scheiding. Deze kinderen hebben gemiddeld vaker problemen dan kinderen van gehuwde of samenwonende ouders. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat chronische conflicten tussen ouders een belangrijke risicofactor vormen voor latere problemen bij kinderen.

In maart 2009 is de 'Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' in werking getreden. Een van de onderdelen van deze wet is dat alle scheidende ouders die gezamenlijk het gezag hebben over minderjarige kinderen vanaf die datum een ouderschapsplan moeten voorleggen aan de rechter. Dit ouderschapsplan moet afspraken bevatten over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken, informatie-uitwisseling over de kinderen en kinderalimentatie. De doelstelling van het ouderschapsplan is conflicten over deze aspecten te beperken door ouders te verplichten hier voorafgaand aan de scheiding formele afspraken over te maken. Dit zou de nadelige gevolgen van een scheiding voor kinderen moeten verminderen.

Voormalig Minister Rouvoet heeft de Eerste Kamer een evaluatie van het ouderschapsplan toegezegd. Deze rapportage geeft hier een eerste aanzet toe. Het omvat geen uitgebreid evaluatieonderzoek maar maakt zoveel mogelijk gebruik van bestaande data en literatuur. Voor een uitgebreidere evaluatie wordt verwezen naar toekomstige resultaten van verschillende lopende universitaire projecten.

Vraagstelling

In het onderhavige onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het ouderschapsplan?
 - a In hoeverre verschillen de afspraken die ouders vastleggen over de kinderen voor en na invoering van het ouderschapsplan?
 - b Zijn er specifieke groepen ouders die (geen) afspraken over de kinderen vastleggen?
 - c Weten kinderen of er een omgangsregeling/ouderschapsplan is opgesteld, zijn ze erbij betrokken en zijn ze tevreden over de afspraken?
 - d Hoe gaan rechters, advocaten en mediators om met het ouderschapsplan?
- 2 In hoeverre worden de doelstellingen van het ouderschapsplan gehaald? Dat wil zeggen, is er, in vergelijking met voor de invoering van het ouderschapsplan, op de lange termijn sprake van:
 - a meer contact tussen ouders en kinderen;
 - b minder conflicten tussen ouders;
 - c minder problemen bij kinderen.

Methode van onderzoek

De gegevens voor dit onderzoek zijn via verschillende methoden verzameld: literatuuronderzoek, raadplegen van bestaande databronnen van het CBS en de Raad voor de rechtspraak, expertmeetings en telefonische interviews met advocaten, mediators en rechters. Tevens is een onderzoeksvraag uitgezet bij het

onderzoek *Scholieren en Gezinnen 2013* (S&G 2013) van de Universiteit Utrecht. In het voorjaar van 2013 is dit surveyonderzoek gehouden onder scholieren van 12 tot en met 16 jaar, waarvan 169 kinderen tussen 2004-2008 een scheiding hebben meegemaakt en 113 in de periode 2009-2013.

Uitvoeringspraktijk

Afspraken over de kinderen

Het aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen waarbij afspraken in de vorm van een convenant en/of ouderschapsplan zijn opgenomen in de echtscheidingsbeschikking is in de afgelopen jaren toegenomen van 59% in 2007 naar 82% in 2011.

Zowel in 2007 als in 2011 komt het veel vaker voor bij laag opgeleiden en 1e generatie allochtonen dat er geen convenant/ouderschapsplan is dan bij hoger opgeleiden en 2e generatie allochtonen en autochtone ouders.

Betrokkenheid kinderen

Kinderen die een scheiding hebben meegemaakt in de periode 2009-2013 weten vaker dat er een ouderschapsplan/omgangsregeling is en geven vaker aan dat ze erover hebben meegepraat dan kinderen die een scheiding hebben meegemaakt in de periode 2004-2008. De beide groepen kinderen verschillen niet in de mate waarin ze tevreden zijn over de omgangsregeling of het ouderschapsplan. Sommige advocaten/mediators stimuleren ouders om met de kinderen te praten en/of schakelen een derde in om de mening van het kind te horen (bijvoorbeeld via de programma's KIES en zandkastelen!). Sommige mediators spreken zelf met de kinderen. Dit hangt veelal af van de leeftijd van het kind, hoe problematisch de communicatie tussen de ouders verloopt en of de mediator er voor is opgeleid.

Werkwijze advocaten en mediators

Voor sommige advocaten lijkt het verplichte ouderschapsplan in de praktijk tot weinig veranderingen te hebben geleid, omdat ze ook daarvoor al tot afspraken over de kinderen probeerden te komen. Voor andere advocaten betekent het dat afspraken over de kinderen een vast onderdeel van de scheidingsprocedure zijn geworden, terwijl ze daar anders wellicht geen aandacht aan hadden geschonken. De betrokkenheid van advocaten bij het opstellen van ouderschapsplannen kan sterk variëren. Wat advocaten doen hangt ook voor een belangrijk deel samen met de wensen en opstelling van ouders en de aard van de scheiding: is het een gemeenschappelijk verzoek, een vechtscheiding of iets ertussenin. Ouders kunnen veel zelf doen. Op internet zijn model-ouderschapsplannen te vinden en zijn er tools om een ouderschapsplan op te stellen. Ook de advocaat kan modellen aanreiken. Verder zijn er allerlei variaties denkbaar waarbij advocaten al dan niet het ouderschapsplan kritisch met ouders doornemen, eventueel een mediator inschakelen om te stimuleren dat er afspraken tot stand komen en/of stimuleren om de kinderen erbij te betrekken.

Voor mediators lijkt er weinig veranderd. Zij werden altijd al ingeschakeld om afspraken te maken, dat is door het ouderschapsplan niet gewijzigd. Veel van wat ze vroeger regelden, regelen ze nu ook.

Zowel advocaten als mediators merken op dat door het verplichte ouderschapsplan sommige ouders meer dan voorheen de urgentie lijken te zien om er samen uit te komen. Er is meer gesprek en een scheiding kan meer tijd in beslag nemen omdat de verplichte onderdelen van een ouderschapsplan niet meer uitgesteld kunnen worden tot na de scheiding.

Werkwijze rechtbanken

De invoering van het ouderschapsplan leidde bij rechtbanken tot veel praktische vragen, zoals wat te doen als er geen ouderschapsplan is, er geen verweer wordt gevoerd of het ouderschapsplan niet is ondertekend, vanaf welke leeftijd moeten kinderen worden betrokken bij het ouderschapsplan en in hoeverre moet een ouderschapsplan inhoudelijk worden getoetst. Vanuit het LOVF zijn daarom in 2010 aanbevelingen opgesteld die een handvat bieden voor de werkwijze in bepaalde situaties. De aanbevelingen zijn vanaf 2010 verder aangevuld en gewijzigd en kunnen, indien nodig, ook in de toekomst worden aangepast.

In de praktijk lijkt het ouderschapsplan geen drempel te vormen om te scheiden. Een verzoekschrift kan ook zonder ouderschapsplan worden ingediend, als maar goed is gemotiveerd waarom het niet tot stand kon komen.

Opstelling ouders

Advocaten en mediators komen in de praktijk globaal drie soorten echtscheidingen tegen:

- 1 ouders die de gevolgen van hun scheiding voor hun kinderen goed willen regelen en daar zelf redelijk goed uitkomen;
- 2 ouders die hun relationele problemen blijven uitvechten en er samen niet uitkomen;
- 3 ouders die daar tussenin zitten: zij zijn (nog) niet in staat met elkaar te overleggen of het overleg verloopt moeizaam.

Voor de eerste groep verandert het verplichte ouderschapsplan weinig. Ook zonder die verplichting zouden ze samen afspraken hebben gemaakt over de kinderen.

Bij de tweede groep komt er geen ouderschapsplan tot stand en lost het ouderschapsplan hun problemen ook niet op. Deze ouders zijn veelal niet in staat effectief met elkaar te communiceren.

Bij de derde groep valt de meeste winst te behalen. Deze groep had wellicht anders geen afspraken gemaakt, of deze uitgesteld. Het ouderschapsplan kan deze ouders er vroegtijdig van bewust maken welke consequenties de scheiding heeft voor de zorg en opvoeding van hun kinderen en de onderlinge afstemming die daar voor nodig is.

Ouders kunnen verder verschillen in de mate waarin ze het ouderschapsplan serieus nemen (een invuloefening of niet) en de mate waarin ze afspraken willen vastleggen (van globaal tot gedetailleerd). Tevens kunnen financiële afwegingen een rol spelen in de keuzes die ze maken (bijvoorbeeld goedkoop scheiden via internet-aanbiedingen of al dan niet hulp inschakelen bij het opstellen van het ouderschapsplan).

Doelstellingen

Tot slot is bekeken in hoeverre er aanwijzingen zijn dat de doelstellingen van het ouderschapsplan worden gehaald. Daarbij is onderzocht of er, in vergelijking met voor de invoering van het ouderschapsplan, op de lange termijn sprake is van:

- meer contact tussen ouders en kinderen;
- minder conflicten tussen ouders;
- minder problemen bij kinderen.

Contact tussen ouders en kinderen

Een van de uitgangspunten van de wet voortgezet ouderschap is dat het voor de ontwikkeling van een kind belangrijk dat het, ook na de scheiding, contact heeft met beide ouders en dat de ouders zich gezamenlijk verantwoordelijk blijven voelen voor

zijn verzorging, opvoeding en ontwikkeling. Het contact tussen kinderen en ouders is vastgesteld via het onderzoek *Scholieren & Gezinnen 2013*. Jongeren die een scheiding hebben meegemaakt, is gevraagd naar de woonsituatie (bij vader, moeder of co-ouderschap), hoe vaak ze contact hebben met de vader en met de moeder en wat de binding is met de vader en de moeder. Scholieren die in 2009-2013 een scheiding hebben meegemaakt, bleken meer contact met de moeder en minder binding met de vader te hebben dan kinderen die een scheiding in de periode 2004-2008 hebben meegemaakt. Het contact met de vader verschilde niet. Deze gegevens wijzen er dus niet op dat kinderen na de invoering van het ouderschapsplan meer contact met hun vader hebben.

Conflicten tussen ouders

De conflicten tussen ouders zijn op verschillende manieren gemeten: scholieren zijn bevraagd over de mate waarin hun ouders conflicten hadden voor de scheiding en hun huidige conflicten. Daarnaast is aan de hand van rechtspraak-, toevoegingsgegevens en gegevens van de Raad voor de Kinderbescherming gekeken naar de juridische conflicten die ouders hebben over de kinderen (gezag, zorg of omgang, en kinderalimentatie).

Bij kinderen uit scheidingsgroep 2004-2008 zijn de huidige ouderlijke conflicten afgenomen ten opzichte van voor de scheiding. Bij de kinderen uit scheidingsgroep 2009-2013 is dit niet het geval en ligt de mate van huidige conflicten op eenzelfde niveau als voor de scheiding. Hierbij moet ermee rekening worden gehouden dat deze verschillen kunnen samenhangen met het feit dat voor de scheidingskinderen uit de periode 2004-2008 de scheiding langer geleden is (gemiddeld zeven jaar) dan voor de scheidingskinderen uit de periode 2009-2013 (gemiddeld drie jaar).

De *juridische* conflicten tussen ouders die blijken uit rechtspraakgegevens laten daarentegen een dalende trend (zorg- en omgangsregeling) of een doorbreking van een stijgende trend zien (nakoming van zorg- of omgangsregeling en vaststellen kinderalimentatie). Bij deze gegevens is overigens niet bekend of de procedures volgen op een scheiding van voor of na invoering van het ouderschapsplan. Een afname van juridische conflicten over alimentatie of zorg-/omgangsregelingen is echter niet vastgesteld bij ex-gehuwde toevoegingsgebruikers die na invoering van het ouderschapsplan zijn gescheiden, maar wel bij ex-samenwoners.

Problemen bij kinderen

Voor het vaststellen van de problemen bij kinderen zijn zeven indicatoren gebruikt uit het onderzoek *Scholieren & Gezinnen 2013*: welbevinden van het kind, depressieve gevoelens, emotionele problemen, agressief gedrag, delinquent gedrag, schoolcijfers en loyaliteitsconflicten.

De kinderen die een scheiding in de periode 2009-2013 hebben meegemaakt, hebben een lager welbevinden en iets meer depressieve gevoelens in vergelijking met de kinderen die in 2004-2008 een scheiding hebben meegemaakt. Voor de overige problemen zijn geen verschillen gevonden.

Een van de risicofactoren voor problemen bij kinderen is de mate van ouderlijke conflicten. Het meer voorkomen van depressieve gevoelens bij scheidingskinderen uit de periode 2009-2013 kan inderdaad statistisch worden verklaard door de hogere mate van ouderlijke conflicten in deze groep. Voor het verschil in welbevinden gaat dit niet helemaal op.

Slot

Het onderhavige onderzoek laat een aantal positieve ontwikkelingen zien. Het aantal scheidingen waarbij afspraken over de kinderen zijn gemaakt, is toegenomen. Het ouderschapsplan is procedureel ingebed in de werkwijze van advocaten, mediators en rechters. Een voordeel van het ouderschapsplan is dat het ouders stimuleert om afspraken te maken en dat ouders stil moeten staan bij de gevolgen van de scheiding voor de kinderen. De gerechtelijke procedure kan in beginsel niet worden gestart zonder het overleggen van een ouderschapsplan.

Andere positieve ontwikkelingen zijn de afname of afvlakking van gerechtelijke procedures met betrekking tot kinderen vanaf 2009. Of die afname of afvlakking verband houdt met het ouderschapsplan valt niet met zekerheid te zeggen, maar een mogelijke verklaring is dat door het ouderschapsplan afspraken over de kinderen niet meer worden uitgesteld tot na de scheiding, maar tegelijkertijd met de scheiding worden geregeld.

Wat betreft de doelstellingen van het ouderschapsplan kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat het ouderschapsplan leidt tot meer contact tussen kinderen en beide ouders, minder ouderlijke conflicten en minder problemen bij kinderen. Het huidige onderzoek is een eerste verkenning naar de effecten van het ouderschapsplan. Daarbij is vooral gebruikt gemaakt van bestaande onderzoeksgegevens die niet specifiek voor het evalueren van het ouderschapsplan zijn verzameld. Bovendien is voor veel kinderen die een scheiding na het invoeren van het ouderschapsplan hebben meegemaakt de scheiding nog van te recente datum om lange termijneffecten te kunnen bepalen. Het onderhavige onderzoek is beperkt van opzet omdat in Nederland al diverse studies worden uitgevoerd die aspecten van het ouderschapsplan onderzoeken en die bepaalde thema's dieper uitwerken. Deze studies zullen meer inzicht geven in hoe in de praktijk wordt omgegaan met het ouderschapsplan en hoe het ouderschapsplan uiteindelijk uitpakt voor kinderen.