

Vergaderjaar 2013–2014

30 145

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding)

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2014

Artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt in het eerste lid dat ouders de eerste verantwoordelijkheid hebben bij de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Dit uitgangspunt hanteren ook de Inspectie Jeugdzorg in haar rapport «Casusonderzoek Zeist» en de Kinderombudsman in zijn recent uitgebrachte rapport «Vechtende ouders, kind in de knel». Veruit de meeste ouders zijn prima in staat om hun kinderen op te voeden in een veilige en evenwichtige gezinssituatie, ook na (echt)scheiding. Maar als een scheiding zeer problematisch verloopt, is dit niet altijd meer het geval. Ook het sociale netwerk (familie, burens en vrienden) lukt het dan vaak niet meer om de-escalerend op te treden. Kinderen kunnen dan, onder meer omdat ze inzet worden van de strijd, zo ernstig in de knel raken dat hun ontwikkeling wordt bedreigd. In die gevallen slagen ouders er niet meer in om de belangen van hun kind een eerste overweging te laten zijn. Hulp van (overheids)instanties is dan noodzakelijk en gerechtvaardigd. Het tweede lid van artikel 18 van het IVRK stelt dat Staten passende bijstand verlenen aan ouders om deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Door de samenleving, waaronder ouders, kinderen en professionals, wordt de urgentie om actie te nemen benadrukt.

Op 30 september jl. is het rapport «Casusonderzoek Zeist», dat was ingesteld na het overlijden van twee broers, van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ In de reactie op dit rapport hebben wij aangekondigd na te gaan wat nodig is om de schrijnende situatie van kinderen in een «vecht-

¹ Kamerstukken II 2013/14, 31 839, nr. 315.

scheiding» te verbeteren. Met deze brief doen we deze toezegging gestand.

Achtereenvolgens gaan we in op de problematiek, de uitgevoerde inventarisatie en het op basis daarvan ontwikkelde uitvoeringsplan² dat is gehecht aan deze brief.

De problematiek

Jaarlijks maken ongeveer 55.000 minderjarige kinderen een (echt)scheiding van hun ouders mee.³ Van een problematisch verlopende scheiding, ook wel «vechtscheiding»⁴ genoemd, kan worden gesproken als een scheiding gepaard gaat met hevige spanningen en conflicten tussen ouders, waardoor ouders niet meer in staat zijn om het belang van hun kinderen voorop te stellen.⁵

De spanningen die dit met zich brengt, verhogen het risico op problemen bij kinderen. Daarbij kan gedacht worden aan emotionele problemen, slechtere prestaties op school en (later) gemiddeld vaker problemen in hun eigen relaties.⁶

Hoeveel van deze scheidingen problematisch verlopen en hoeveel kinderen hiermee te maken krijgen is niet exact vast te stellen. Wel zijn enkele indicaties te geven:

- Als ouders het oneens blijven over het gezag, omgang of de verblijfplaats van kinderen, dan beslist de rechter, die zich kan laten adviseren door de Raad voor de Kinderbescherming. In 2013 adviseerde de Raad voor de Kinderbescherming de rechter hierover ten aanzien van 5.601 kinderen (ongeveer 10% van het aantal kinderen dat met scheiding van hun ouders te maken krijgt);⁷
- Als partners het niet samen eens worden, een partner een verzoek tot echtscheiding indient en de ander hiertegen verweer voert, vindt de echtscheiding plaats op eenzijdig verzoek op tegenspraak. In 2012 werd dit in 15% van alle echtscheidingsprocedures gedaan.⁸

Inventarisatie van wat nodig is

Om na te gaan wat nodig is om de situatie te verbeteren van kinderen in een «vechtscheiding», is de afgelopen maanden gesproken met professionals en andere betrokkenen, zoals ouders, kinderen, de Rechtspraak, advocatuur, gemeenten en de VNG, hulpverleningsorganisaties, Jeugdzorg Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming, de Inspectie Jeugdzorg, wetenschappers en de Kinderombudsman. Ook zijn buitenlandse varianten op het gebied van echtscheiding en ouderschaps- en omgangsregelingen bestudeerd.

Uit de gesprekken en onderzoeksrapporten komt naar voren dat de betrokkenheid bij deze problematiek groot is: veel initiatieven zijn al genomen. Tegelijkertijd wordt deze problematiek als zeer complex ervaren. Verschillende factoren, die elkaar bovendien kunnen versterken, spelen een rol bij een «vechtscheiding». Hierbij kan gedacht worden aan langslappende juridische procedures, financiële gevolgen van een

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 152560.03.

³ Evaluatie Ouderschapsplan, WODC 2013, p. 25.

⁴ Aangezien de term «vechtscheiding» wordt gebezigd in het maatschappelijk debat, is die term in deze brief overgenomen. Bediscussieerd kan worden of de term vechtscheiding gehanteerd moet worden of dat beter kan worden gesproken over een problematisch verlopende echtscheiding. Dit mede omdat de term vechtscheiding stigmatiserend kan werken en een «gevecht» impliceert terwijl dit aan de oppervlakte niet zichtbaar hoeft te zijn.

⁵ Casusonderzoek Zeist, Inspectie jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg (2013), p. 35.

⁶ Evaluatie Ouderschapsplan, WODC (2013), p. 34.

⁷ Evaluatie Ouderschapsplan, WODC (2013), p. 75 en 76.

⁸ Evaluatie Ouderschapsplan, WODC (2013), p. 28 en 29.

(echt)scheiding, onverwerkt verdriet, psychologische problemen, een nieuwe partner of huiselijk geweld.

Er is dus niet één manier om de problematiek op te lossen. Omdat de meeste van deze factoren buiten de invloedssfeer van (overheids)instanties liggen, zoals ook de inspecties concludeerden,⁹ is enige bescheidenheid in ons ambitieniveau bovendien gepast.

Uitvoeringsplan verbeteren situatie kinderen in een (v)echt-scheiding

Op basis van de inventarisatie hebben wij een uitvoeringsplan ontwikkeld dat u aangehecht, als onderdeel van deze brief, aantreft. In dit uitvoeringsplan komen wij terug op de toezeggingen door ons aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan, onder meer over het ouderschapsplan, de positie van vaders en de omgangsvoorzieningen (motie Strik). Het door de Kinderombudsman opgestelde rapport is betrokken bij dit uitvoeringsplan.

Vanwege de schrijnende situatie van kinderen die te maken krijgen met een vechtscheiding wordt dit door velen beschouwd als een vorm van kindermishandeling. Om die reden zijn de acties geordend volgens het Actieplan «Kinderen Veilig», namelijk: voorkomen, signaleren, stoppen en schade beperken. Sommige van de beschreven acties kunnen in meerdere fasen worden ingezet. De nadruk van de acties ligt op het voorkomen en vroegtijdig signaleren van een «vechtscheiding», zodat hierop eerder actie kan worden ondernomen. De reden hiervoor is dat indien eenmaal sprake is van een «vechtscheiding» het uitermate lastig is om hier nog uit te komen: de posities zijn dan ingenomen en het netwerk van beide ouders is in het conflict meegezogen.

Het uitvoeringsplan kent acties van verschillende orde van grootte en met verschillende looptijden, actoren en beoogde resultaten.¹⁰ De acties richten zich op ouders, kinderen en het sociale netwerk, alsmede op professionals en (overheids)instanties.

- Ouders zijn in eerste instantie aan zet om te voorkomen dat een (echt)scheiding uit de hand loopt en kinderen hiervan de dupe worden. Zij zijn immers de enige die de strijd echt kunnen stoppen. Het sociale netwerk rond ouders en kinderen kan hierin een belangrijke rol vervullen.
- De stem van kinderen over wat voor hen van belang is als hun ouders scheiden dient zowel door de ouders als professionals te worden gehoord. Kinderen zijn er het meeste bij gebaat als ouders kunnen voorkomen dat hun scheiding escaleert. Bij hoogoplopende strijd tussen ouders wordt het belang van het kind vaak vergeten.
- Professionals moeten voldoende geëquipeerd zijn om ouders en kinderen bij deze problematiek te kunnen ondersteunen of behandelen. Een blauwdruk over hoe te handelen bij een (dreigende vecht)scheiding is daarbij niet te geven. Uit onze inventarisatie is echter gebleken hoe belangrijk het is dat meteen de juiste interventie wordt inzet: licht als het kan, maar direct een zwaarder instrument als dat moet. Procedures van (overheids)instanties moeten zo worden ingericht dat snel de juiste interventie kan worden gekozen.

Wij hebben er vertrouwen in dat de acties in het uitvoeringsplan, in samenhang, een bijdrage zullen leveren aan de verbetering van de positie

⁹ Casusonderzoek Zeist, Inspectie jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg (2013), p. 53.

¹⁰ Het spreekt voor zich dat de inspanningen zich ook richten op kinderen die te maken krijgen met de beëindiging van de relatie van hun niet-gehuwde of -geregistreerde ouders.

van kinderen in een vechtscheiding. Wij zullen de Tweede Kamer in de GIA-rapportages informeren over de voortgang aan de hand van het uitvoeringsplan.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn