

SAMENVATTING

Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC,
Ministerie van Justitie en Veiligheid

M.V. Antokolskaia (ACFL, VU Amsterdam), C.G. Jeppesen de Boer (UCERF, UU), G.C.A.M. Ruitenberg (ACFL, VU Amsterdam), W.M. Schrama (UCERF, UU), I.E. van der Valk (Faculteit Sociale Wetenschappen, UU), P. Vrolijk (Faculteit Sociale Wetenschappen, UU)



1. DE AANLEIDING EN HET DOEL VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek betreft de nakoming van afspraken over contact/omgang tussen minderjarige kinderen en ouders na scheiding. De achtergrond van dit onderzoek is het streven van de wetgever om met wetgeving en beleid de nadelige gevolgen van complexe scheidingen voor kinderen en ouders, terug te dringen. Een reeks initiatieven en plannen is hiertoe in de afgelopen tien jaar ontwikkeld. Met de Wet voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding is het belang benadrukt van een band met beide ouders na scheiding. De Divorce Challenge (2016) en het 'Platform Scheiden zonder schade' en het uitvoeringsprogramma Scheiden zonder Schade van de ministeries van JenV en VWS in partnerschap met de VNG richten zich ook op deze problematiek. Recent zijn stappen ondernomen om via experimenteerwetgeving de weg vrij te maken voor een andere inrichting van het scheidingsproces, waarbij een gezinsvertegenwoordiger een de-escalerende rol kan spelen. Het onderzoek kan binnen deze bredere context geplaatst worden, maar de directe aanleiding is een toezegging in 2017 van de minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van een motie in 2016 van de Kamerleden Bergkamp en Van Nispen om onderzoek te laten verrichten naar deze problematiek.

Het doel van het onderzoek is een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvragen:

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

Bij deze onderzoeksvragen gaat het om afspraken over contact/omgang na scheiding. Daaronder wordt in dit onderzoek verstaan zowel de situatie waarin de ouders formele als het geval waarin zij informele afspraken hebben gemaakt. Doorgaans maken ouders bij de scheiding afspraken in de vorm van een ouderschapsplan, maar het kan in dit onderzoek ook gaan om afspraken die ouders onderling maken die zij vervolgens niet nakomen. Het gaat dus niet om omgangsregelingen die door de rechter zijn vastgesteld. Een tweede punt is dat onder de betrokken ouders zowel gescheiden ouders begrepen worden die waren gehuwd of een geregistreerd partnerschap hadden, als de ouders die een informele relatie hebben verbroken.

Het belang van het onderwerp is groot. Per jaar maken naar schatting 70.000 thuiswonende kinderen in Nederland een (echt)scheiding van hun ouders mee. Daarbij gaat het om zowel (echt)scheidingen als verbroken samenwoonrelaties. In al deze gevallen geldt dat kinderen na (echt)scheiding recht hebben op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders met gezag (art. 1:247 lid 4 BW); dat houdt dus een recht in om contact en omgang met beide ouders te hebben. Dat uitgangspunt geldt ook voor het kind en de niet met gezag belaste ouder: ook als er geen gezag is hebben kind en ouder recht op contact/omgang met elkaar. Dit recht op contact is gewaarborgd in artikel 8 EVRM, 1:247 lid 3 BW, 1:377a lid 1 BW en artikel 9 lid 3 IVRK en 24 lid 3 Handvest van de Grondrechten van de EU.

Het recht op contact/omgang tussen kind en ouder stemt overeen met sociaalwetenschappelijke inzichten dat contact belangrijk is voor kinderen. Contact met ouders is een voorwaarde voor het hebben en ontwikkelen van een band, en meer contact met een ouder na scheiding hangt doorgaans samen met een betere relatiekwaliteit. Kinderen functioneren beter en ontwikkelen zich gunstiger wanneer zij na de scheiding een positieve, ondersteunende relatie hebben met beide ouders. Ook zijn er aanwijzingen dat een slechte naleving van afspraken over contact/omgang negatieve gevolgen voor kinderen kan hebben. Een direct verband tussen contactfrequentie met uitwonende ouders (meestal vaders) en welzijn van kinderen wordt in de meeste onderzoeken echter niet aangetoond. Ook is het moeilijk om een algemeen antwoord te geven op de vraag wat meer negatieve invloed heeft op kinderen: blootstelling aan ouderlijke conflicten of verlies van regelmatig contact met een van de ouders. Meer onderzoek is nodig om te kunnen bepalen onder welke voorwaarden en voor welke kinderen bepaalde zorg- en omgangsregelingen geschikt zijn (deel III). Het percentage kinderen dat helemaal geen contact heeft met de uitwonende ouder blijkt gedurende de laatste vijftien jaar in Nederland langzaam te zijn afgenomen van circa 25 naar ongeveer 15 procent. Tegelijkertijd is het aantal co-oudergezinnen toegenomen tot ongeveer 29 procent; kinderen hebben dan sowieso ongeveer evenveel contact met beide ouders.

2. METHODEN

Gelet op de vijf voornoemde onderzoeksvragen is geopteerd voor een multidisciplinair *mixed-method design*, waarbij de methodes van juridisch-dogmatisch, rechtsvergelijkend, sociaalwetenschappelijk en empirisch onderzoek zijn gecombineerd.

Het doel van het juridisch onderzoek is het beantwoorden van de juridische onderzoeksvragen 1 en 4 (afspraken en mogelijkheden tot nakoming van afspraken over omgang) en de gezamenlijke onderzoeksvraag 5 (aanknopingspunten voor verbetering) aan de hand van de volgende vijf methodes:

- a) *Desk study* van juridische literatuur over contact/omgang, afspraken in de context van scheiding en de naleving daarvan (onderzoeksvragen 1 en 4);
- b) Onderzoek van relevante gepubliceerde Nederlandse jurisprudentie op basis van een *search* in de rechtspraak.nl database (onderzoeksvragen 1 en 4);
- c) 12 verdiepende, semigestructureerde interviews met juridische professionals ter beantwoording van de vraag hoe afspraken over omgang gemaakt en gewijzigd worden (onderzoeksvraag 1), wat er gebeurt in situaties waarin de afspraken niet worden nageleefd (onderzoeksvraag 4) en welke verbeteringen van het systeem denkbaar zijn (onderzoeksvraag 5);
- d) Dossieronderzoek van in totaal 32 dossiers bij de Raad voor de Kinderbescherming waarbij gegevens uit de dossiers systematisch verzameld en geanalyseerd zijn; in het juridisch deel gaat het met name om het maken van afspraken over contact/omgang (onderzoeksvraag 1) en de naleving van die afspraken (onderzoeksvraag 4);
- e) Een rechtsvergelijkende studie van Australisch, Deens en Noors recht om de vraag te beantwoorden hoe in deze landen met omgangsproblematiek wordt omgegaan en om na te gaan of daar instrumenten of systemen bestaan die het maken van afspraken tussen de ouders over omgang bevorderen en de duurzaamheid van die afspraken vergroten (onderzoeksvragen 1, 4 en 5).

Ter beantwoording van met name de sociaalwetenschappelijke onderzoeksvragen 2 en 3 (oorzaken en verklaringen voor niet-nakoming van afspraken over omgang uit sociaalwetenschappelijk onderzoek en inzichten relevant voor de Nederlandse context) en het beantwoorden van de gezamenlijke onderzoeksvraag 5 (aanknopingspunten voor verbetering) is ook gebruik gemaakt van een combinatie van methodes:

- a) Een beknopt literatuuronderzoek naar oorzaken en verklaringen voor de niet-nakoming van afspraken over omgang. Het onderzoek richt zich met name op literatuur over ouderlijke conflicten na scheiding, waarbij ingegaan wordt op enkele kenmerken van conflicten na scheiding en op risico- en beschermende factoren van een complexe scheiding. (onderzoeksvraag 2);
- b) Verdiepende, semigestructureerde interviews met 9 professionals uit uiteenlopende sociale werkvelden en met 18 ouders en 12 jongvolwassen kinderen. Hiermee worden op verkennende wijze vragen

beantwoord over de mogelijkheden voor ouders om tot afspraken over contact/omgang te komen, de instrumenten die bij nakoming van die afspraken kunnen worden ingezet, de rol van de verschillende actoren daarbij, wat in meer algemene zin nodig is voor het maken en nakomen van afspraken en wat daarvoor belemmeringen zijn (onderzoeksvragen 1, 2, 3, 4 en 5);

- c) Dossieronderzoek van dezelfde als hierboven genoemde 32 dossiers bij de Raad voor de Kinderbescherming waarbij gegevens uit de dossiers systematisch verzameld en kwalitatief geanalyseerd zijn; in het sociaalwetenschappelijk deel gaat het met name om de vraag naar oorzaken en verklaringen voor het niet nakomen van de afspraken over omgang en wat dat betekent binnen de Nederlandse context (onderzoeksvragen 2, 3 en 5);
- d) Data-analyse van bestaande databestanden: Gezinnen & Scheiding (2006 - 2009), KIES voor het kind! (2009 - 2014) en Scholieren & Gezinnen (meetronde 2013). Deze onderzoeken betroffen verschillende selecties van gezinnen na scheiding. Er zijn analyses verricht naar de kenmerken van de scheiding, invulling van het contact na scheiding, afspraken over contact/omgang en naleving van deze afspraken. Ook zijn kenmerken van ouders en kinderen in kaart gebracht (onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4).

Er zijn dus in totaal voor het juridisch en sociaalwetenschappelijk deel 51 interviews gehouden. Vooraf wordt opgemerkt dat aan deze onderzoeksmethoden beperkingen verbonden zijn. Het jurisprudentieonderzoek geeft veelal een indicatie, omdat de meeste rechtspraak niet gepubliceerd wordt. Het aantal interviews met professionals, ouders en kinderen is klein en de geïnterviewde ouders en kinderen vormen geen representatieve afspiegeling van beide groepen. Bovendien zijn de geïnterviewde professionals betrokken in het onderzoek, juist omdat zij vooral in contact komen met gezinnen na scheiding waarbij sprake is van een hulpvraag. De resultaten zijn daarom verkennend. Het dossieronderzoek betreft zaken die in behandeling zijn bij de Raad voor de Kinderbescherming en geven daarmee dus per definitie geen representatief beeld van alle contact/omgangsafspraken na (echt)scheiding. De databestanden hebben ieder hun eigen beperkingen. Ondanks deze beperkingen, valt op dat de diverse onderzoeksmethodes tot conclusies leiden die redelijk veel overlap laten zien en waaruit enkele belangrijke aanknopingspunten naar voren komen voor een verbeterde aanpak van problematiek rondom slechte of niet-naleving van omgangsafspraken na scheiding.

3. RESULTATEN

3.1 RESULTATEN UIT HET JURIDISCH ONDERZOEK (ONDERZOEKSVRAGEN 1 EN 4)

In deel II van het onderzoeksrapport is ingegaan op de juridische onderzoeksvragen. Hoe komen ouders in het Nederlandse stelsel tot afspraken over contact/omgang na scheiding en welke mogelijkheden bestaan om tot naleving van die afspraken te komen? De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de mogelijkheden en verplichtingen van ouders om afspraken te maken rondom en na scheiding. Bij de vierde onderzoeksvraag wordt in kaart gebracht welke instrumenten kunnen worden ingezet ter naleving van afspraken, hoe hiervan gebruik wordt gemaakt in de praktijk en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

3.1.1. AFSPRAKEN MAKEN (ONDERZOEKSVRAAG 1)

Onderzoeksvraag 1 naar de (juridische) mogelijkheden en verplichtingen voor ouders om tot afspraken te komen over contact/omgang met hun kinderen na scheiding wordt in deel II hoofdstuk 2 van het rapport beantwoord aan de hand van juridisch literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en kleinschalig kwalitatief empirisch onderzoek: interviews met 12 deskundigen afkomstig uit het juridisch werkveld die ouders begeleiden in het maken van afspraken of daarover moeten oordelen: advocaten, advocaten-mediators en mediators en rechters die beslissen in echtscheidings-, gezags- en omgangsprocedures.

Uit dit onderzoek is gebleken dat, nagenoeg alle formele afspraken die de scheidende ouders maken vorm krijgen in een ouderschapsplan. Het verplichte ouderschapsplan is in 2009 ingevoerd als een onderdeel van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. Een van de doelen van deze wet was het bevorderen van het 'voortgezet ouderschap' na de scheiding, dat wil zeggen dat beide ouders

verantwoordelijk zijn voor de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen en dat zij hierover afspraken moeten maken in een ouderschapsplan. Doordat ouders vóór het indienen van het echtscheidingsverzoek worden gedwongen om een ouderschapsplan op te stellen, zou het ouderschapsplan: (1) de ouders ertoe bewegen om in een vroeg stadium over de gevolgen voor de kinderen na te denken; (2) de ouders dwingen om de afspraken over deze gevolgen in de vorm van een bindende overeenkomst vast te leggen; (3) tot vermindering van conflicten en vervolgpcedures over de kinderen leiden, omdat de afspraken die de ouders zelf maken, beter zouden worden nageleefd dan de door de rechter opgelegde beslissingen.

Een van de belangrijkste beleidskeuzes die de wetgever tijdens de invoering van het verplichte ouderschapsplan heeft gemaakt, is de keuze voor een *'one size fits all'* benadering. Alle ouders zijn in beginsel verplicht om een ouderschapsplan te maken, ongeacht of zij een formele of informele relatie beëindigen, op eenzijdig of gemeenschappelijk verzoek willen scheiden, en ongeacht het conflictniveau. Andere belangrijke beleidskeuzes waren om het maken van de afspraken over kinderen zo dwingend mogelijk te maken, en om het maken van het ouderschapsplan voor de ouders in een formele relatie te koppelen aan het indienen van het echtscheidingsverzoek. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat deze vroege timing van het opstellen van het ouderschapsplan soms tot problemen kan leiden, onder meer omdat praktische zaken nog niet altijd zijn geregeld en (een van de) ouders de scheiding (nog) niet hebben/heeft geaccepteerd.

Uit eerder onderzoek blijkt dat het de meerderheid van de gehuwde en ongehuwde ouders lukt om een ouderschapsplan op te stellen. De wetgever heeft destijds besloten om het ouderschapsplan een soort 'toegangspoort' tot de echtscheidingsprocedure te maken. Als geen ouderschapsplan wordt bijgevoegd, kan de verzoeker niet-ontvankelijk worden verklaard. Daarom is een zogenoemde ontsnappingsclausule ingevoerd in artikel 815 lid 6 Rv voor het geval het de ouders niet lukt om gezamenlijk een ouderschapsplan op te stellen. Uit de analyse van Tomassen-van der Lans, de gepubliceerde jurisprudentie en eigen dossieronderzoek is gebleken dat dankzij de ruime toepassing van de ontsnappingsclausule van artikel 815 lid 6 Rv het ouderschapsplan in de praktijk geen echte belemmering vormt voor de toegang tot de rechter.

De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde juridische deskundigen noemen als redenen waarom sommige ouders niet tot afspraken komen: dat een van de ouders zich gekrenkt voelt; conflicten op andere terreinen, bijvoorbeeld over financiële zaken; beschuldigingen door een van de ouders van de andere ouder; de persoonlijkheid van een van de ouders; psychische problemen; niet goed met emoties kunnen omgaan, maar ook dat de ouder die recht op een toevoeging heeft de andere ouder tijdens de onderhandelingen onder druk zet door te dreigen met procederen.

Niet slechts ouders die hun formele relatie ontbinden, maar ook ouders met minderjarige kinderen die hun informele relatie beëindigen, moeten een ouderschapsplan opstellen (art. 1:247a BW). Bij het verbreken van een informele relatie bestaat geen rechterlijke toets, er is immers geen 'formele scheidingsprocedure'. Pas op het moment dat een conflict door een van de ouders aan de rechter wordt voorgelegd krijgt een eventueel ontbrekend ouderschapsplan gevolg. Volgens de wet moet de rechter de zaak dan aanhouden totdat aan die verplichting is voldaan, tenzij aanhouding niet in het belang van het kind is (art. 1:253a lid 3 BW). Partijen zullen dus volgens de wet achteraf samen een plan moeten opstellen op het moment dat zij het niet eens zijn. In de praktijk stelt de rechter deze eis niet vaak en er lijkt in dit opzicht sprake te zijn van een 'dode letter'. Het onderzoek van De Bruijn laat zien dat ongeveer de helft van ex-samenwonende ouders een ouderschapsplan had opgesteld. Verder blijkt dat ongeveer een kwart van deze ouders mondelinge afspraken had gemaakt. Een kleine groep (13%) maakt helemaal geen afspraken, terwijl een heel klein deel aangeeft niet te weten welk soorten afspraken zij hebben gemaakt.

Volgens de wet moet het ouderschapsplan ten minste afspraken bevatten over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken, de wijze waarop ouders elkaar informeren en de kinderalimentatie (art. 815 lid 3 Rv). Het is echter aan de ouders om te kiezen tussen een gedetailleerd plan en een standaardregeling. Uit de onderzoeken van Tomassen-van der Lans en De Bruijn blijkt dat afspraken in een ouderschapsplan aan de ene kant vaker detailregelingen bevatten dan afspraken gemaakt voor 2009, maar aan de andere kant dat een significant deel van de afspraken over contact/omgang vage regelingen bevatten zoals contact in 'overleg' of

‘wanneer kind dat wil’. Er is geen direct verband tussen meer gedetailleerde afspraken en betere nakoming, want uit het onderzoek van Tomassen-van der Lans blijkt dat naar aanleiding van meer concrete en gedetailleerde plannen ouders niet minder vervolgprocedures aanspannen.

In de literatuur worden zorgen geuit over het feit dat het erop lijkt dat een deel van de ouderschapsplannen standaardregelingen inhouden die van Internet zijn gedownload en dat een deel van de ouders het ouderschapsplan mogelijk slechts ziet als een noodzakelijke formaliteit voor de afronding van de echtscheiding, en niet als een richtlijn voor ouders om hun ouderschap in te vullen na de scheiding.

In beginsel kunnen ouders gemaakte afspraken wijzigen en een andere contact/omgangsregeling afspreken, mondeling of schriftelijk. Uit het onderzoek van De Bruijn volgt dat afspraken tussen ouders na de invoering van het verplicht ouderschapsplan vaker worden gewijzigd. Afspraken kunnen ook zonder schriftelijke wijziging van het plan worden gewijzigd doordat ouders de zorg en omgang gewoon ‘anders uitvoeren’ dan volgens de afspraken. Als een of beide ouders de afspraken wensen te wijzigen, maar ze er onderling niet uitkomen, kunnen zij hun geschil aan de rechter voorleggen. Er is veel jurisprudentie inzake wijzigingen van het ouderschapsplan. Veel van deze jurisprudentie heeft betrekking op wijzigingen die verband houden met gewijzigde feitelijke omstandigheden, zoals een verhuizing van een van de ouders, een nieuwe baan, woning of partner. Verhuizingen lijken een belangrijke bron voor juridische procedures over de afspraken over contact/omgang te zijn.

Tomassen-van der Lans concludeert dat het ouderschapsplan niet de door de wetgever beoogde doelen lijkt te halen. Uit haar onderzoek volgt dat het totaal aantal vervolgprocedures over de kinderen die door de ouders binnen twee jaar na de scheiding zijn aangespannen in de steekproef van voor en na de invoering van het verplicht ouderschapsplan stabiel gebleven is op het niveau van ongeveer 9% van alle zaken. In de steekproef van voor de invoering van het ouderschapsplan werd de helft van de vervolgprocedures aangespannen naar aanleiding van de door de ouders toen nog vrijwillig gemaakte afspraken. In de steekproef van na de invoering van het verplicht ouderschapsplan is het aantal vervolgprocedures naar aanleiding van verplichte afspraken gestegen tot 75% van alle vervolgprocedures. 50% van alle vervolgprocedures in beide steekproeven gaat over contact/omgang. Verder zijn er aanwijzingen dat ook ouders die een gedetailleerd ouderschapsplan hebben opgesteld toch gaan procederen, en zelfs dat juist naar aanleiding van de gedetailleerdheid van het ouderschapsplan het later vaker tot een procedure komt. Een vervolgprocedure naar aanleiding van de afspraken betekent dat de afspraken niet worden nageleefd of/ en de ouders het niet eens kunnen worden over wijziging daarvan. Dat betekent dat de invoering van het verplicht ouderschapsplan niet tot betere naleving van de afspraken heeft geleid. Het onderzoek van De Bruijn bevestigt de conclusies van Tomassen-van der Lans dat de invoering van het verplicht ouderschapsplan het aantal vervolgprocedures niet heeft verminderd.

Het onderzoek van Van der Valk en Spruijt (2013), Spruijt en Kormos (2014) en De Bruijn (2017) heeft zicht gegeven op de mogelijke invloed van het ouderschapsplan op niet-juridische conflicten tussen de ouders. In de eerste twee genoemde onderzoeken – gebaseerd op rapportage door jongeren zelf – is een hogere mate van ouderlijke conflicten en een lagere mate van welbevinden geconstateerd in de groep gezinnen van na de invoering van het verplichte ouderschapsplan. De bevindingen van De Bruijn – gebaseerd op de rapportage door de ouders - met betrekking tot ouderlijk conflict zijn genuanceerder. Aan de ene kant is het niveau van de spanning tussen de gescheiden ouders sinds 2009 gestegen. Aan de andere kant is het aantal extreme gevallen van ouderlijk conflict gedaald. De eindconclusie van De Bruijn op dit punt is dat het *overall* effect van het ouderschapsplan op het ouderlijk conflict positief is. Los hiervan concludeert De Bruijn dat de invoering van het verplichte ouderschapsplan nagenoeg geen effect op het welzijn van het kind gehad lijkt te hebben. Per saldo komt uit alle evaluaties naar voren dat het verplichte ouderschapsplan in zijn huidige vorm de gestelde doelstellingen lijkt niet te hebben gehaald.

3.1.2 INSTRUMENTEN TER NALEVING (ONDERZOEKSVRAAG 4)

Indien ouders gezamenlijk een contact-/omgangsregeling vaststellen, betekent dit niet automatisch dat deze wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat kinderen te laat naar een ouder worden gebracht, of helemaal niet, of, anders dan de afspraak was, niet door een ouder worden opgehaald. De vierde

onderzoeksvraag heeft daarom betrekking op de vraag welke instrumenten en mogelijkheden er zijn om ouders tot naleving van de afgesproken contact-/omgangsregeling te bewegen. In deel II hoofdstuk 3 van het rapport is hierop vanuit het juridisch onderzoeksveld een antwoord geformuleerd. Opmerking verdient dat er een nauwe samenhang is met het wijzigen van afspraken. Indien afspraken niet worden nageleefd, ligt het vaak voor de hand om te kijken naar de mogelijkheid om de contact-/omgangsregeling te (laten) wijzigen. De rechter speelt hierin, samen met de Raad voor de Kinderbescherming en de hulpverlening, een belangrijke rol. In dit kader is van belang dat uit internationale mensenrechten bepaalde verplichtingen voor de Nederlandse overheid (en daarmee in dit geval voor de rechterlijke macht) voortvloeien. Daarbij bestaat een groot aantal (juridische) mogelijkheden die in het schema hieronder zijn weergegeven.

INSTRUMENTEN OM NALEVING VAN AFSPRAKEN OVER CONTACT/OMGANG TE BEVORDEREN	
(LATEN) WIJZIGEN VAN AFSPRAKEN	
<ul style="list-style-type: none"> • Door ouders onderling • Met behulp van mediation/hulpverlening • Door de rechter 	
CIVIELRECHTELIJKE INSTRUMENTEN	
1. Specifieke (familierechtelijke) instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Mediation / omgangsbemiddeling • Forensische mediator / ouderschapsonderzoek • Omgangsbegeleiding, Begeleide OmgangsRegeling (BOR) & omgangshuizen
2. Algemene familierechtelijke instrumenten - Boek 1 Burgerlijk Wetboek	<ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere curator • (Omgangs)ondertoezichtstelling • Gezagswijziging • Wijziging van de hoofdverblijfplaats van het kind • Gezagsbeëindiging • Opschorting, vermindering of ontzegging van partner- of kinderalimentatie • Aansporend boetebeding
3. Algemene civielrechtelijke dwangmiddelen - Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering	<ul style="list-style-type: none"> • Dwangsom • Lijfswang • Afgifte met behulp van de sterke arm (politie)
STRAFRECHTELIJKE INSTRUMENTEN	
<ul style="list-style-type: none"> • Onttrekking aan het gezag/ desbevoegd opzicht (art. 279 Sr) 	

Mensenrechtelijk kader

De Nederlandse overheid heeft op grond van het internationale recht een inspanningsverplichting om het recht op contact/omgang tussen ouders en kinderen te effectueren. Deze verplichting vloeit voort uit de artikelen 8 EVRM, 9 (3) IVRK, 16 IVRK en 24 lid 3 EU-Handvest en blijkt uit uitspraken van het EHRM inzake de effectuering van omgangsmaatregelen op basis van artikel 8 EVRM. Ten aanzien van de effectuering van het recht op contact/omgang houdt de positieve verplichting op grond van jurisprudentie van het EHRM op hoofdlijnen het volgende in:

- Nationale autoriteiten moeten hun uiterste best doen om de relatie tussen een kind en ouder na scheiding te behouden en waar nodig te herstellen. Dit betreft een inspanningsverplichting op grond waarvan de autoriteiten alle benodigde stappen dienen te zetten om ervoor te zorgen dat er contact/omgang is;

- Bij het treffen van maatregelen om contact/omgang tussen ouder en kind te bevorderen, is snelheid van groot belang, omdat het verstrijken van tijd onherstelbare gevolgen kan hebben voor de onderlinge relatie tussen ouder en kind;
- De toepassing van sancties om tot effectuering van contact/omgang te komen, dient niet te worden uitgesloten (hoewel sancties die zich tegen het kind kunnen keren onwenselijk kunnen zijn);
- De belangen van het kind zijn niet slechts *a primary consideration* maar zijn *paramount*;
- De Hoge Raad heeft op basis hiervan geoordeeld dat van de rechter een actieve opstelling wordt verlangd om ervoor te zorgen dat een ouder en een kind contact/omgang hebben, waartoe hij over verschillende instrumenten beschikt, die indien nodig ingezet moeten worden.

Familierechtelijke instrumenten specifiek voor omgangsproblematiek

Een belangrijke bevinding is dat het hulpaanbod inzake familierechtelijke instrumenten zoals begeleide omgang, omgangsbemiddeling etc. gefragmenteerd is en per gerecht, gemeente en regio verschilt. Een overzicht ontbreekt van de verschillende initiatieven en hun effectiviteit. In de literatuur en interviews klinkt een duidelijke roep om in scheidingszaken vooral ‘maatwerk’ te leveren. Forensische mediation, ook wel ouderschapsonderzoek genoemd, wordt met name toegepast in zaken waarin het conflict tussen de ouders ernstig is geëscaleerd. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten met dit instrument weinig ervaring hebben.

De mogelijkheid om gebruik te maken van begeleide omgangsregelingen/omgangshuizen wordt door respondenten als positief ervaren en hiervan wordt zeer geregeld gebruik gemaakt. Hoewel geen duidelijk beeld bestaat van de effectiviteit van dit instrument, is in ieder geval duidelijk dat begeleide omgang/ of contact/omgang met een kind in een omgangshuis, het voor een ouder mogelijk maakt om hun kind op dat moment (weer) te zien. De Kinderombudsman heeft als knelpunt genoemd dat er geen heldere kaders of richtlijnen zijn waaraan omgangshuizen moeten voldoen.

Het belangrijkste knelpunt dat uit de literatuur en de interviews met professionals naar voren komt ten aanzien van familierechtelijke instrumenten en hulpverleningsmogelijkheden betreft de versnippering ervan. In 2016 heeft de Raad voor de rechtspraak de aanbeveling gedaan om tot een landelijk uniform hulpaanbod te komen en ook uit de interviews komt naar voren dat het hulpaanbod moet worden verbeterd. De zichtbaarheid daarvan en de bekendheid met de verschillende instrumenten/hulpaanbod zouden moeten worden vergroot, evenals de deskundigheid van de professionals. Als oplossingsrichtingen wordt onder meer gedacht aan het in het leven roepen van een echtscheidingsloket/wijkteam in iedere gemeente, het in een vroegtijdig stadium inschakelen van een deskundige die kan diagnosticeren welke hulp nodig is, het ontwikkelen van een stappenplan voor scheidingszaken, sterker inzetten op preventieve hulpverlening en verbetering van de samenwerking tussen hulpverleners. Tevens klinkt een roep om nazorg te bieden, zodat tussen ouders gemaakte afspraken kunnen worden gemonitord. In dit verband verdient dat Martalas recent heeft voorgesteld om in Nederland de mogelijkheid van invoering van *Parenting coordination* te onderzoeken.

Algemene familierechtelijke instrumenten uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn enkele instrumenten opgenomen die niet specifiek bedoeld zijn voor de handhaving van contact-/omgangsregelingen. De mogelijkheid tot benoeming van een bijzondere curator, de (omgangs)ondertoezichtstelling, gezagswijziging/ wijziging van de hoofdverblijfplaats van het kind, gezagsbeëindiging en de toepassing van financiële prikkels, zoals het opschorten of wijzigen van de verplichting tot het betalen van alimentatie en het aansporend boetebeding zijn algemene mogelijkheden. Uit het literatuur- en jurisprudentieonderzoek, de interviews en het dossieronderzoek is weinig informatie naar voren gekomen over de effectiviteit van deze instrumenten. Het aansporend boetebeding, is een mogelijkheid die, voor zover bekend, in de praktijk nauwelijks tot niet wordt benut. De mogelijkheid tot het opschorten of wijzigen van de verplichting tot het betalen van kinderalimentatie wordt zeer zelden gebruikt, omdat gebruik hiervan rechtstreeks (de zorg voor) het kind kan schaden. De mogelijkheid tot het opschorten of wijzigen van partneralimentatie leidt bij de professionals tot minder weerstand en lijkt vaker te worden toegepast. Deze financiële prikkel kan echter gevolgen hebben voor (de zorg voor) het kind maar dan op meer indirecte wijze.

In de praktijk wordt soms gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot *gezagswijziging*. De Hoge Raad heeft bepaald dat dit een uiterst middel dient te zijn, dat - vanwege het ingrijpende karakter van deze maatregel - de beslissing waarin dit wordt bepaald aan hoge motiveringseisen moet voldoen en dat aan alle (algemene) voorwaarden voor het toekennen van een gezagswijziging moet zijn voldaan. Uit de jurisprudentie volgt dat deze maatregel in sommige gevallen wordt benut en dat in enkele gevallen een 'dreigende' gezagswijziging wordt gebruikt als 'stok achter de deur' in de hoop dat een ouder (alsnog) medewerking verleent aan contact/omgang.

Wijziging van de hoofdverblijfplaats van een kind van de ene naar de andere ouder heeft eveneens een, zeker ook voor het kind, (zeer) ingrijpend karakter. Daarom wordt dit instrument niet vaak benut. De mogelijkheden tot wijziging van het gezag over het kind en/of wijziging van diens hoofdverblijfplaats zijn dus instrumenten met een ingrijpend karakter die als *ultimum remedium* (kunnen) worden ingezet.

Uit de jurisprudentie volgt dat niet-naleving van afspraken ten aanzien van contact/omgang *an sich* niet toereikend is om het gezag op grond van artikel 1:266 BW te beëindigen. *Gezagsbeëindiging* is alleen mogelijk in geval van bijkomende problemen/omstandigheden. Dit betreft derhalve geen instrument dat in de praktijk wordt ingezet om tot naleving van contact/omgangsregelingen te komen.

Van de mogelijkheid om het gezag van één of beide ouders te beperken met een (*omgangs-*) *ondertoezichtstelling* (OTS) wordt, zo volgt uit de literatuur, jurisprudentie, de interviews en het dossieronderzoek, geregeld gebruik gemaakt. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman komt naar voren dat de OTS pas in een laat stadium wordt ingezet en dat het beter zou kunnen zijn als deze mogelijkheid eerder wordt benut, maar ook dat een OTS kan leiden tot verdere escalatie van conflicten tussen de ouders en dat daarom de effectiviteit van de OTS bij omgangsproblemen zou moeten worden geëvalueerd. Uit de jurisprudentie blijkt dat een OTS in diverse zaken de contact/omgangsproblematiek niet heeft opgelost en dat de rechter daarom om toepassing van andere instrumenten wordt gevraagd.

Met de mogelijkheid tot benoeming van een *bijzondere curator* hebben veel geïnterviewde professionals ervaring. In hoeverre dit instrument effectief is, is niet duidelijk. Uit de interviews blijkt dat men doorgaans positief is over dit instrument; sommige geïnterviewden geven, net als in de literatuur wordt geopperd, aan dat dit middel vaker zou moeten worden ingezet. Argumenten daarvoor zijn dat de stem van het kind op deze wijze helder naar voren kan worden gebracht, het soms lukt contact/omgang te bewerkstelligen en dat het voor een kind prettig kan zijn om een bijzondere curator te hebben.

Algemene civielrechtelijke dwangmiddelen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) zijn enkele algemene civielrechtelijke dwangmiddelen opgenomen die niet specifiek zijn bestemd ter handhaving van afspraken over contact/omgang, maar daarvoor wel kunnen worden gebruikt. Het gaat om het opleggen van een dwangsom, lijfswang of afgifte van het kind met behulp van de sterke arm. Van deze instrumenten wordt de eerstgenoemde mogelijkheid, de oplegging van een *dwangsom*, het meest benut bij omgangszaken. Dit is een middel waarnaar in een vroegtijdig stadium, als afspraken worden geschonden, wordt gegrepen. Uit de interviews met juridische professionals blijkt dat dit instrument effectief kan zijn indien sprake is van een ouder die wel kan, maar niet wil meewerken aan contact/omgang. Uit de literatuur volgt dat dit middel met name effectief is als afspraken incidenteel worden geschonden. Verder wordt de effectiviteit in sterke mate bepaald door de financiële situatie van de ouder die de afspraken schendt.

Lijfswang, ook wel gijzeling genoemd mag, vanwege het vrijheidsbenemende karakter en omdat het ingrijpende gevolgen kan hebben voor het betrokken kind, alleen worden toegepast als uiterst middel. De Hoge Raad heeft uitdrukkelijk bepaald dat lijfswang ter effectivering van omgangsregelingen is toegestaan. In hoeverre dit middel effectief is, is niet bekend. Wel blijkt dat dit instrument in de praktijk, zo volgt uit de jurisprudentie en interviews, niet vaak wordt toegepast.

De rechter kan bepalen dat een contact/omgangsregeling ten uitvoer mag worden gelegd met behulp van de sterke arm, hetgeen inhoudt dat een kind wordt opgehaald door de politie en voor contact/omgang naar de andere ouder wordt gebracht. Dit middel is, als het kind daadwerkelijk wordt overgebracht, effectief in die

zin dat ouder en kind elkaar op dat moment zien. Het is ook mogelijk dat ‘dreiging’ hiermee reeds het beoogde effect heeft. Aan de hand van de bestudeerde literatuur, jurisprudentie, het dossieronderzoek en de interviews is niet duidelijk geworden hoe vaak dit middel wordt ingezet en wat de *overall* effecten hiervan zijn.

Strafrechtelijke instrumenten uit het Wetboek van Strafrecht

Op grond van artikel 279 Wetboek van Strafrecht kan een ouder met gezag – dus niet de ouder zonder gezag – indien een contact/omgangsregeling niet wordt nagekomen aangifte doen bij de politie wegens onttrekking van het kind aan diens gezag en/of desbevoegd opzicht. Het Openbaar Ministerie besluit over vervolging. Artikel 279 Sr is een algemene bepaling die ziet op onttrekking van een kind aan het gezag/opzicht en is dus niet specifiek geschreven om in contact/omgangszaken te worden toegepast. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de bepaling ook van toepassing kan zijn als degene die mede het gezag uitoefent het kind aan het gezag/opzicht van de andere ouder onttrekt. Lange tijd is de bepaling in de jurisprudentie niet eenduidig toegepast, maar daarin zou verandering kunnen komen nu in maart 2018 de Richtlijn voor strafvordering onttrekking minderjarige aan wettig gezag van kracht is geworden, waarin is toegelicht in welke situaties dit instrument kan worden ingezet en indicaties worden gegeven voor het soort en de hoogte van de straf. In hoeverre dit middel effectief is, kan aan de hand literatuur, jurisprudentie, de interviews en het dossieronderzoek niet worden vastgesteld. Uit cijfers van het Openbaar Ministerie volgt dat dit instrument geregeld wordt benut. Over het antwoord op de vraag in hoeverre dat wenselijk is, zijn de meningen, zo blijkt uit de literatuur en interviews, verdeeld. Argumenten tegen de inzet van dit instrument zijn onder meer dat dit het kind kan/zal schaden, het conflict tussen ouders kan vergroten, stigmatiserend kan werken en dat de strafrechter deze zaken moeilijk kan beoordelen omdat ouders vaak elkaar diskwalificeren. Argumenten voor het benutten van deze strafrechtelijke mogelijkheid zijn onder andere dat hiervan mogelijk een preventieve werking kan uitgaan en dat een strafrechtelijke sanctie zoals een voorwaardelijke taakstraf soms een minder ingrijpend karakter heeft dan een civielrechtelijke reactie. Veruit de meeste geïnterviewde juridische professionals zijn geen voorstander van de inzet van het strafrecht ter handhaving van contact-/omgangsregelingen. Enkele geïnterviewden menen dat het strafrecht voor contact/omgangszaken alleen geschikt is als niets anders meer helpt; als *ultimum remedium*. Het creëren van een nieuwe wettelijke bepaling in het Wetboek van Strafrecht waarin specifiek het niet nakomen van contact/omgangsregelingen strafbaar wordt gesteld kan bij de respondenten niet op steun rekenen.

3.2 RESULTATEN UIT HET SOCIAALWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

In deel III zijn de sociaalwetenschappelijke onderzoeksvragen beantwoord naar oorzaken en verklaringen voor niet naleving van afspraken over omgang en welke inzichten hieruit kunnen worden afgeleid voor de Nederlandse context (onderzoeksvragen 2 en 3). Ook is aan de hand van deel III informatie verzameld die van belang is voor de vraag welke aanknopingspunten er zijn ter bevordering van de naleving van omgangsafspraken. Er zijn vier verschillende methodes gebruikt waarvan de resultaten hier afzonderlijk worden weergegeven.

3.2.1 LITERAATUURSTUDIE (ONDERZOEKSVRAGEN 2 EN 3)

In de eerste plaats is een korte literatuurstudie verricht. Er bleek vrijwel geen sociaalwetenschappelijke literatuur te bestaan over het niet nakomen van afspraken na scheiding, maar wel over mogelijke indicatoren daarvan, zoals (slechte) samenwerking tussen ouders, ouderlijke conflicten en *gatekeeping*.

Onderzoek op het gebied van contact/omgang na scheiding laat zien dat kinderen beter functioneren en zich gunstiger ontwikkelen wanneer zij na de scheiding een positieve, ondersteunende relatie hebben met beide ouders. Een dergelijke relatie is alleen mogelijk wanneer er ook daadwerkelijk contact met beide ouders is. Contactfrequentie na scheiding hangt duidelijk samen met kwaliteit van de ouder-kind relatie, hoewel deze niet gelijk aan elkaar zijn. Sociaalwetenschappelijk onderzoek biedt geen eenduidige inzichten over de vraag hoe omgang, contactfrequentie en welzijn van kinderen samenhangen. Meer onderzoek is nodig om te kunnen bepalen onder welke voorwaarden en voor welke kinderen bepaalde zorg- en omgangsregelingen geschikt zijn. Met betrekking tot een positieve ontwikkeling van het kind na scheiding zijn drie andere

factoren met name van belang: (1) de kwaliteit van de relatie van het kind met zowel vader als moeder, (2) de kwaliteit van opvoeding en (3) de mate van conflicten tussen ouders.

Overzichtsstudies met betrekking tot complexe scheiding – waarbij ouders door aanhoudende ernstige conflicten het wederzijds belang, maar vooral het belang en welzijn van de kinderen uit het oog verliezen – laat een aantal beschermende en risicofactoren zien. Beschermend tegen hoogconflicteuze scheidingen zijn in elk geval een goede relatie tussen de ouders voorafgaand aan de scheiding en een optimistische persoonlijkheid van de ouders. Ook het vermogen tot samenwerking en communicatie van ouders beschermt tegen oplopende conflicten na scheiding en dit geldt ook voor de bereidheid van ouders om hulp te accepteren. Tenslotte is acceptatie van de scheiding door beide ouders een beschermende factor. Risicofactor voor een complexe scheiding is in elk geval een slechte relatie voor de scheiding, waarbij veel conflicten waren, sprake was van patronen van negatieve uitwisseling en gebrekkige onderhandelingsvaardigheden en een negatieve conflictoplossingsstrategie. Ook zijn er aanwijzingen vanuit de literatuur dat PTSS, hechtingsproblemen, persoonlijkheidsproblemen, verslavingsproblemen en ASS-problematiek een rol kunnen spelen bij het ontstaan van ernstige relatieproblemen en daarmee ook van complexe scheidingen. Verder blijken ouders die meer zelf- dan kind-georiënteerd zijn ook eerder gezamenlijke conflicten na de scheiding te hebben. Ook problemen met geweld of verslaving kunnen een rol spelen. Tenslotte komt duidelijk naar voren dat ouders die het proces van verwerking van de scheiding nog niet goed doorlopen hebben, meer conflicten na de scheiding hebben. Het netwerk van de beide ouders kan hierin escalerend werken.

Restrictieve *gatekeeping* na scheiding, waarbij de ene ouder de andere belemmert in het contact met het kind, wordt in de literatuur vooral beschreven in de vorm van *gatekeeping* door de moeder. *Gatekeeping* bestaat uit een attitude- en een gedragscomponent. De attitude-component houdt kort gezegd in dat de ene ouder (vaak moeder) zichzelf als de betere verzorger en opvoeder beschouwt. De gedragscomponent omvat het daadwerkelijk proberen te verhinderen of verminderen van contact van het kind met de andere ouder. Er is empirische evidentie voor het bestaan van *gatekeeping*. Enkele onderzoekers zijn van mening dat *gatekeeping* niet zozeer eenzijdig ontstaat vanuit een ouder, maar eerder een dynamisch proces is tussen beide ouders. Aanwijzingen hiervoor zijn de bevinding dat *gatekeeping* gerelateerd lijkt te zijn aan een meer traditionele rol- en taakverdeling voor de scheiding. Verder zijn ouderlijke conflicten na de scheiding en restrictieve *gatekeeping* vaak met elkaar verweven. Kort gezegd: wanneer de rol- en taakverdeling voor de scheiding traditioneler was en er na de scheiding veel conflicten tussen ouders zijn, is er meer sprake van belemmering van de ene ouder van het contact met het kind en de andere ouder.

Wanneer sprake is van zeer restrictieve *gatekeeping* kan dit ontwaarden in de situatie waarin een kind een van de ouders niet meer wil zien. Kinderen zijn dan in een dermate ernstig loyaliteitsconflict gekomen dat zij de keuze maken voor de ene ouder boven de andere ouder. Hiernaar wordt wel verwezen als ‘oudervervreemding’ en aanverwante termen, maar voor het verschijnsel waarop gedoeld wordt is nog niet veel overeenstemming tussen klinisch professionals en wetenschappers, en nog niet voldoende empirische evidentie. Bovendien zijn er ook wat dit probleem betreft aanwijzingen dat sprake is van wederzijds gedrag van ouders. Recent komt uit enkele reviews naar voren dat er veel overeenstemming is tussen kinderen, vaders, moeders en professionals over de gedragingen van ‘vervreemdende’ ouders. Hoewel er nog geen gevalideerd instrument is om het verschijnsel ‘oudervervreemding’ te meten, is er dus wel veel overeenstemming over de inhoud ervan. Uit de praktijk komt naar voren dat de situatie waarin kinderen een van de ouders niet meer willen zien reëel en regelmatig voorkomend is, hoewel cijfers hierover ontbreken. Er wordt door enkele onderzoekers beargumenteerd dat ‘oudervervreemding’ moet worden beschouwd als een vorm van huiselijk geweld, waarbij kinderen schade wordt toegebracht.

3.2.2 DOSSIERONDERZOEK

Om beter zicht te krijgen op de vraag welke afspraken er gemaakt zijn over contact/omgang, welke instrumenten ter naleving gebruikt zijn en waarom afspraken niet worden nageleefd, heeft dossieronderzoek plaatsgevonden naar een aantal zaken, waarbij de Raad voor de Kinderbescherming op verzoek van de rechter

een gezag- en omgangsonderzoek of kinderschermingsonderzoek heeft uitgevoerd. Het ging hierbij in totaal om 32 dossiers, waarvan in 19 sprake was van een ouderschapsplan en 13 waarbij sprake was van afspraken, maar niet in de vorm van een ouderschapsplan. Het betreft 20 gezag- en omgangszaken en 12 (kinder)beschermingszaken. Hierbij moet vermeld worden dat sommige zaken als gezag- en omgangszaken gestart zijn, maar door de Raad zeld zijn opgeschaald naar kinderschermingszaak.

Uit de analyse komt het volgende naar voren:

- Er zijn geen aanwijzingen dat afspraken tussen ouders een rol spelen wanneer de zaak escaleert; de Raad gaat niet na wat de afspraken waren en wie ze eventueel geschonden heeft, maar richt zich op de vraag wat de situatie nu is, gelet op het belang van het kind, en hoe de ouders nu uit de patstelling moeten komen.
- De niet-nakoming van de afspraken ligt in de onderzochte gevallen vaak aan beide ouders. Wellicht is het begonnen bij een ouder, maar dit valt niet meer te achterhalen op het moment van het Raadsonderzoek. Wel is in rapportages van de Raad bijna altijd een beschrijving te vinden van een opeenvolging van gedragingen van beide ouders die niet gericht zijn op coöperatie.
- De patronen van *gatekeeping* door moeders, ‘ouderonthechting’ en aanverwante verschijnselen, worden nauwelijks teruggevonden in de onderzochte rapportages. Het beeld is veel genuanceerder:
 - o Een deel betreft complexe multiprobleemgezinnen waarin bij beide ouders problemen spelen;
 - o Vaak is vanuit beide ouders sprake van beschuldigingen en dwarsbomen;
 - o Er is sprake van zeer verstoorde communicatie, wantrouwen, hoog-geëscaleerd conflict, zeer-negatief beeld van de andere ouder;
 - o In sommige gevallen was de relatie al voor de scheiding niet goed en is het in de verhouding tussen de ouders al lang voor de scheiding misgegaan;
 - o Conflicten kunnen escaleren meteen tijdens de scheiding of later naar aanleiding van incidenten of bepaalde transities zoals de komst van nieuwe partners of verhuizingen;
 - o Loyaliteitsconflicten doen zich voor, maar de meeste kinderen willen beide ouders zien, ‘vervreemding’ is slechts in een zaak genoemd;
 - o De netwerken van de ouders spelen, vaak onbedoeld, een negatieve rol, maar soms is het beeld wat genuanceerder.

Vanuit het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat het hier veelal om een zeer complexe groep gezinnen na scheiding gaat, waarbij elk gezin complex is op een andere manier. In feite zijn het allemaal op zichzelf staande casussen. De redenen voor het niet nakomen van afspraken rond contact/omgang – voor zover hierover iets kan worden gezegd – zijn ook zeer divers.

Er zijn geen eenduidige antwoorden op vragen omtrent het nakomen van afspraken na scheiding, mede doordat niet alle benodigde informatie over gemaakte afspraken en schending van deze afspraken aanwezig was. Daarnaast worden afspraken dikwijls veranderd, of verschillen ouders van mening over welke afspraken nu wel of niet zijn gemaakt. Voor de Raad is het vooral belangrijk wat op dit moment het beste is in het belang van het kind. Dat is de focus in het Raadsonderzoek, en dus niet per se hoe de zorg- en omgangsregeling ooit was vastgesteld en welke ouder zich wel/niet aan afspraken houdt.

Dynamiek ouders

Wat in de meerderheid van de zaken terugkomt, zijn de zorgen die ouders hebben over de thuissituatie bij de andere ouder. Het is lastig om objectief te beoordelen of deze zorgen terecht zijn, vooral omdat ouders elkaar over en weer beschuldigen. Of deze ouders hier daadwerkelijk het vertrouwen kwijt zijn, of dit ook deels inzetten in de onderlinge strijd, is niet vast te stellen. Ouders lijken in een vastlopend patroon te zitten waarbij zij problemen vooral toeschrijven aan de andere ouder. Hun eigen aandeel in de problemen vinden zij dan lastig te erkennen, zoals de Raad in deze dossiers ook regelmatig vaststelt. Daardoor is het in de wirwar van wederzijdse negatieve informatie en beschuldigen van de ouders, opeenvolgingen van (negatieve) gebeurtenissen en procedures, vaak niet mogelijk om eenduidig aan te geven bij welke ouder de scheidingssituatie geëscaleerd is en wie welke afspraken heeft geschonden. Los daarvan, is het streven van

de Raad vrijwel altijd (indien de veiligheid van het kind gewaarborgd is) dat omgang met beide ouders gerealiseerd wordt.

In veel gevallen is sprake van loyaliteitsproblemen bij kinderen, Hierbij kan uit beeld raken wat het kind nou eigenlijk zelf zou willen, doordat veel kinderen sterk rekening houden met beide ouders en zich vaak tussen hen in voelen staan. Toch komt de wens van kinderen zelf ten aanzien van de omgang met beide ouders regelmatig boven water in de Raadsonderzoeken, bijvoorbeeld in gesprekken met de raadsonderzoeker Met betrekking tot het functioneren van kinderen lijken met name de wederzijdse beschuldigingen en het elkaar dwarsbomen van ouders het probleem te zijn, en niet zozeer welke afspraak precies niet worden nagekomen door wie.

In veel van deze complexe scheidingen valt het grote aantal juridische procedures en de relatief geringe hoeveelheid psychologische begeleiding op. In gevallen waarbij aantoonbaar sprake was van problematiek bij één ouder (zoals verslaving, depressie) was veelal wel individuele hulp geweest. In een zeer beperkt aantal gevallen zijn er echter aanwijzingen voor meer intensieve ouder-begeleiding in de vorm van ouderschapsreorganisatie, conflictbeheersing, trauma-verwerking en dergelijke. Het valt op dat heel vaak de problematiek van de ouders gelinkt is aan een slechte verwerking van de scheiding door een van de ouders. Om escalatie te voorkomen en de voortdurende juridisch strijd te beperken zijn vroegtijdige signalering en passende begeleiding van belang.

Bij de resultaten uit het dossieronderzoek moet in aanmerking worden genomen dat de steekproef niet representatief is voor gezinnen na scheiding waarin een of beide ouders zich niet aan de afspraken houden, omdat het voor een behoorlijk deel de meer complexe zaken rondom scheiding betreft. Ook zijn de resultaten op basis van deze beperkte steekproef niet te generaliseren naar alle gezags- en omgangszaken en beschermingsdossiers van de Raad.

3.2.3 INTERVIEWS

Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met 9 professionals uit uiteenlopende sociale werkvelden en met 18 ouders en 12 jongvolwassen kinderen uit gescheiden gezinnen.

Interviews professionals

Problemen rondom afspraken hebben volgens de negen geïnterviewde professionals veelal betrekking op financiën en zorg en omgang. Ook komt naar voren dat afspraken regelmatig bijstelling behoeven, bijvoorbeeld wanneer de ontwikkelingsfase van een kind verandert, maar ook wanneer de afspraken in de praktijk niet goed blijken te werken. Elke verandering kan aanleiding zijn voor conflicten en het niet naleven van afspraken. Voor het niet naleven van afspraken wordt als belangrijkste reden genoemd: de nog niet verwerkte scheiding en het proces van rouw en verlies. Daarbij is volgens vrijwel alle geïnterviewde professionals meestal niet zozeer sprake van de ene ouder die de andere belemmert, maar van ouders die elkaar dwarszitten. Hierachter gaan veel emoties schuil. Deze spelen soms ook weer op wanneer zich veranderingen voordoen in de omstandigheden. Daarbij worden door meerdere geïnterviewden genoemd: een verhuizing, een andere baan of een nieuwe partner. Dit kan aanleiding geven tot problemen rond de naleving van afspraken. Belemmering van afspraken kan ook voorkomen wanneer de taakverdeling voor de scheiding erg scheef was en een van de ouders moeite heeft met een meer gelijke verdeling. Persoonlijkheidsproblematiek van een of beide ouders komt niet overtuigend als factor in het niet naleven van afspraken uit de interviews naar voren, hoewel bepaalde persoonlijkheidstypes wel meer conflictgevoelig zijn. Daarnaast wordt door enkele geïnterviewden (vaak negatieve) rol van het netwerk genoemd; dit kan zorgen voor polarisatie en zo bijdragen aan het niet naleven van afspraken. Tenslotte wordt vaak opgemerkt dat sprake is van een gebrek aan vertrouwen tussen ouders. Deels kan dit zijn opgebouwd door het niet naleven van afspraken, maar ook al in de relatiegeschiedenis. Daarnaast speelt hier een wisselwerking, omdat ouders die elkaar niet vertrouwen ook eerder afspraken niet nakomen of belemmeren.

Veel geïnterviewde professionals geven aan dat meer moet worden samengewerkt tussen verschillende professionals en dat de wederzijdse informatievoorziening moet verbeteren door kortere lijntjes. Daarnaast wordt het belang van meer maatwerk benadrukt en wordt genoemd dat één (regie)rechter kan zorgen voor

minder conflict-escalatie en juridisering. Dejuridisering is een punt dat vaker genoemd wordt: de mogelijkheid van procederen kan conflicten verergeren, alsmede twee-advocaten-procedures. Als oplossing voor niet naleven wordt vooral gedacht aan meer aandacht in het voorveld: meer preventie en meer laagdrempelige (snelle) hulp voor ouders na scheiding. De zichtbaarheid van hulp moet verbeterd worden en er is meer kennis bij hulpverleners nodig, vooral over complexe scheidingen. Ook wordt door enkele professionals aangegeven dat een gezin een dynamisch systeem is en dat dit niet aansluit bij een statisch ouderschapsplan. Hierin zou dus een proefperiode kunnen staan, en opgenomen moeten worden dat afspraken met zekere regelmaat worden geëvalueerd. Strafmaatregelen of sancties zijn volgens de meeste geïnterviewde professionals geen oplossing omdat deze met name het kind kunnen schaden. De stem van het kind moet beter worden meegewogen door zowel ouders als professionals. Een bemiddelende aanpak met mediation heeft volgens de meerderheid van de geïnterviewde professionals de voorkeur; als dit niet werkt drang richting ouder-begeleiding en pas als dit niet werkt, zou de gang naar de rechter moeten volgen.

Interviews ouders

Bij veel van de 18 geïnterviewde ouders was voor de scheiding sprake van een redelijk traditionele rol- en taakverdeling. Dit geldt ook voor de zorg- en omgangsregeling na scheiding: voor verreweg de meeste gezinnen geldt hoofdverblijf bij de moeder. Contact en omgang zijn veelal afgestemd op de werksituatie van de ouders, maar de meeste ouders geven wel aan het kind hierin gehoord te hebben. De meerderheid is tevreden over afspraken en de meeste relaties zijn niet problematisch. De geïnterviewde ouders gaven allen aan dat kinderen last hebben gehad van de scheiding, of nog hebben – in geval van veel conflicten tussen de ouders. Veel van de ouders hebben gebruik gemaakt van hulp of ondersteuning voor henzelf, hun relatie of hun kinderen. Ruim de helft had inmiddels een nieuwe partner. Bij de helft is sprake geweest van juridische procedures. Ouders gaven aan dat de meeste problemen rondom afspraken betrekking hebben op zorg en omgang en in mindere mate op financiën. Wanneer de scheiding geen gezamenlijk besluit was, werd vaker melding gemaakt van problemen rond afspraken. Ook wordt door ouders genoemd dat de relatie al voor de scheiding niet zo goed was. Slechts een klein deel van de ouders geeft overigens aan dat er helemaal geen problemen rond de afspraken zijn geweest. De scheiding was bij al deze ouders een gezamenlijk besluit en afspraken kwamen direct na de scheiding goed tot stand. Ten aanzien van gebrekkige naleving van afspraken geldt vaak dat deze al problemen opleverden bij het opstellen van afspraken.

Als problematische factoren genoemd bij de nakoming noemen ouders een zeer scheve rol- en taakverdeling. Dit leek samen te hangen met een slechtere relatie na de scheiding. Verhuizing was vaak aanleiding voor het slecht of niet naleven van afspraken. In een aantal gevallen werd ook de nieuwe partner van een van de ouders genoemd. Verder sprak een aantal ouders over de negatieve rol van emoties en pijn na de scheiding bij het maken van afspraken. Door enkele ouders wordt genoemd dat er te weinig consequenties zijn indien afspraken niet worden nageleefd. Door ouders wordt aangegeven dat zij denken dat afspraken duurzamer zijn wanneer deskundigen langer betrokken blijven. Ook geven ouders aan dat ze het van belang vinden dat de stem van het kind gehoord wordt en tenslotte wordt door ouders gesproken over de wenselijkheid van een proefperiode voor afspraken.

Interviews jongeren

Veel geïnterviewde jongeren waren nog jong toen de hun ouders gingen scheiden. Ongeveer de helft gaf aan dat de relatie tussen de ouders voor de scheiding goed was. Voor verreweg de meeste kinderen kwam de scheiding onverwachts. Alle twaalf geïnterviewde jongeren zijn na de scheiding bij moeder gaan wonen, althans het grootste deel van de tijd. Er was vaak wel sprake van afspraken waarbij een derde van de ouders co-ouderschap koos, een derde voor een traditionele verdeling en een derde de kinderen zelf liet kiezen waar ze wilden wonen. Veel van de geïnterviewde jongeren geven aan sinds ze ouder werden inspraak te hebben gehad in de woonsituatie. Alle jongeren geven aan last te hebben gehad van de scheiding, waarbij ze steun hadden aan mensen van buitenaf.

Ongeveer de helft van de geïnterviewde jongeren gaf aan dat er geen problemen rond afspraken hadden gespeeld. Wanneer er geen strikte afspraken waren, was de naleving flexibeler en waren er geen problemen

over afspraken. Wanneer er problemen waren hadden die volgens de geïnterviewde jongeren betrekking op omgang of alimentatie. Een aantal jongeren gaf aan dat hun vader het na de scheiding feitelijk af had laten weten. Anderzijds waren er ook enkele geïnterviewde kinderen die zelf vader niet meer wilden zien. Verder signaleerde een aantal jongeren dat afspraken niet regelmatig waren geëvalueerd, terwijl dit wel was afgesproken. Wanneer afspraken over omgang niet worden nageleefd, had dit voor de jongeren vooral tot gevolg dat ze een ouder niet meer zagen en/of dat er spanningen waren in de ouder-kind relatie. Contactverlies met een ouder vond een aantal geïnterviewde jongeren emotioneel belastend. De jongeren geven aan dat het belangrijk is om haalbare afspraken te maken, waarbij kinderen inspraak hebben en – wanneer zij ouder zijn – actieve betrokkenheid hebben. Daarnaast geven zij aan dat open communicatie tussen ouders van belang is, en ook dat er welwillendheid vanuit de ouders is ten aanzien van hulp of ondersteuning. De geïnterviewde jongeren benadrukken verder dat ouders hun eigen belangen meer op de achtergrond moeten zetten en het belang van hun kinderen meer op de voorgrond. Daarnaast moeten ouders hun best doen nog even goede opvoeders te zijn na scheiding. Tenslotte wordt door jongeren genoemd dat het belangrijk is om afspraken regelmatig bij te stellen vanwege een veranderende ontwikkeling van het kind.

3.2.4 ANALYSE OP DATABESTANDEN

Drie datasets van drie onderzoeken zijn gebruikt: Gezinnen & Scheiding (2006-2009), KIES voor het kind! (2009- 2014) en Scholieren & Gezinnen (meetronde 2013). Deze onderzoeken waren gericht op verschillende selecties van gezinnen na scheiding. Er is vrij veel overeenstemming tussen de resultaten van de analyses van de verschillende datasets, ondanks het feit dat zij gebaseerd zijn op onderzoek in verschillende periodes, op verschillende groepen respondenten en met deels verschillende instrumenten. In elk geval komt naar voren dat een indicator van het niet naleven van afspraken over omgang de leeftijd van kinderen bij scheiding en de duur sinds scheiding zijn: naarmate de kinderen jonger zijn en de (echt-)scheiding langer geleden is, houden ouders zich minder aan de afspraken. Verder blijkt opleiding een factor te zijn, waarbij duidelijk is dat in gezinnen met lager opgeleide ouders na scheiding afspraken eerder niet worden nagekomen. Conflicten tussen ouders zijn een belangrijke factor: meer conflicten gaan samen met slechtere naleving van afspraken. Dit geldt zowel voor conflicten voorafgaand aan de scheiding als huidige conflicten. Weinig factoren rond het proces van scheiding lijken een rol te spelen bij het wel of niet naleven van afspraken, al blijkt wel dat er bij gezamenlijk ouderlijk gezag (in plaats van eenhoofdig gezag) en afspraken over co-ouderschap na scheiding het aantal ouders dat zich beiden aan de afspraken houdt, het grootst is. Dit is evenwel eerder een selectie-effect dan een oorzaak van naleving van afspraken (d.w.z. ouders die kiezen voor co-ouderschap zijn gemiddeld genomen meer cooperatief en hebben minder conflicten, en zijn daardoor geneigd tot het naleven van afspraken). Verder geven de resultaten een indicatie dat de meer ‘traditionele’ verdelingen samengaan met meer kans op het naleven van afspraken. Mogelijk zijn verdelingen die hiervan afwijken wat lastiger te realiseren voor een bepaalde groep ouders. Als belangrijke aanwijzing van negatieve consequenties van slechte naleving van afspraken zien we dat kinderen van wie een van de ouders de afspraken niet naleeft, significant meer loyaliteitsproblemen hebben en ook meer probleemgedrag en een slechter welbevinden. Gemiddeld genomen wordt vaker aangegeven dat vaders zich niet aan de afspraken rond de omgang houden vergeleken met moeders of jongeren zelf. Uit de analyses komt echter ook duidelijk naar voren dat de beantwoording gebaseerd is op subjectieve beleving en perceptie en dat deze sterk kan verschillen tussen jongeren, vaders en moeders. Alleen al de antwoorden op de vraag aan respondenten over naleving van de afspraken laten een overduidelijk gebrek aan overeenstemming zien. Tegelijk is dit ook juist een indicatie van de problematiek: het elkaar wederzijds beschuldigen en oneens zijn over belangrijke zaken. Dit laat ook een van de additionele analyses zien: negatieve/afwijzende uitspraken van ouders over elkaar zijn sterk gecorreleerd binnen gezinnen. Wanneer een ouder negatieve dingen over de andere ouder vertelt, hangt dit juist samen met de perceptie van jongeren dat deze ouder verantwoordelijk is voor veel problemen in de familie. Dit doet sterk denken aan de opvatting van Rowen en Emery (2018), die afstand nemen van de term ‘oudervervreemding/‘ouderverstoting’ en dergelijke, en het in plaats daarvan hebben over ‘*parental denigration*’.

Op basis van de resultaten van de data-analyses kan geconcludeerd worden dat niet-naleving van afspraken door ouders na scheiding een kenmerk is van conflicten tussen ouders en complexe scheidingen, waarbij ouders minder overeenstemming hebben op veel meer vlakken dan alleen de afspraken over omgang. Het feit dat ontevredenheid bij ouders op diverse vlakken samenhangt met niet-naleving laat zien, dat er bij niet-naleving vaak sprake is van afspraken die niet in gelijke mate ‘gedragen’ worden door beide ouders.

De resultaten van de analyses laten zien dat jongeren na scheiding gebaat zijn bij ouders die zich aan de afspraken rond omgang houden. Zij zijn echter nog veel meer gebaat bij ouders die weinig conflicten hebben en bij een goede relatiekwaliteit met moeder en vader.

Hoewel de belangrijkste beperkingen van dit sociaalwetenschappelijk gedeelte van het onderzoek al zijn genoemd aan het eind van de verschillende onderzoeksmethodes, hierbij nog enkele beperkingen. Deze zijn vooral gerelateerd aan de bevinding dat het op basis van de resultaten uit de sociaalwetenschappelijke delen van het onderzoek niet eenduidig mogelijk is te komen tot een indeling in groepen ouders na scheiding die zich niet aan de afspraken houden. Het belangrijkste argument hierbij is dat vrijwel alle steekproeven uit de diverse onderzoeksonderdelen niet representatief, maar redelijk selectief zijn.

3.3 RESULTATEN UIT HET RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK

De vraag is welke (juridische) mogelijkheden en verplichtingen er in Australië, Denemarken en Noorwegen zijn voor ouders om tot afspraken te komen over contact/omgang met hun minderjarige kinderen na scheiding (onderzoeksvraag 1) en welke mogelijkheden er in deze landen zijn voor het nakomen van de gemaakte afspraken over contact/omgang (onderzoeksvraag 4). Hiermee kunnen inzichten verkregen worden die bijdragen aan beantwoording van onderzoeksvraag 5 (aanknopingspunten voor verbetering).

Echtscheidingsprocedure

Qua echtscheidingsprocedure zijn op het eerste gezicht grote verschillen te zien. *Australië* kent geen buitengerechtelijke echtscheiding, terwijl *Denemarken* en *Noorwegen* een lange traditie van buitengerechtelijke, administratieve echtscheiding kennen. Gemeenschappelijk aan alle drie de echtscheidingsstelsels is dat de scheiding zelf is losgekoppeld van het regelen van de gevolgen daarvan en van het verkrijgen van een echtscheiding zelf (in *Australië* slechts in geval van een onweersproken echtscheidingsverzoek). In alle drie de landen is er geen procesvertegenwoordiging of persoonlijke gang naar de rechter of administratieve autoriteit vereist voor een echtscheiding.

In *Noorwegen* bestaat een administratieve echtscheiding (op basis van een jaar formele separatie van de echtgenoten) naast de gerechtelijke procedure (op basis van specifieke echtscheidingsgronden). De meest gebruikelijke echtscheidingsgrond is de formele separatie van een jaar. In *Denemarken* is sinds 2005 de ingang voor echtscheiding altijd administratief en kunnen ouders op gezamenlijk verzoek direct scheiden. Is het een eenzijdig verzoek afkomstig van een ouder dan kan dat worden ingewilligd na een periode van zes maanden. Eind 2018 is in *Denemarken* een wet aangenomen die per 1 april 2019 in werking treedt. Door deze wet wordt een verplichte reflectieperiode van drie maanden voor ouders met gezamenlijke minderjarige kinderen ingevoerd. In het tot april 2019 geldende stelsel kunnen deze ouders op gemeenschappelijk verzoek direct scheiden. Tijdens de reflectieperiode krijgen ouders (digitale) begeleiding en worden individuele gesprekken en mediation aangeboden. Het staat hen vrij om al dan niet van dit aanbod gebruik te maken. De bedoeling is dat ouders kennis opdoen over de effecten van het uit elkaar gaan op het kind en leren hoe zij het kind het beste tijdens en na de scheiding kunnen steunen. Bovengenoemde mogelijkheden worden ook aan ongehuwde ouders die willen scheiden aangeboden.

Het feit dat het regelen van de gevolgen van de scheiding met betrekking tot kinderen in alle drie de landen is losgekoppeld van de echtscheidingsprocedure, betekent dat de vereisten voor de regeling van de gevolgen van de scheiding inzake kinderen voor scheidende ongehuwd samenlevende ouders hetzelfde zijn als voor scheidende gehuwde ouders.

Geschillen over kinderen

In geen van de drie landen kunnen ouders met kinderen een geschil over kinderen direct aan de rechter voorleggen; eerst moeten ze het geschil met behulp van een niet-adversariële buitengerechtelijke procedure proberen op te lossen.

In *Australië* en in *Noorwegen* bestaat een verplicht *dispute resolution-/mediation*-traject als drempel. In *Australië* heeft deze procedure in 2006 de vorm gekregen een verplicht *pre-action Family Dispute Resolution* (FDR)-traject. Het overgrote deel van FDR wordt aangeboden in de vorm van zwaar gesubsidieerde faciliterende mediation uitgevoerd door de daarvoor speciaal opgerichte en door de overheid gefinancierde *Family Relationship Centres* (FRC's). FRC's zijn *community-based* centra die als poortwachter en toegangspoort fungeren tot het systeem van familierechtelijke hulp-faciliteiten en geschilbeslechting. Hoewel de FRC's met tal van taken van relatieversterking tot ouderschapseducatie zijn belast, is hun voornaamste taak scheidende en gescheiden ouders te ondersteunen bij het vinden van niet-adversariële oplossingen voor geschillen en hen te helpen bij het maken van afspraken na de scheiding.

In *Noorwegen* zijn alle ouders van kinderen onder de 16 jaar sinds 1993 verplicht om eerst aan mediation deel te nemen voordat zij, zowel administratief als gerechtelijk, kunnen scheiden. Mediaton is ook verplicht voor ouders die een gerechtelijke procedure over het ouderlijk gezag, de verblijfplaats van het kind, een verhuizing of omgang willen starten. De verplichte mediation wordt aangeboden door de speciale kind/familieautoriteit *Bufdir* (*The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs*).

Sinds 2005 is in *Denemarken* de administratieve autoriteit (*Statsforvaltningen*) de *enige ingang* tot de echtscheidingsprocedure – en ook de ingang tot andere familierechtelijke procedures, bijvoorbeeld ten aanzien van gezag en omgang. De keuze voor de administratieve autoriteit als toegangspoort is gelegen in de mogelijkheid tot het bieden van deskundig advies en begeleiding (waaronder mediation) in een informele setting en ter bevordering van het maken van afspraken en het voorkomen van gerechtelijke procedures. De administratieve autoriteit heeft niet alleen als taak om te bevorderen dat ouders zelf afspraken maken, maar beschikt daarnaast ook over enige beslissingsbevoegdheid.

Het bevorderen van gelijkheid van ouders na de scheiding

Het gezamenlijk gezag van ouders loopt in alle drie de onderzochte landen na de scheiding automatisch door. Alle drie de landen hebben in de laatste decennia juridische regelingen overwogen of ingevoerd die het co-ouderschap bevorderen. De bevordering van het co-ouderschap lijkt het sterkste in *Australië*. Toch lijkt uit cijfers te volgen dat in *Australië* (2-12%) minder ouders co-ouderschap praktiseren dan in *Denemarken* en *Noorwegen* (*Noorwegen* 25%).

Het maken van afspraken over kinderen na de scheiding

In geen van de drie landen zijn de ouders verplicht om voorafgaand aan of in het kader van de echtscheiding afspraken over kinderen te maken. Wel wordt het maken van afspraken sterk aangemoedigd en gefaciliteerd. De wijze waarop dat gebeurt verschilt echter. In *Noorwegen* bestaat een verplichting tot het bijwonen van een mediationsessie – het doel ervan is schriftelijke afspraken maken – terwijl in *Australië* en *Denemarken* geen verplicht moment van afspraken maken bestaat.

In *Australië* geldt dat scheidende ouders met alle middelen aangemoedigd worden om een schriftelijk *parenting plan* (ouderschapsplan) op te stellen: zelf of met behulp van mediators van de *Family Relationship Centres* (FRC's) en andere FDR-aanbieders. De kracht van de FRC's is dat zij ook andere soorten hulp die scheidende families nodig kunnen hebben in huis hebben: van mediation tot behandelingen voor gedragsproblemen of verslavingsproblematiek. FRC's zijn goed toegankelijk en bieden gratis of zwaar gesubsidieerd mediation aan. De ouderschapsplannen kunnen alle onderwerpen bevatten die onder de paraplu van het ouderlijk gezag vallen. De ouders die elkaar niet helemaal vertrouwen en liever rechtens afdwingbare afspraken willen maken, kunnen hun afspraken in een gerechtelijke beschikking laten opnemen (om een *consent order* verzoeken). Een *consent order* kan worden verkregen zonder juridische vertegenwoordiging door een rechtszaak te starten via een soort homologatieprocedure. De ouders die niet in staat zijn om zelf afspraken voor een *consent order* te maken kunnen zich tot FRC's wenden.

Ook in *Denemarken* wordt afspraken maken bevorderd. Het systeem is 'behoeftegeoriënteerd'. Ouders kunnen afspraken maken over gezag, verblijf van en omgang met de kinderen na de scheiding. Tegenwoordig

hoeven afspraken niet door de autoriteiten te worden goedgekeurd. De afspraken over gezag moeten wel door de administratieve autoriteit worden geregistreerd. Als het ouders niet lukt om zelf afspraken te maken kan de administratieve autoriteit hen adviseren en ook verschillende soorten hulp, waaronder mediation, aanbieden. Mediation is echter niet verplicht. Het verdient opmerking dat de nieuwe Deense wet voorziet in een reflectieperiode van drie maanden bij echtscheiding waarbij ouders digitale begeleiding met voorlichting over de effecten van de scheiding op de kinderen krijgen.

In *Noorwegen* is het maken van afspraken over kinderen in het kader van de scheiding ook niet verplicht. Alle scheidende ouders van kinderen onder de 16 jaar zijn wel verplicht om aan mediation deel te nemen met als doel het maken van schriftelijke afspraken over ouderlijk gezag, verblijf en omgang met de andere ouder. Er is echter geen sprake van een resultaatverplichting, de verplichtingen van de ouders gaan niet verder dan het bijwonen van een verplichte gratis mediationssessie. Tijdens deze sessie worden ouders onder andere voorgelicht over het recht van het kind op omgang met beide ouders. Als de ouders tijdens mediation tot afspraken komen kunnen zij deze afspraken voorleggen aan een bevoegde administratieve autoriteit (*fylkesmannen*). De voorwaarde daarvoor is dat ouders deel hebben genomen aan mediation en in bezit zijn van een geldig mediationcertificaat. Deze autoriteit toetst of de afspraken in het belang van het kind zijn en indien dit het geval is, voorziet deze de afspraken van een executoriale titel.

Ontmoediging van het procederen

Het systeem van alle drie de landen kent drempels die de ouders ontmoedigen om over hun kinderen te gaan procederen. Deze mechanismes werken indirect ter bevordering van het maken van (nieuwe) afspraken en de nakoming van eerder gemaakte afspraken. Ouders kunnen in geen van de drie onderzochte landen rechtstreeks naar de rechter gaan om hun geschillen over de kinderen voor te leggen. De drempels in *Australië* en *Noorwegen* zijn de verplichtingen tot deelname aan dispute resolution/mediation terwijl in *Denemarken* de administratieve ingang de drempel vormt. Het verdient opmerking dat de nieuwe Deense wet juist een versnelde doorverwijzing tracht te bewerkstelligen naar de rechter voor een kleine groep zaken die dermate problematisch zijn dat zij een specifieke focus en behandeling vereisen.

In *Australië* is mediation slechts verplicht voor die scheidende of gescheiden ouders die een geschil aan de rechter willen voorleggen. De andere ouders kunnen van dezelfde soorten mediation op vrijwillige basis gebruik maken. Sinds 2006 moeten alle ouders, die geschillen hebben over het regelen van kindgerelateerde zaken rond de scheiding, of over de wijziging of nakoming van eerder gemaakte afspraken en soms gerechtelijke beslissingen, en die niet onder de wettelijke uitzonderingen vallen, eerst het verplichte *pre-action* FDR-traject volgen bij de FRC's en andere geaccrediteerde FDR-*practitioners*. De meeste mediators zijn ervaren deskundigen met gedragswetenschappelijke of juridische achtergrond en aangesteld bij FRC's. Een van de voornaamste doelen van dit traject is om ouders buiten de gerechtelijke procedures te houden door het maken van afspraken met behulp van mediation. Een FDR-*practitioner* geeft een certificaat af waarmee een of beide ouders een gerechtelijke procedure kan starten. Een certificaat kan inhouden dat een van partijen niet is komen opdagen; de zaak als niet geschikt voor mediation is bevonden wegens huiselijk geweld, de gezondheid van partijen of andere omstandigheden; de FDR heeft plaatsgevonden maar geen resultaat opgeleverd omdat een van beide partijen geen echte inspanning heeft geleverd om FDR te laten slagen. De verplichte *pre-action* procedure zorgt ervoor dat ouders niet meteen met twee advocaten in een toernooi-model procedure terecht komen, maar eerst hun best moeten doen om in een niet-adversariële setting afspraken proberen te maken. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het procederen voor de rechter in Australië veel tijd en geld in beslag neemt waardoor ouders ook op die manier worden ontmoedigd tot procederen.

Noorwegen is het enige van de onderzochte landen waar mediation, behoudens wettelijke uitzonderingen, verplicht is gesteld voor ouders met kinderen onder de 16 jaar voorafgaand aan alle scheidingszaken en alle kindgerelateerde gerechtelijke procedures. Mediation heeft in *Noorwegen* verschillende functies. Het is een toegangspoort tot de administratieve en gerechtelijke echtscheidingsprocedures. Het maakt daarbij niet uit of de scheidende ouders wel of niet geschillen over hun kinderen hebben. Het is ook een toegangspoort tot de gerechtelijke procedures tussen de scheidende en gescheiden ouders met betrekking tot geschillen over hun kinderen. De meeste mediators zijn werkzaam bij of vallen onder de verantwoordelijkheid van de Kind-/Familieautoriteit (*Bufdir*), maar het is ook mogelijk om uit te wijken naar door de Familieautoriteit

goedgekeurde 'private' mediators met verschillende disciplinaire achtergronden. De mediation is sinds 2007 ook verplicht voor ongehuwde ouders die uit elkaar gaan. Er is geen directe sanctie aan verbonden, maar ouders hebben een mediationcertificaat nodig om in aanmerking te komen voor buitengewone kinderbijslag die toekomt aan alleenstaande ouders.

De regeling van mediation in *Noorwegen* is in 2007 herzien met het doel de regeling meer te richten op ouders die het nodig hebben. Dit hield in dat er in complexe zaken meer uren besteed konden worden en in meer eenvoudige zaken met minder uren kon worden volstaan. Ondanks deze wijziging blijft er stevige kritiek op de regeling, voornamelijk over het bereiken van het bieden van hulp aan de ouders met een hoog conflictniveau.

In *Denemarken* beginnen alle kindgerelateerde zaken na de scheiding bij de administratieve autoriteit. De keuze voor de administratieve autoriteit als toegangspoort is gelegen in de mogelijkheid tot het bevorderen van het maken van afspraken in een informele setting ter voorkoming van gerechtelijke procedures. Er is sprake van een informele setting zonder procesvertegenwoordiging en zonder een 'polariserend gerechtelijk toernooi-model'. Toch wordt in de nieuwe wet een kleine groep zeer problematische zaken voorzien van een versnelde doorverwijzing naar de regie van de rechter.

De nieuw gecreëerde administratieve autoriteit zal de toegangspoort blijven vormen voor verschillende familierechtelijke zaken, inclusief geschillen, over gezag, verblijf, omgang en kinderalimentatie. Deze autoriteit moet, zoals het ook nu het geval is, een conflictoplossende benadering toepassen om samenwerking tussen ouders te bevorderen omwille van het welzijn van het kind. Het vernieuwende is dat in de behandeling van de zaken meer maatwerk moet worden geleverd. De administratieve autoriteit zal de zaken moeten screenen en verdelen tussen drie sporen (groen, geel en rood) waarbij ieder spoor een andere procedurele behandeling krijgt. Het groene spoor is bestemd voor zaken waarin de ouders er zelf kunnen uitkomen en eventueel alleen registratie van afspraken over kinderen nodig is. Het gele spoor is bedoeld voor zaken, die door de administratieve autoriteit met behulp van een conflictoplossende benadering worden afgehandeld. Het rode spoor is voorbehouden voor zaken die dermate problematisch zijn dat zij meteen moeten worden doorverwezen naar een nieuw op te richten gespecialiseerde familierechtbank.

Afdwinging van nakoming van de afspraken over omgang

In *Australië* zijn ouderschapsplannen sinds 2004 niet meer afdwingbaar en geven geen executoriale titel. Dat was een bewuste keuze van de wetgever naar aanleiding van slechte ervaringen met ouderschapsplannen van voor 2004 die dezelfde executoriale kracht als gerechtelijke beslissingen hadden.

De ouders kunnen ouderschapsplannen met wederzijdse instemming zelf wijzigen. De rechter kan in zijn beslissing wel uitdrukkelijk bepalen dat de beslissing of een deel daarvan niet door een later ouderschapsplan kan worden gewijzigd. De rechter kan deze bepaling echter slechts opnemen in uitzonderlijke gevallen zoals: de noodzaak om het kind tegen misbruik te beschermen of wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat een van de ouders dwang zou gaan gebruiken om zijn voordeel ten koste van de andere ouder te halen.

Omdat een ouderschapsplan sinds 2004 geen executoriale titel meer verschaft, is de enige manier om nakoming van de daarin opgenomen afspraken af te dwingen het verkrijgen van een gerechtelijke beslissing (*parenting order*). Maar de ouders kunnen niet zomaar naar een gerecht stappen, voor het indienen van een verzoek moeten zij verplicht het bovenbeschreven *pre-action* traject bij de FRC's volgen. In het merendeel van de gevallen lukt het om al tijdens dit traject problemen op te lossen. Als de oplossing uitblijft, en de ouders hun geschil aan de rechter voorleggen, is de rechter gehouden om in zijn beslissing (*parenting order*) de afspraken uit het meest recente ouderschapsplan te honoreren als dit in het belang van het kind is. Een *consent order* is een gerechtelijke beslissing en zoals elke gerechtelijke beslissing verschaft deze partijen een executoriale titel. Als een van de ouders naleving van afspraken vordert, voert de andere ouder bijna altijd als verweer dat de *order* moet worden veranderd omdat het 'niet werkt', omdat de omstandigheden zijn veranderd of omdat het conflict tussen de ouders het kind negatief beïnvloedt waardoor de uitvoering van de oorspronkelijke beslissing niet meer in belang van het kind is. De rechter onderzoekt dan of de ouder een 'reasonable excuse' voor het niet naleven had. In geval van niet-naleving zonder een 'reasonable excuse', heeft de rechter een keuze uit een uitgebreide lijst van sancties en dwangmiddelen: verplicht deelnemen aan een *parenting program*; compenseren van de tijd met het kind die de andere ouder heeft misgelopen;

compenseren van kosten die de andere ouder door de niet-naleving moest maken; veroordelen tot de kosten van de procedure; opleggen van een taakstraf; opleggen van een boete; veroordelen tot gevangenisstraf met een maximum van 12 maanden. Gevangenisstraf wordt echter beschouwd als een *last resort*, en wordt zeer zelden opgelegd.

Denemarken kent een specifieke procedure waarin nakoming van afspraken en administratieve of gerechtelijke beslissingen ten aanzien van omgang kan worden gevorderd. De bevoegde instantie is de *Fogedret* – de afdeling van de algemene rechtbank die zich bezighoudt met vorderingen tot nakoming (primair vermogensrechtelijke vorderingen). Een ouder kan zich wenden tot de *Fogedret* met het verzoek tot nakoming van een (administratieve of gerechtelijke) beslissing of een schriftelijke overeenkomst tussen de ouders als hierin expliciet is opgenomen dat deze een executoriale titel heeft. Sinds 2015 bestaat ook de mogelijkheid om ouders mediation aan te bieden en de *Fogedret* kan ook de administratieve familieautoriteit bij de zaak betrekken. Als de afspraken of administratieve/gerechtelijke beslissingen niet worden nagekomen, kan het gerecht een of meerdere (oplopende) dwangsommen aan de in gebreke zijnde ouder opleggen. Bij niet-betaling ervan worden de dwangsommen omgezet in gijzeling van de ouder die in gebreke blijft. Hoewel de effectiviteit hiervan voortdurend ter discussie staat, is sprake van middelen die als ze worden ingezet (tenzij het niet in het belang van het kind wordt geacht ze in te zetten) veelal effectief zijn – doorgaans moet een ouder óf meewerken óf onderduiken. Een andere optie die in omgangszaken als laatste redmiddel wordt gezien, is het fysiek ophalen van het kind met behulp van de sterke arm. In dit geval kan de *foged* (rechter) bijgestaan door politie en de kinderbescherming ter plekke het kind ophalen. Dit gebeurt niet vaak (rond de 30 keer per jaar), omdat omstrede is of dit wel in het belang van het kind is. Er is een grote stijging van 48% in het aantal nakomingsprocedures van 1.724 in 2006 tot 2.546 afgeronde procedures in 2014. De toename begint in 2007 toen de wet op het ouderlijk gezag (bevordering co-ouderschap) werd aangenomen, maar de reden daarvoor is niet helder.

Nu de nieuwe wet in *Denemarken* is aangenomen, wordt de nakomingsprocedure bij een nieuwe gespecialiseerde familierechtbank neergelegd en niet langer bij de huidige *fogedret*. De omstrede maatregel van het fysiek ophalen van het kind bij een van de ouders met behulp van de sterke arm wordt afgeschaft.

In *Noorwegen* zijn afspraken tussen ouders, overeengekomen in mediation, niet direct afdwingbaar. De wetgever heeft er expliciet voor gekozen bij de wetwijziging in 1989 de afspraken niet direct executabel te maken. Sinds 2017 kan in een nakomingsprocedure een (buitengerechtelijke) mediator worden aangesteld. De mediator kan een mediationgesprek aangaan met de ouders (het hoeft geen klassieke mediation te zijn) met het doel dat de ouders vrijwillig hun niet-afdwingbare afspraken nakomen.¹ Als de afspraken door de administratieve autoriteit van een executoriale titel zijn voorzien kan een ouder bij een speciale afdeling van de rechtbank (*Tingrett*) nakoming vorderen. Het enige dwangmiddel dat in omgangszaken kan worden ingezet om nakoming af te dwingen is de dwangsom.

Empirische onderzoeksresultaten omgang met kinderen na scheiding

In alle drie de landen zijn recentelijk grootschalige betrouwbare empirische onderzoeken naar de werking van hun systemen verricht. Opmerking verdient dat er belangrijke verschillen zijn in opzet, grootte en onderzoeksvragen, hetgeen betekent dat de resultaten en dus ook de vergelijking hierna, in dat licht gezien moet worden.

De belangrijkste bevindingen zijn:

1. Een verplicht *pre-action* mediation traject in *Australië* heeft bewezen te helpen om ouders buiten de gerechtelijke procedure te houden. Rond twee vijfde van de ouders, die van de FDR gebruik hebben gemaakt, is erin geslaagd om afspraken te maken, en heeft geen procedures gevoerd. In de eerste vijf jaar na het oprichten van de FRC's is het aantal gerechtelijke geschillen tussen gescheiden ouders over kinderen gedaald met 32%;
2. Drie vierde van de *Australische* ouders maakt binnen een jaar na de separatie afspraken over de kinderen. De helft helemaal zelfstandig, de andere helft met behulp van mediation;

¹ Art. 65a *Barneloven*.

3. *Australische* mediators rapporteren dat zij, tijdens het assisteren bij het maken van afspraken en helpen bij het oplossen van de geschillen tussen de ouders, het opkomen voor het belang van de kinderen als hun primaire plicht zien. De advocaten rapporteren dat hun primaire plicht is om de belangen van hun cliënt te behartigen, en dat het belang van het kind slechts hun tweede prioriteit is;
4. Er is in *Australië* een voortdurende spanning tussen de beroepsgroepen van advocaten en *FDR-practitioners*;
5. In *Denemarken* is in kaart gebracht welke categorieën administratieve ouderschapszaken er zijn. Het gaat dan om drie categorieën. In de eerste categorie van 30% zijn er slechts kleine onenigheden en onduidelijkheden tussen de ouders. In de tweede categorie van 40% is het probleem primair de ouderlijke communicatie. Er is doorgaans sprake van een hoog conflictniveau, maar er zijn geen andere risicofactoren. De derde categorie van 30% bestaat uit zaken met complexe en gevarieerde problemen;
6. In *Denemarken* wordt het systeem bekritiseerd omdat men bij complexe scheidingen tegen beter weten in te lang vasthoudt aan een normatief uitgangspunt van ‘normaal en gelijk ouderschap’ en de samenwerking tussen ouders als doel hanteert, ook in gevallen waarin het allang duidelijk is dat de betreffende ouders niet kunnen samenwerken en in plaats daarvan meermaals procedures beginnen;
7. Uit een Noors evaluatieonderzoek blijkt dat het *Noorse* systeem van mediation goed werkt. Er worden in 88% van de zaken van scheidende echtelieden tijdens de mediation afspraken gemaakt, in 82% van de zaken van scheidende samenwoners, en in 39% van de pre procedure zaken. De helft van de ouders had die afspraken al voor de mediation gemaakt;
8. Zowel in *Australië* als in *Noorwegen* wordt verplichte *pre-action* mediation soms slechts als een hobbel gezien die de ouders moeten nemen om te gaan procederen;
9. Het bereiken van de conflictueuze gezinnen is de grootste uitdaging voor de individuele mediator en voor de inrichting van het mediationsysteem als geheel;
10. Een kleine groep ouders van rond 10% wordt in alle onderzochte stelsels gekenmerkt door een hoog conflictniveau, aanwezigheid van meerdere risico factoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, laag IQ, ontoereikende zorgcapaciteit, huiselijk geweld. De ouders uit deze groep zijn doorgaans niet in staat om zelfs met hulp en begeleiding hun geschillen op te lossen en voeren vaak meerdere procedures bij de rechter. Deze groep lijkt systeem-resistent te zijn. In alle onderzochte landen wordt gerapporteerd dat hun systeem de problemen van deze groep niet kan oplossen.

4. CONCLUSIES

4.1. HET MAKEN VAN AFSPRAKEN (ONDERZOEKSVRAAG 1)

Het antwoord op onderzoeksvraag 1 naar de (juridische) mogelijkheden en verplichtingen voor ouders om tot afspraken te komen over contact/omgang met hun kinderen na scheiding luidt dat sinds de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding in 2009 praktisch alle scheidende ouders met minderjarige kinderen wettelijk verplicht zijn om in het kader van hun scheiding een ouderschapsplan op te stellen. Nagenoeg alle formele afspraken die scheidende ouders maken verlopen via de route van het ouderschapsplan. Uit meerdere evaluaties blijkt dat sinds de invoering van het verplicht ouderschapsplan het aantal schriftelijke afspraken tussen de ouders in het kader van de scheiding significant is gestegen. Uit eerder verricht onderzoek volgt echter dat, anders dan de wetgever heeft beoogd, het verplichte ouderschapsplan geen effect op de naleving van de afspraken lijkt te hebben gehad.

Er is kritiek op de beleidskeuzes om het maken van de afspraken over kinderen zo dwingend mogelijk te maken door het overleggen van een ouderschapsplan voor de ouders in een formele relatie te koppelen aan het indienen van het echtscheidingsverzoek. Uit verschillende bronnen is gebleken dat deze vroege timing van het opstellen van het ouderschapsplan soms tot problemen leidt. Ook is er kritiek op de beleidskeuze tot een ‘*one size fits all*’ benadering. Uit het literatuuronderzoek volgt echter dat deze generieke behandeling niet optimaal werkt en dat meer rekening moet worden gehouden met verschillende groepen ouders naargelang van het conflictniveau en dat in het huidige systeem onvoldoende (wettelijke) instrumenten zijn

om de groep ouders, die hulp nodig heeft, tijdig te helpen en ondersteunen in het maken en wijzigen van afspraken. Het proces van het opstellen van een verplicht ouderschapsplan is niet gericht op vroege diagnostisering en het aanpakken van onderliggende ouderlijke conflicten; ook is er geen koppeling gemaakt tussen het ouderschapsplan en mediation. De huidige ‘kale’ verplichting van de scheidende ouders om afspraken over kinderen te maken heeft er mogelijk toe geleid dat een bepaalde groep ouders deze verplichting ‘meer als invuloefening beschouwt dan als een verplichting waarbij serieus moet worden nagedacht over de regeling voor hun kinderen na de scheiding’. Een ander zorgpunt is dat zij een deel van de ouders het besef ontbreekt van het dynamische karakter van het ouderschapsplan, er zijn geen de juridische instrumenten om de ouders, die hulp nodig hebben, tijdig te helpen om afspraken in onderlinge overeenstemming te wijzigen. Er wordt gepleit voor passende maatregelen komen die ouders bewust maken van het belang van weloverwogen afspraken voor de kinderen en om ouders te helpen om deze afspraken te maken. Als mogelijke maatregelen noemt zij verplichte scheidingseducatie, een verplichte mediationssessie voor scheidende ouders en gratis drie of vier vervolg mediationssessies op vrijwillige basis.

4.2. INSTRUMENTEN TER NALEVING (ONDERZOEKSVRAAG 4)

De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op instrumenten en mogelijkheden om ouders tot naleving van de afgesproken contact-/omgangsregeling te bewegen. Uit het onderzoek blijkt dat er een heel palet aan maatregelen en instrumenten is, zowel binnen het familierecht, het civiele recht als het strafrecht, dat inzetbaar is bij de niet naleving van afspraken over omgang. Hoewel het juridische kader waarbinnen dient te worden geopereerd, tamelijk helder is, blijkt dat niet alle mogelijkheden even vaak worden benut. Er ontbreekt een helder visie over in welke situatie welk instrument wordt ingezet en in welke volgorde. Bovendien is niet duidelijk wat werkt. Zware civielrechtelijke maatregelen, zoals gijzeling of hoge dwangsommen, en strafrechtelijke maatregelen kunnen tot omgang leiden, maar pakken het onderliggend conflict niet aan en kunnen schadelijke effecten hebben voor het vertrouwen en de samenwerking tussen ouders, en het welzijn van het kind. Het lijkt erop dat de instrumenten uit het familierecht er nog het meest op gericht zijn de onderliggende verhouding/conflicten tussen ouders aan te pakken. Een belangrijk knelpunt is de versnippering van het hulpaanbod, dat sinds de decentralisatie naar gemeenteniveau in 2015 verder is toegenomen. Er zou een landelijk uniform hulpaanbod moeten zijn en het hulpaanbod zou moeten worden verbeterd door bevordering van deskundigheid van professionals. De zichtbaarheid daarvan en de bekendheid met de verschillende instrumenten/hulpaanbod zouden moeten worden vergroot.

Bedacht moet worden dat de uiteindelijke oplossing altijd bij de ouders zelf ligt. Zij moeten bereid en in staat zijn om afspraken ten aanzien van contact/omgang te maken, waar nodig bij te stellen, en na te leven. Er zijn wel aanknopingspunten voor verbetering denkbaar (zie hierna) die eraan kunnen bijdragen dat zij daartoe vaker in staat zijn.

Als aanknopingspunten voor verbetering wordt onder meer gedacht aan het in het leven roepen van een echtscheidingsloket/wijkteam in iedere gemeente, het in een vroegtijdig stadium inschakelen van een deskundige die kan diagnosticeren welke hulp nodig is, het ontwikkelen van een stappenplan voor scheidingszaken, sterker inzetten op preventieve hulpverlening en verbetering van de samenwerking tussen hulpverleners. Tevens klinkt een roep om nazorg te bieden, zodat tussen ouders gemaakte afspraken kunnen worden gemonitord.

4.3. RESULTATEN UIT HET SOCIAALWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK (ONDERZOEKSVRAGEN 2 EN 3)

De onderzoeksvragen 2 en 3 naar oorzaken en verklaringen voor niet naleving van afspraken over omgang en welke inzichten hieruit kunnen worden afgeleid voor de Nederlandse context, alsmede de vraag welke aanknopingspunten er zijn ter bevordering van de naleving van omgangsafspraken zijn aan de hand van het sociaalwetenschappelijk onderzoek beantwoord.

Er zijn belangrijke aanwijzingen dat slechte naleving van afspraken over omgang negatieve gevolgen voor kinderen heeft. Het duidelijkst worden deze gevolgen gevonden in de data-analyses, waarbij de grootste negatieve gevolgen van slechte naleving van afspraken worden gevonden op het gebied van

loyaliteitsproblemen bij kinderen, die ook uit het dossieronderzoek en de interviews met professionals naar voren komen. Verder laten de data-analyses duidelijk zien dat zowel de kwaliteit van de opvoeding, de relatiekwaliteit tussen ouder en kind, als ouderlijke conflicten samenhangen met slechte naleving van afspraken. Aangezien deze factoren een grote rol spelen in het functioneren van kinderen na scheiding, is er ook op indirecte wijze een negatief effect op kinderen van slechte naleving van afspraken tussen ouders. De voor dit onderzoek geïnterviewde kinderen geven aan dat ze last hebben (gehad) van problemen tussen hun ouders over omgang. Degenen die een ouder niet meer zagen, geven aan dat dit emotioneel belastend voor hen was. Ook de geïnterviewde professionals uit het sociale werkveld benadrukten de negatieve gevolgen voor kinderen van moeizame afspraken tussen ouders. Overigens laat het dossieronderzoek zien dat kinderen na scheiding met name last hebben van ouders die elkaar wederzijds beschuldigen en dwarsbomen. Dit gaat echter wel samen met slechte naleving van afspraken.

De schijnbaar eenvoudige vraag over naleving van afspraken door ouders na scheiding is niet gemakkelijk te beantwoorden op basis van de bevindingen uit dit onderzoek. Vanuit de diverse onderzoeksmethoden is er zelfs onduidelijkheid over de vraag wie zich precies niet aan welke afspraken houdt. Vaak is er sprake van een opeenvolging van gebeurtenissen waarbij ouders op elkaar reageren en waarbij niet meer te achterhalen is bij wie en waarom het begon. Er komen weinig aanwijzingen naar voren die duiden op situaties waarin één ouder zich niet aan de afspraken rond de omgang houdt ten koste van de andere ouder. Uitzondering vormt de situatie waarin kinderen contact met een van de ouders weigeren. Daarbij lijkt in een deel van de gevallen sprake te zijn van bewust gedrag van een ouder. Hiernaar wordt wel gerefereerd als ‘oudervervreemding’ en over de ouderlijke gedragingen die daarbij horen bestaat redelijk veel overeenstemming tussen ouders, kinderen en professionals, maar onderzoek hiernaar is nog schaars en niet representatief. Er is wel meer empirische evidentie voor het bestaan van *gatekeeping*, maar in het literatuuronderzoek komt naar voren dat enkele onderzoekers van mening zijn dat *gatekeeping* een dynamisch proces is tussen beide ouders. Dit is in lijn met de duidelijke bevinding – uit alle sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethodes – dat er in geval van problematische nakoming van de afspraken over contact/omgang na scheiding veelal sprake is van een wederkerig proces. Van alle gezinnen na scheiding waarin sprake is van gebrekkige naleving van afspraken, lijkt een zeer kleine minderheid terug te voeren op actief en eenzijdig gedrag van één ouder. In de meerderheid van de gevallen is eerder sprake van een dynamiek tussen beide ouders die gekenmerkt wordt door wederzijds wantrouwen, wederzijdse beschuldigingen en een opeenvolging van (negatieve) gedragingen ten gevolge hiervan. Problemen rondom naleving van afspraken zijn dus eerder terug te voeren op ongezonde partnerdynamiek dan op specifieke problematiek bij een ouder. Uit de analyse van de databestanden komt verder naar voren dat conflicten tussen ouders evenzeer een belangrijke factor zijn: meer conflicten gaan samen met slechtere naleving van afspraken. Dit geldt zowel voor conflicten voorafgaand aan de scheiding als voor huidige conflicten. Verder geven de resultaten een indicatie dat de meer ‘traditionele’ verdelingen van zorg (als de zorg voor de kinderen vooral door één van de ouders is verricht) samengaan met meer kans op het naleven van afspraken. Hetzelfde geldt voor een min of meer gelijke taakverdeling tussen de ouders gedurende de relatie en een daaropvolgend co-ouderschap na scheiding. Problemen zouden met name ontstaan als de scheiding een moment vormt waarop ouders (deels) van rol willen veranderen; met name als de vader na een traditionele taakverdeling gelijkere zorg wil.

Een risicofactor voor een complexe scheiding is in elk geval een slechte relatie voor de scheiding, waarbij veel conflicten waren, wanneer er sprake was van patronen van negatieve uitwisseling en gebrekkige onderhandelingsvaardigheden en een negatieve conflictoplossingsstrategie. Ook zijn er aanwijzingen vanuit de literatuur dat PTSS, hechtingsproblemen, persoonlijkheidsproblemen, verslavingsproblemen en ASS-problematiek een rol kunnen spelen bij het ontstaan van ernstige relatieproblemen en daarmee ook van complexe scheidingen. Verder blijken ouders die meer zelf- dan kind-georiënteerd zijn ook eerder gezamenlijke conflicten na de scheiding te hebben. Uit de analyses van de databestanden komt naar voren dat een indicator van het niet naleven van afspraken over omgang de jongere leeftijd van kinderen bij scheiding en de langere duur sinds scheiding is.

Ook problemen met geweld of verslaving kunnen een rol spelen. Tenslotte komt duidelijk naar voren dat ouders die het proces van scheiding nog niet goed doorlopen hebben van het verwerkingsproces van

scheiding. De negatieve emoties rondom scheiding kunnen een grote rol spelen bij het maken van afspraken over zorg en omgang. Later kunnen deze afspraken dan bijvoorbeeld als onrechtvaardig worden beleefd. Dit kan aanleiding zijn voor onvrede over de afspraken en voor gebrekkige naleving, zo blijkt uit verschillende bronnen van het sociaalwetenschappelijk onderzoek. Verder kan het netwerk van beide ouders, vaak onbedoeld, ook een duidelijke (veel vaker negatieve dan positieve) rol spelen bij het niet naleven van afspraken rond scheiding.

Het is niet alleen rondom scheiding dat afspraken niet worden nagekomen. Uit de verschillende delen van het sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat sprake is van verschillende scenario's waarin afspraken niet worden nagekomen. Dit kan rondom de scheiding zijn, maar een ander scenario is dat later problemen ontstaan. Die kunnen hun oorzaak vinden in het feit dat oudere kinderen een andere regeling willen, maar ook blijken met name verhuizing, andere school- of werktijden, een nieuwe partner, veel voorkomende aanleidingen voor conflicten en niet-nakoming te zijn. Voor de vraag in hoeverre er conflicten ontstaan, is het dus van belang dat de afspraken regelmatig worden aangepast aan veranderde omstandigheden. Zo wordt veel gezien dat conflicten kunnen oplopen wanneer zich veranderingen in de situatie voordoen.

4.4. RESULTATEN UIT HET RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK (ONDERZOEKS VRAGEN 1 EN 4)

Het rechtsvergelijkend onderzoek naar Australisch, Deens en Noors recht heeft een palet aan waardevolle inzichten opgeleverd voor de beantwoording van verschillende onderzoeksvragen. De belangrijkste conclusies luiden als volgt.

In geen van de drie onderzochte landen is het maken van afspraken over kinderen in het kader van de scheiding verplicht. De echtscheiding zelf is, anders dan in Nederland, losgekoppeld van het maken van afspraken over de kinderen. Het maken van afspraken wordt in al die landen wel sterk aangemoedigd en gefaciliteerd. De ouders die problemen hebben met het maken van de afspraken hebben toegang tot gratis of door de overheid stevig gesubsidieerde mediation. In alle landen bestaat één zichtbare en makkelijk toegankelijke ingang tot informatievoorzieningen, mediation en in *Australië* is het ook een toegangspoort voor verschillende andere soorten hulp zoals diagnostiek, educatieve programma's, therapieën en hulp bij verslavings- en gedragsproblemen. In *Noorwegen* is mediation verplicht voor alle ouders die een geschil over kinderen onder 16 jaar aan de rechter willen voorleggen, maar er wordt meer hulp geboden aan de ouders die hulp het hardst nodig hebben.

In alle drie de landen kunnen de ouders hun geschil over kinderen, inclusief geschillen over het maken, wijzigen en vaak ook nakomen van afspraken, niet direct aan de rechter voorleggen. Daarvóór moeten zij verplicht eerst een niet-adversarieel buitengerechtelijk traject doorlopen. De toegang tot de rechter is wel gewaarborgd, maar een (polariserende) gerechtelijke procedure wordt gezien als een *last-resort*, bestemd voor een zeer kleine groep ouders voor wie mediation niet geschikt is of voor ouders die er met mediation niet uitkomen.

In Noorwegen en Australië zijn de afspraken over contact niet direct afdwingbaar. In alle drie landen kan de rechter een oplopende boete opleggen bij het niet-nakomen van een omgangsregeling. In *Noorwegen* en in *Denemarken* sinds april 2019 is het fysiek ophalen van een kind in omgangszaken niet mogelijk. Slecht in *Australië* kan - in uitzonderlijke gevallen - het strafrecht als middel om naleving te bewoorden worden ingezet. In Noorwegen en Denemarken is het niet mogelijk. Voor beide Scandinavische landen geldt dat recente wijzingen voor 'het minnelijk regelen' van het geschil aan de procedure zijn toegevoegd: zo werd het in *Denemarken* mogelijk de ouders thuis deskundige begeleiding te bieden en in *Noorwegen* om gebruik te maken van buitengerechtelijke mediation waarbij de mediator een mediationgesprek kan aangaan met de ouders met het doel dat de ouders vrijwillig hun verplichtingen nakomen.

Een kleine groep ouders van rond 10% wordt in alle onderzochte stelsels gekenmerkt door een hoog-conflict niveau, aanwezigheid van meerdere risico factoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, laag IQ, ontoereikende zorgcapaciteit, huiselijk geweld, etc. De ouders uit deze groep zijn doorgaans niet in staat om zelfs met hulp en begeleiding hun geschillen op te lossen en voeren vaak meerdere

procedures bij de rechter. Deze groep lijkt systeem-resistent te zijn. In alle onderzochte landen wordt gerapporteerd dat hun systeem de problemen van deze groep niet kan oplossen.

Een aantal oplossingen en *best practices* die uit studie van de drie onderzochte buitenlandse landen naar voren komt, kan ook in Nederland worden overwogen. Hieronder volgt een selectie van oplossingen waarvan sommigen zich in meerdere landen goed hebben bewezen en/of in het Nederlandse systeem zouden passen. De volgende oplossingen bieden aanknopingspunten:

- Dejuridisering van het maken van afspraken over de kinderen door het niet-verplichtstellen van het maken van afspraken in het kader van de scheiding en loskoppelen van het maken van de afspraken van een gerechtelijke echtscheidingsprocedure;
- Het aanmoedigen en faciliteren van het maken van afspraken door scheidingseducatie, toegang tot informatievoorzieningen en toegankelijke hulp op maat, inclusief deels gratis en gesubsidieerde mediation;
- Meer maatwerk bieden door meer tussen verschillende groepen ouders te differentiëren;
- Meer hulp en begeleiding bieden aan ouders die bij het maken van afspraken behoefte aan ondersteuning hebben;
- Richt de meeste hulpmiddelen op de groep ouders die dit het meest nodig hebben;
- Ontmoedigen van het voorleggen van geschillen aan de rechter door het invoeren van een verplicht niet-adversarieel buitengerechtelijk traject vóór de toegang tot een procedure op tegenspraak met betrekking tot geschillen over de kinderen;
- Meer investeren in het vroeg diagnosticeren, voorkomen en de-escaleren van ouderlijk conflict en het maken van weloverwogen afspraken dan in het afdwingen van de nakoming daarvan.

5. AANKNOPINGSPUNTEN VOOR VERBETERING

Op basis van de verschillende delen van het onderzoek kan een aantal aanknopingspunten worden gesignaleerd voor verbetering van de huidige situatie omtrent contact/omgang. Deze aanknopingspunten zijn niet alleen relevant in de context van de nakoming van afspraken over omgang, maar zien deels op de bredere, onderliggende problematiek die tussen ouders na scheiding kan bestaan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een aanpak waarbij de aandacht niet primair op de nakoming van afspraken ligt, maar op het verbeteren van de onderliggende problematiek aanknopingspunten biedt voor verbetering van contact/omgang na scheiding.

Uit dit onderzoek komen de volgende aanknopingspunten aan de orde:

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

1) *Verbetering van het maken en wijzigen van de afspraken*

Bij het bevorderen van het maken van de afspraken zou meer rekening kunnen worden gehouden met de diversiteit van verschillende groepen ouders en daaraan gerelateerde verschillen in de behoeftes aan begeleiding, hulp en interventies. Uit het onderzoek blijkt dat er drie groepen ouders te onderscheiden zijn. De eerste groep met goede communicatie en geen conflicten is in staat om zelf afspraken te maken en te wijzigen. De tweede groep is het meest problematisch. Uit rechtsvergelijkend en nationaal onderzoek komt een kleine meest problematische groep ouders van rond 10% naar voren. Deze groep wordt gekenmerkt door een hoog conflictniveau, aanwezigheid van meerdere risico factoren zoals drugs- en drankmisbruik, ernstige psychische problemen, laag IQ, ontoereikende zorgcapaciteit, huiselijk geweld, etc. De ouders uit deze groep zijn doorgaans niet in staat om zelfs met hulp en begeleiding hun geschillen op te lossen en voeren vaak meerdere procedures bij de rechter. Deze groep lijkt systeem-resistent te zijn. In alle onderzochte landen wordt gerapporteerd dat hun systeem de problemen van deze groep niet kan oplossen. Deze groep verdient extra aandacht bij signalering en heeft behoefte aan extra hulp en begeleiding gecombineerd met vroegtijdige

(en zwaardere) interventies. De derde groep met problematische communicatie en een matig conflictniveau heeft behoefte aan goede begeleiding tijdens het maken van de afspraken. Uit de literatuurstudie volgt dat het huidige systeem onvoldoende in deze behoefte lijkt te voorzien.

Uit verschillende bronnen volgt dat het huidige proces van het opstellen van een verplicht ouderschapsplan niet gericht is op vroege diagnostisering van problemen, differentiatie tussen verschillende groepen ouders, en waar nodig, het aanpakken van onderliggende ouderlijke conflicten. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt dat het opportuun zou zijn om de meeste hulpmiddelen te richten tot de groepen ouders die de hulp het meest nodig hebben.

Er zouden (wettelijke) instrumenten kunnen komen om ouders, die hulp nodig hebben, te ondersteunen in het maken van afspraken. Het aanmoedigen en faciliteren van het maken van afspraken door scheidingseducatie, toegang tot informatievoorzieningen en toegankelijke hulp op maat, inclusief deels gratis en gesubsidieerde mediation zouden prioriteit kunnen krijgen.

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt dat het de overweging waard is om het maken van afspraken over de kinderen te dejuridiseren door het maken daarvan niet verplicht te stellen, en los te koppelen van de gerechtelijke echtscheidingsprocedure. Door het maken van afspraken over kinderen niet verplicht te stellen en van de echtscheidingsprocedure los te koppelen, zouden ouders de afspraken hetzij zelf informeel, hetzij met behulp van mediation zonder tijdsdruk kunnen maken. De gang naar de rechter zou dan slechts noodzakelijk zijn als de ouders er onderling niet uitkomen.

Dejuridisering is een punt dat de professionals uit het sociale werkveld regelmatig noemen: de mogelijkheid van procederen kan conflicten verergeren. Het feit dat ouders eindeloos de mogelijkheid hebben om naar de rechter te gaan, draagt bij aan het probleem. De ervaringen in Australië, Denemarken en Noorwegen laten zien dat verschillende positieve effecten kunnen worden bereikt door het direct voorleggen van een geschil aan de rechter te ontmoedigen door het verplicht stellen van een niet-adversarieel buitengerechtelijk traject vóór de toegang tot een procedure op tegenspraak met betrekking tot geschillen over de kinderen. Ook het invoeren van een verplicht niet-adversarieel buitengerechtelijk traject in het geval van nakomingsproblemen is een aanrader.

Dit onderzoek wijst op het belang dat ouders gemotiveerd zijn tot het maken van weloverwogen afspraken over hun kinderen. De nadruk zou wellicht beter verlegd kunnen worden van de verplichting om tot afspraken te komen, naar het draagvlak bij ouders voor de afspraken, de kwaliteit en de duurzaamheid van de afspraken. Het maken van afspraken zou niet gezien moeten worden als een doel *an sich*, maar als een middel tot verbetering van de communicatie tussen de ouders en het voorkomen en/of de-escaleren van conflicten tussen de ouders. Daaraan kunnen mediation en scheidingseducatie bijdragen. In het verlengde hiervan is door geïnterviewde professionals de suggestie gedaan om een proefperiode af te spreken waarin door ouders en kinderen bekeken wordt hoe de afspraken over contact/omgang in de praktijk uitwerken.

Voorlichting aan ouders zou zich kunnen richten op het belang van kinderen bij ouders die er samen uitkomen. In voorlichting zouden de volgende onderwerpen uitdrukkelijk aan de orde kunnen komen:

- het belang van het kind van contact/omgang met beide ouders
- het belang van het kind en de ouders bij het maken en naleven van afspraken over contact/omgang
- de gevolgen voor kinderen van blootstelling aan ouderlijke conflicten
- het belang van het zien van afspraken niet als statisch maar als dynamisch instrument.

Bij een moeizame totstandkoming of wijziging van afspraken over contact/omgang, zou er onmiddellijk een doorverwijzing kunnen volgen voor ondersteuning en behandeling; een moeizame totstandkoming van afspraken of een gebrek aan afspraken zijn een aanwijzing voor grotere problemen die buiten het juridisch domain liggen, en om een gespecialiseerde deskundige aanpak vragen (zie hierna onder 2).

2) Vroegtijdige signalering en gerichte aanpak van voor verschillende groepen ouders

Het sociaalwetenschappelijk onderzoek bevestigt de onder vorige punt genoemde bevinding uit het juridisch onderzoek. Het is van groot belang om probleemgevallen tijdige te signaleren, vroeg en deskundig te diagnosticeren, differentiatie tussen verschillende groepen ouder maken om vervolgens hulp op maat te

kunnen bieden. Deze hulp moet zijn ‘zo licht als kan, zo zwaar als nodig is’. Daarnaast moeten gezinnen met potentiële problemen goed in de gaten worden gehouden want problemen rond contact/omgang kunnen zich op verschillende momenten en fases voordoen. Thans worden deze gezinnen soms pas in een later stadium als risicovol geïdentificeerd, bijvoorbeeld als de rechter de Raad voor de Kinderbescherming vraagt om een onderzoek te doen. Uit het sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat er bij complexe scheidingen vaak geprocedeerd wordt, maar dat er relatief weinig psychologische begeleiding is in de vorm van scheidingverwerking, ouderschapsreorganisatie, conflictbeheersing en trauma-verwerking. Omdat wel zeer vaak genoemd wordt dat problematiek van ouders gelinkt is aan een slechte verwerking van de scheiding zou hier meer aandacht aan besteed kunnen worden. Het streven naar het voorkomen van escalatie en opeenvolging van juridische procedures is realistischer wanneer – gekoppeld aan de vroegtijdige signalering – het onderliggend conflict en andere problemen van de ouders gericht worden aangepakt.

Voor een adequate ondersteuning en behandeling van ouders rondom en na scheiding is dus een juiste en vroegtijdige signalering van groot belang; daarbij is een betrouwbare en valide screening essentieel. Recent zijn enkele signaleringsinstrumenten ontwikkeld die professionals kunnen ondersteunen in het diagnostisch proces. Meer informatie over veelbelovende programma’s en methodieken zal begin 2019 verschijnen in de revisie van de Richtlijn Jeugdzorg, Scheiding en problemen van jeugdigen. Er zijn nog geen signaleringsinstrumenten ontwikkeld die grootschalig gebruikt worden in Nederland, of die zijn getoetst op validiteit, bruikbaarheid en betrouwbaarheid.

Bij het nadenken over een goede aanpak, is van belang dat specifiek aandacht wordt besteed aan ouders en kinderen uit ongehuwde families. Er is veel minder zicht op deze groep voormalige samenwoners, omdat zij voor een scheiding niet naar de rechter hoeven te gaan. Daardoor kunnen ouders met ernstige problemen ook langer buiten beeld blijven, terwijl tijdige hulp van belang is om te voorkomen dat ouders vast komen te zitten in destructieve gedragspatronen. Ook blijkt dat onder deze groep ouders minder kennis is over het ouderschapsplan en dat ze minder vaak een ouderschapsplan maken. Welke gevolgen dit heeft, is niet bekend. Ook lijken er soms problemen te zijn in situaties waarin het gezag niet gezamenlijk door de ouders wordt uitgeoefend. Daarom is het van belang om deze groep families uitdrukkelijk mee te nemen in het reflecteren op oplossingen.

Voor de vraag hoe de toegang tot het hulpaanbod en voorlichting georganiseerd zouden kunnen worden, wordt door professionals gewezen op een loket (scheidingsloket) waar ouders terecht kunnen met vragen en problemen, maar waarbij ook gelegenheid is om regelmatig de situatie te evalueren.

3) Bevordering van deskundigheid van professionals en van (keten)samenwerking

Uit de verschillende delen van het onderzoek komt naar voren dat verbetering van de deskundigheid van professionals een punt van aandacht is. De wetgever stelt op dit moment geen beroepsopleidingseisen aan de professional die ouders bij het tot stand brengen van een ouderschapsplan begeleidt. Gezien de serieuze problematiek, de gevolgen voor kinderen, de economische, juridische en maatschappelijke (hoge) kosten en de behoefte aan preventie en vroegsignalering is dit aan te bevelen. Verder komt uit de interviews naar voren dat er meer samenwerking tussen professionals, ook uit verschillende disciplines wenselijk is met kortere communicatielijnen.

4) Ondersteuning bieden aan kinderen

Een aanknopingspunt voor verbetering is dat in het gehele proces rondom de scheiding en ook nadien, meer belang wordt gehecht aan de participatie en behoeften van kinderen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat kinderen last hebben van ouders die afspraken over omgang niet naleven, onder meer in de vorm van loyaliteitsproblemen. Bovendien ondervinden kinderen na scheiding veel negatieve gevolgen van factoren die samenhangen met slechte naleving van afspraken. Daarom is ondersteuning van kinderen na scheiding van belang. Hoewel de problematiek van ouders in veel gevallen ten grondslag ligt aan de problematiek van kinderen na scheiding die aangemeld worden bij jeugdzorg, is het van belang om naast behandeling van ouders ook de kinderen te ondersteunen. Daartoe bestaan diverse interventieprogramma’s (zie de Herziening van de Richtlijn Jeugdzorg). Dergelijke programma’s bieden kinderen handvaten om te leren omgaan met

problemen tussen de ouders, creëren de mogelijkheid om emoties te uiten en samen te bedenken wat mogelijk is, geven hen de mogelijkheid om sociale steun te ervaren van lotgenoten, en kunnen gevoelens van schuld, verantwoordelijkheid en loyaliteitsproblemen verminderen. In een hulpaanbod dat een maatwerk aanbod nastreeft, zou hier dan ook aandacht aan besteed moeten worden.

5) Aanknopingspunten voor verbeterd gebruik van juridische opties om contact/omgang te realiseren

Gelet op resultaten van dit onderzoek lijkt de oplossing van niet-naleving niet primair te liggen in de verschillende juridische instrumenten. Er is een groot palet aan juridische instrumenten maar deze zijn vooral gericht op de bestrijding van de gevolgen en niet van de oorzaken van de problemen die ten grondslag liggen aan niet-naleving. De inzet van deze maatregelen, en met name de zwaardere, kunnen de verhoudingen tussen de ouders en het belang van het kind schaden. Ook is er weinig zicht op de vraag welke instrumenten werken en wat de voor- en nadelen zijn, en in welke fase welke maatregel geschikt zou zijn. De inzet van het strafrecht lijkt niet op steun te kunnen rekenen van de meeste voor dit onderzoek geïnterviewde juridische en sociale professionals, onder meer omdat het de partnerproblematiek versterkt, terwijl hulpverlening wenselijk zou zijn. Dit betekent dat zoveel mogelijk gekeken zou kunnen worden of het conflict tussen ouders op andere wijzen kan worden aangepakt. Het doel is te voorkomen dat ouders door wederzijds hun problemen naar het juridisch domein te verplaatsen, dieper vast komen te zitten in het negatieve gezinspatroon. Ondersteunende maatregelen als begeleide contact/omgang, gepaard met interventies gericht op het de-escaleren van het conflict en bestrijding van andere problemen kunnen hierin een rol spelen.

6) Meer onderzoek nodig

In Nederland is relatief weinig empirisch sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar scheidingen en de invloed van wets- en beleidswijzingen. De rechtsvergelijkende studies laten zien dat er in de onderzochte landen veel meer data, en daarmee inzicht, bestaat in wat werkt en dat wijzigingen van beleid en wetgeving worden gebaseerd op basis van die inzichten. Omdat de juridische en maatschappelijke context voor ieder land anders zijn, zijn resultaten niet één-op-één te vertalen naar een Nederlandse context. Daarom is het van belang dat meer onderzoek wordt verricht naar de validiteit en betrouwbaarheid van signaleringsinstrumenten, naar de effectiviteit van interventies van bestaande en voorgestelde programma's. Ook is meer onderzoek nodig om te kunnen bepalen onder welke voorwaarden en voor welke kinderen bepaalde contact-/omgangsregelingen geschikt zijn. Tot slot kan meer kennis over risico- en beschermende factoren van een complexe scheiding bijdragen aan een betere en vroegere screening van gezinnen na scheiding die extra ondersteuning behoeven.

Tot slot

Gelet op het belang van kinderen bij contact/omgang met beide ouders na een scheiding, levert dit onderzoek samen met de maatschappelijke en politieke aandacht voor het onderwerp, de mogelijkheid op om een stap verder te komen. Uiteindelijk is het aan ouders om goed te scheiden, maar een deel van de ouders kan daarbij veelal gerichte hulp gebruiken.