

# De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen



# De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen

Onderzoek op eigen initiatief naar aanleiding van klachten en signalen over de Bureaus Jeugdzorg



## Onderzoeksteam

mevrouw drs. Th.M.H. van der Velden, projectleider  
mevrouw mr. M.J. Tegelaar, onderzoeker  
mevrouw mr. F.F. Wery, onderzoeker  
mevrouw mr. M. van Zanten, onderzoeker  
mevrouw mr. B.J. Vegter, onderzoeker  
mevrouw mr. E.T. van den Hoven MEd, ombudswerker  
mevrouw bc. A.S. Broeshart, projectondersteuning

**Datum: 6 november 2012**

**Rapportnummers: 2012/166 en KOM5A/2012**



## Beschouwing

Voor kinderen is de band met hun ouders gelukkig veelal een gegeven; een scheiding tussen deze ouders zet die vanzelfsprekende band onder druk of verbreekt deze. Voor kinderen is een scheiding een vreemd onnatuurlijk proces dat hun leven danig kan ontwrichten. Gelet op hun kwetsbare positie is aandacht voor kinderen in een scheiding belangrijk. Kinderen van gescheiden ouders hebben immers in de regel meer problemen dan andere kinderen. De gevolgen van scheiding zijn veelal zelfs groter dan bij het overlijden van een van de ouders.

Gelukkig verlopen veel scheidingen zonder grote conflicten tussen ouders, maar er zijn helaas ook scheidingen waarbij ouders hun strijd na de scheiding voortzetten met als inzet hun omgang en relatie met de kinderen. Dit kan zo ernstige vormen aannemen, dat de rechter op advies van de Raad voor de Kinderbescherming de kinderen onder toezicht moet stellen. Een gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg raakt dan betrokken bij het gezin en heeft tot taak de omgang tussen beide ouders en de kinderen te bevorderen. De aard van deze problematiek brengt mee dat ouders vervolgens klachten hebben, vooral over partijdigheid van Bureau Jeugdzorg. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman verrichtten naar aanleiding van klachten en signalen van ouders en kinderen onderzoek naar de uitvoering van deze ondertoezichtstellingen.

Uit het onderzoek blijkt dat het onder toezicht stellen van een kind bij problemen over de omgang pas gebeurt in situaties die ernstig geëscaleerd zijn. De hoge mate van escalatie verkleint echter de kans op een goede afloop sterk. Bureaus Jeugdzorg verzamelen geen gegevens over het succes van dit soort ondertoezichtstellingen. De wens van alle betrokken professionals, dat de negatieve spiraal tussen ouders in een veel eerder stadium dan bij een ondertoezichtstelling moet worden doorbroken, geeft echter sprekend weer dat de mogelijkheden in het late stadium van de ondertoezichtstelling beperkt zijn. Reflectie op deze inzet van het middel ondertoezichtstelling is daarom hoog nodig.

Natuurlijk zal een ondertoezichtstelling soms onontkoombaar zijn. Zoals sommige betrokkenen het uitdrukten: die ondertoezichtstelling is er primair om het kind te beschermen, niet zonder meer om omgang op gang te brengen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat verbeteringen mogelijk zijn in de aanpak van deze ondertoezichtstellingen. Deze verbeteringen hebben als kern een krachtige, gespecialiseerde benadering vanuit Bureau Jeugdzorg, leren van elkaars succesvolle praktijken, hanteren van kwaliteitskaders en toezicht daarop. In het ideale geval zorgen de Raad voor de Kinderbescherming tijdens het onderzoek en de rechter ter zitting voor een optimale uitgangspositie van de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg. Alleen wanneer de neuzen, ook die van de ouders, tijdens de zitting zoveel mogelijk dezelfde kant op komen te staan, heeft een ondertoezichtstelling onder deze moeilijke omstandigheden een zekere kans van slagen. Daarnaast zijn er verbeteringen mogelijk in het aanbod van hulp, bijvoorbeeld bij het begeleiden van omgang.

Een scheiding van de ouders onderling mag voor kinderen niet betekenen dat zij geen relatie meer mogen hebben met een van de ouders. Opgeven van het contact met een ouder druist namelijk in tegen de behoefte die kinderen meestal hebben om het gezinssysteem en hun relatie met beide ouders zoveel als mogelijk intact te houden. Als kinderen in de hitte van de strijd tussen hun ouders zeggen dat zij geen contact meer willen met een van de ouders, dan kan dat een reële behoefte zijn. Maar de kans is net zo groot dat deze wens het gevolg is van loyaliteitsconflicten en dus niet in het hart van het kind leeft.

Op korte termijn kan het weliswaar goed zijn om mee te gaan met de wens van een kind om geen contact te hebben, is de opvatting van alle betrokken professionals. Zij wijzen echter ook op de mogelijke negatieve gevolgen op de langere termijn, omdat de band met beide ouders van belang is voor de evenwichtige ontwikkeling van een kind. Dan is echter de vraag wat effectieve methoden zijn om aan te sturen op contact met beide ouders.

Welke overheidsbemoeienis is wenselijk, gezien vanuit de belangen van het kind? In Nederland is overheidsbemoeienis met gezinnen omstreden. Na ernstige incidenten ontstaat meestal wel de roep om overheidsmaatregelen. Deze 'risico-regelreflex' kan een schaduw werpen over de kinderbescherming. De consequenties van de tragische dood van Savannah zijn voor de jeugdzorg bijvoorbeeld aanzienlijk geweest. In geen ander land zijn zoveel kinderen uit huis geplaatst als in Nederland. Het schrikbeeld van ouders is dan ook dat bemoeienis van Bureau Jeugdzorg leidt tot de uithuisplaatsing van hun kinderen. Hoewel kinderrechten de overheid een taak geven om bedreigde kinderen te beschermen, is er ook veel kritiek op deze bemoeienis. Dit onder meer vanuit de gedachte dat de overheid zelf ook maar weinig alternatieven beschikbaar heeft om kinderen een veilig thuis te bieden wanneer ouders daarin te kort schieten. De recente bevindingen van de commissie Samson over misbruik *'Omringd door zorg, toch niet veilig'* onderstrepen de gedachte dat kinderen in pleeggezinnen en tehuizen ook niet zonder meer veilig zijn.

In verreweg de meeste gevallen gaat het goed bij de ouders thuis, zelfs in scheidingssituaties. Meer stringent optreden van overheid is dan niet nodig. Er zijn goede redenen voor terughoudendheid. De relatie tussen ouder en kind is uniek. Gezinnen, ouders en kinderen, verdienen bescherming tegen onterechte overheidsbemoeienis. Opvoedingsdoelen hebben een open karakter, de overheid kan ze moeilijk universeel invullen, de richting van menselijke ontwikkeling en levensgeluk zijn immers subjectief. De overheid werkt in principe vanuit het schadebeginsel: pas ingrijpen als er schade dreigt voor het kind. Dat zien we ook terug bij escalerende echtscheidingen: die zijn in beginsel een zaak van de ouders zelf. Pas wanneer bij scheidingen het kind in de knel raakt is er reden voor de overheid zich met de relatie ouder-kind te bemoeien.

Ouders zoeken zelden uit zichzelf professionele hulp bij hun scheiding, behalve de juridische hulp van advocaten of hulp van een mediator. De omgang met kinderen bij geëscaleerde scheidingsconflicten is echter complex en de kans bestaat dat de belangen van het kind onvoldoende de aandacht krijgen. Dan is externe hulp gericht op het bevorderen van de belangen van het kind wenselijk. Dat is althans wel de wens van de rechters, gezinsvoogden en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming die te maken krijgen met kinderen in de knel. Die hulp moet echter wel effectief zijn en er kan in de praktijk nog veel geleerd worden. Daarom zijn het uitwisselen van succesvolle praktijken en het monitoren en evalueren belangrijk.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer



De Kinderombudsman

Marc Dullaert

## Samenvatting

### Aanleiding

Wanneer conflicten tussen twee gescheiden ouders voor zodanige problemen bij het kind zorgen dat de ontwikkeling van dat kind bedreigd raakt, kan de rechter een ondertoezichtstelling opleggen. Die ondertoezichtstelling heeft als doel om de bedreigde ontwikkeling van het kind weg te nemen. Zowel de Nationale ombudsman als de Kinderombudsman ontvangen regelmatig klachten en signalen van kinderen en ouders die problemen hebben met de manier waarop de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg deze ondertoezichtstelling, en met name de omgangsregeling, uitvoert. Deze signalen en klachten waren aanleiding voor een breed onderzoek.

### Opzet

De vraag die bij dit onderzoek centraal heeft gestaan is:

"Welke problemen doen zich voor in de relatie tussen ouders en Bureau Jeugdzorg in gevallen van ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen, en op welke manier kunnen Bureaus Jeugdzorg deze problemen verminderen, gezien vanuit de behoorlijkheidsvereisten en kinderrechten?"

### Doel onderzoek

Met dit onderzoek willen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman een bijdrage leveren aan de uitvoeringspraktijk van deze ondertoezichtstellingen. Gezocht is naar mogelijkheden voor verandering in de hele keten, zodat álle betrokkenen minder problemen ervaren in de uitvoering van deze ondertoezichtstellingen. De betrokkenen hebben het idee het nooit goed te doen en dat het kind daar als eerste de dupe van is.

### Uitvoering onderzoek

Met Bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechters, advocaten en enkele deskundigen zijn gesprekken gevoerd over hun huidige betrokkenheid bij deze ondertoezichtstellingen. Daarbij zijn knelpunten en succesfactoren verzameld. Daarna is een expertmeeting georganiseerd waar drie betrokken Bureaus Jeugdzorg hun best practices met de andere aanwezigen hebben gedeeld, met aansluitend een korte discussie. Ook is literatuuronderzoek gedaan vanuit de vraag: welke kennis is al beschikbaar over dit onderwerp?

### Korte analyse

Op het moment dat de rechter een ondertoezichtstelling oplegt, voeren de ouders vaak al een aantal jaren een strijd. Een strijd waar al meerdere professionals bij betrokken zijn geweest, zoals bijvoorbeeld rechters die uitspraak hebben gedaan over de boedelscheiding, de omgangsregeling en de alimentatie. Maar ook de Raad voor de Kinderbescherming is erbij betrokken geweest, om onderzoek te doen voorafgaand aan de ondertoezichtstelling. Soms is ook al vrijwillige hulp geweest vanuit Bureau Jeugdzorg. Verder hebben beide ouders vaak ook nog een (of meerdere) advocaten die hen ondersteunen bij de procedures. Kortom, er zijn diverse betrokkenen bij het gezinssysteem met elk hun eigen dynamiek.

Bij de start van een ondertoezichtstelling zijn de verwachtingen vaak hooggespannen. Inherent aan het probleem is echter dat er juist vanwege de strijd voor een gezinsvoogd niet meteen veel te bereiken valt. En dan volgt er teleurstelling van een of beide ouders met vaak klachten en/of nieuwe procedures tot gevolg.

**Uitwisseling kennis en ervaring**

Uit het onderzoek blijkt dat verschillende Bureaus Jeugdzorg een eigen aanpak voor deze ondertoezichtstelling hebben ontwikkeld en dat zij daarbij meer van elkaar zouden kunnen leren.

**Kwaliteitskader en goede voorbereiding**

Een belangrijk onderdeel van deze eigen praktijken is de zeer grondige voorbereiding en de analyse van het conflict van de ouders. Ook de manier van communiceren met ouders hoort daarbij.

**Belang van het kind**

Het blijkt dat de betrokken instanties de wens van het (oudere) kind om geen omgang te willen met de uitwonende ouder veelal respecteren. In die gevallen zien zij de wens van het kind als belang van het kind. Soms is deze wens van het kind niet authentiek, omdat de thuiswonende ouder op basis van al dan niet expliciet afgedwongen loyaliteit het kind beïnvloedt, zeker wanneer deze ouder zijn of haar scheiding nog niet heeft verwerkt.

**Samenwerking in de keten**

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman constateren verder dat de samenwerking in de keten per regio verschilt. De samenwerking tussen Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming vindt in de ene regio in een eerder stadium plaats dan in de andere. Samenwerking in een vroeg stadium zorgt voor betere informatie-uitwisseling. Als Bureau Jeugdzorg ook bij de rechtszitting is, kan de rechter tijdens de zitting een zaak met alle partijen bespreken, afspraken maken en Bureau Jeugdzorg een goede start geven.

**Aanbod hulpverlening**

Ook is uit het onderzoek gebleken dat het hulpverleningsaanbod voor ouders en kinderen niet landelijk dekkend is en dat de inzet van vrijwillige hulpverlening bij begeleide omgang omstreden is. Dit maakt het voor de Bureaus Jeugdzorg moeilijk om effectief te opereren en dat baart de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zorgen.

**Effectiviteit van een ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen**

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman realiseren zich dat de conflictdynamiek in scheidingszaken extra hoge eisen stelt aan de professionaliteit van de gezinsvoogd. Het ingrijpen van overheidswege kan, gelet op de partijdige insteek van de ouders zelf, immers in veel gevallen als niet neutraal over komen. De maatregel kan zelfs bijdragen tot verdere escalatie. Het is daarom de vraag, hoe effectief een ondertoezichtstelling kan zijn. De instanties monitoren de effecten van de ondertoezichtstellingen niet. De indruk van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman is, dat effecten sterk afhangen van professionaliteit en competenties van gezinsvoogden. De ondertoezichtstelling is een ingrijpende maatregel, waarvan de effectiviteit wel gemonitord zou moeten worden.

# INHOUDSOPAGAVE

## 1. INLEIDING: AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN VERKENNING

1.1	Verhaal van een ouder .....	1
1.2	Verhaal van een kind .....	2
1.3	Aanleiding: klachten over de uitvoering door Bureau Jeugdzorg .....	2
1.4	Vraagstelling van het onderzoek .....	3
1.5	Wettelijk kader .....	3
1.6	Kader voor het onderzoek .....	4
1.7	Leeswijzer .....	5

## 2. CONTACTEN MET KINDEREN EN KLACHTEN VAN OUDERS

2.1	Kinderen .....	7
2.2	Ouders .....	8
2.3	Escalatieladder .....	10
2.4	Samenvatting .....	10

## 3. VISIES OP HET BELANG VAN HET KIND BIJ OMGANGSPROBLEMEN

3.1	Visie Raad voor de Kinderbescherming .....	11
3.2	Visie kinderrechters op het belang van het kind .....	13
3.3	Visie Bureaus Jeugdzorg .....	14
3.4	Samenvatting .....	17

## 4. UITVOERINGSPRAKTIJK BUREAUS JEUGDZORG

4.1	Complexe problematiek .....	19
4.2	Transparant communiceren: gerechtvaardigde verwachtingen .....	19
4.3	Onpartijdig: de schijn van partijdigheid, Reddersdriehoek .....	20
4.4	Professionaliteit / goede voorbereiding: aanpak/Methode, opleiding .....	22
4.5	Goede organisatie: hulpaanbod, voorzieningen en financiering .....	25
4.6	Samenvatting .....	25

## 5. UITVOERINGSPRAKTIJK: DE ROL VAN DE 'KETEN'

5.1	Bijdrage van de Raad voor de Kinderbescherming .....	27
5.2	Bijdrage van de kinderrechter .....	27
5.3	Keten: overige aandachtspunten .....	30
5.4	Samenvatting .....	30



<b>6. CONCLUSIES</b> .....	31
<b>7. AANBEVELINGEN</b> .....	33
<b>BIJLAGE 1</b> .....	35
<b>BIJLAGE 2</b> .....	37
<b>BIJLAGE 3</b> .....	47

## 1. Inleiding: aanleiding, vraagstelling en verkenning

Veel echtscheidingen verlopen zonder ernstige problemen maar het komt ook voor dat de ex-partners in een diepgaand conflict raken over de omgang met de kinderen. Dit kan leiden tot een ondertoezichtstelling.

Ouders en kinderen benaderen regelmatig de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman wanneer na een echtscheiding de kinderen onder toezicht staan van Bureau Jeugdzorg. Ouders zijn dan ontevreden over de contacten met Bureau Jeugdzorg. De kinderen zitten met veel vragen over Bureau Jeugdzorg en de rechter. Voor dit onderzoek hebben wij twee verhalen samengesteld uit de contacten die we met ouders en kinderen hebben gehad. Hieronder staan ze weergegeven. Deze verhalen zijn niet te herleiden tot personen, maar de kinderen en ouders die ons hebben benaderd herkennen ze waarschijnlijk wel.

### 1.1 VERHAAL VAN EEN OUDER

*Mijn huwelijk liep zo'n twaalf jaar geleden stuk. Het ging gewoon niet meer, omdat mijn ex en ik veel te verschillend zijn. Na de scheiding woonden onze drie kinderen bij haar. Ik zag ze nauwelijks meer en mocht me nergens mee bemoeien. Ik miste mijn kinderen enorm en wilde ze meer zien, maar dat werd door mijn ex tegengehouden. Ik heb meerdere procedures aangespannen om mijn kinderen te mogen zien, maar mijn ex werkte dit constant tegen.*

*Op een gegeven moment deed de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek naar onze kinderen. Ik hoopte dat hierdoor verbetering zou komen, want de Raad vond zelfs dat mijn twee zoons bij mij mochten wonen en ik omgang mocht hebben met mijn dochter. Helaas dacht de rechter daar anders over want die wilde de kinderen niet uit elkaar halen, maar ik kreeg wél een omgangsregeling. De rechter zei ook tegen mijn ex dat zij moest meewerken door ruimte aan de kinderen te geven in het hebben van contact met mij. De rechter vond het eind 2007 nodig om mijn kinderen onder toezicht te stellen, zodat een gezinsvoogd mijn ex kon helpen bij het opstarten van de omgangsregeling.*

*Nu zal het goed gaan, dacht ik, maar de problemen bleven bestaan. Mijn ex bleef de omgang tegenwerken, en de gezinsvoogd steunde haar daarin. Waarom heeft de gezinsvoogd zich niet neutraler opgesteld? Zij is er toch in het belang van de kinderen?*

*Na nog drie jaar en 23 rechtszittingen, besloot de rechter uiteindelijk in 2010 toch dat mijn twee zoons bij mij mochten komen wonen. Mijn dochter bleef bij mijn ex. Hoewel ik natuurlijk hartstikke blij ben dat mijn zoons nu bij mij wonen, snap ik niet waarom dit nu allemaal zo heeft moeten lopen.*

*Ik dien daarom een klacht in. Ik vind namelijk dat mij als vader geen recht is gedaan. De gezinsvoogd heeft zich compleet laten meeslepen door de verhalen van mijn ex, en heeft niet beseft dat de kinderen door haar werden beïnvloed. Zo steunde zij mijn ex zelfs bij een verzoek aan de rechter om een contactverbod en om eenhoofdig gezag!*

*En verder heeft de rechter meerdere keren gezegd dat er omgang moest zijn, maar de gezinsvoogd heeft dit nooit zo uitgevoerd. Altijd was er wel weer wat, waardoor het niet doorging. Op die manier neemt mijn ex die uitspraken niet echt serieus! En als de zaak dan weer voor de rechter kwam, zei de gezinsvoogd tegen de rechter dat ik halsstarrig was en niet wilde meewerken. Ik werd steeds opnieuw weggezet als een niet-meewerkende, slecht-functionerende ouder, die de veroorzaker was van alle problemen. Ik ben daardoor in een jarenlange strijd beland, waarin ik met mijn rug tegen de muur stond en niemand naar mij luisterde.*

*Ik snap niet dat er niet iemand is geweest die deze doordenderende trein heeft stopgezet en eens kritisch naar het gedrag van mijn ex heeft gekeken. Dat was tenminste in het belang van mijn kinderen geweest.*



## 1.2 VERHAAL VAN EEN KIND

*Ik ben een meisje van dertien jaar. Ik heb een probleem. Ik woon bij mijn vader, en ga om de week het weekend naar mijn moeder. Ik ben bij de rechter geweest, maar durfde daar niet te vertellen wat ik echt wil. Dat is namelijk dat ik vaker naar mijn moeder wil. Af en toe ook doordeweeks bijvoorbeeld als ik geen huiswerk heb, gewoon een wat makkelijkere regeling.*

*Mijn gezinsvoogd zegt dat zij zich moet houden aan wat de rechter heeft gezegd. Ik heb wel tegen haar gezegd wat ik wil. Maar ja, haar ken ik eigenlijk niet. Ik heb nu al vier gezinsvoogden gehad. De eerste was wel aardig, maar kreeg ruzie met mijn moeder, de tweede was ineens weg en de derde werd zwanger. Deze gezinsvoogd luistert niet naar mij. Er wordt maar van alles bepaald zonder dat er naar mijn mening wordt gevraagd!*

*Mijn vader is het er ook niet mee eens dat ik meer naar mijn moeder wil. Ik wil hem er niets steeds mee lastigvallen, omdat het voor hem ook moeilijk is. En er komt steeds ruzie tussen mijn ouders over dit soort dingen. Wat kan ik doen?*

## 1.3 AANLEIDING: KLACHTEN OVER DE UITVOERING DOOR BUREAU JEUGDZORG

Aanleiding voor dit onderzoek waren klachten van gescheiden ouders over de manier waarop Bureau Jeugdzorg handelt tijdens een ondertoezichtstelling. Deze ondertoezichtstelling heet ook wel 'omgangs-ondertoezichtstelling'. Dit is niet de correcte term, omdat de rechter een ondertoezichtstelling alleen kan opleggen als de ontwikkeling van het kind in gevaar komt. Problemen over de omgang zijn op zichzelf niet voldoende basis voor een ondertoezichtstelling.<sup>1</sup>

De huidige wet spreekt bij ouders met gezamenlijk gezag niet meer over 'omgangsregeling' en 'omgang', maar over een 'verdeling van de zorg- en opvoedingstaken' (zorgregeling) en 'contact'. In het onderstaande gebruiken we nog de oude terminologie. Daar waar we hier spreken over echtscheiding, bedoelen we ook samenwonende (ongehuwde) ouders die uit elkaar gaan.

Een deel van de klachten gaat over het mislukken van de omgang tussen het kind en de uitwonende ouder. Ook thuiswonende ouders hebben klachten over de manier waarop omgang met de uitwonende ouder plaatsvindt. Ouders hebben meestal al veel meegemaakt en zij zijn vaak ten einde raad als zij te maken krijgen met de Bureaus Jeugdzorg. Als er ook met de bemoeienis van Bureau Jeugdzorg problemen rondom de omgang blijven, kan de situatie uitzichtloos worden.

Een ouder formuleert bijvoorbeeld: *"Ik voel mij als ouder niet serieus genomen en in de steek gelaten."*

Kinderen die in deze situaties terecht komen zoeken soms contact met de Kinderombudsman. Zij vertellen hun vaak verdrietige verhaal, vragen wat zij kunnen doen en laten zien hoe zij vermalen kunnen raken in het conflict van hun ouders. Zo formuleerde een kind: *"Ik durfde niet te vertellen wat ik echt wil."*

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zijn naar aanleiding van deze klachten van ouders en de contacten met kinderen een onderzoek gestart.

<sup>1</sup> Arrest Hoge Raad LJN: AB1009 (13 april 2001).

## 1.4 VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman willen met hun onderzoek bijdragen aan de uitvoeringspraktijk van de Bureaus Jeugdzorg.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

"Welke problemen doen zich voor in de relatie tussen ouders en Bureau Jeugdzorg in gevallen van ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen, en op welke manier kunnen Bureaus Jeugdzorg deze problemen verminderen, gezien vanuit de behoorlijkheidsvereisten en kinderrechten?"

Aandachtspunten voor het onderzoek zijn:

- de problemen die ouders en kinderen ervaren bij de uitvoering van de 'omgangs-ondertoezichtstelling' in een aantal zaken die zijn voorgelegd aan de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman;
- de behoeften van ouders ten aanzien van de handelwijze van Bureau Jeugdzorg;
- verschillen in behoeften tussen de betrokken ouders wanneer er strijd is over de omgang;
- knelpunten die de betrokken gezinsvoogden ervaren in deze zaken;
- mogelijkheden die de Bureaus Jeugdzorg hebben om in deze omstandigheden invulling te geven aan hun rol;
- het perspectief van het kind bij de aanpak van Bureau Jeugdzorg.

## 1.5 WETTELIJK KADER<sup>2</sup>

### Echtscheidingen en omgang / contact

Ook na een echtscheiding behouden beide ouders in principe het ouderlijk gezag. In de meeste gevallen kunnen ouders onderling en samen met de oudere kinderen een omgangsregeling afspreken bij het maken van een ouderschapsplan. Sinds 1 maart 2009 zijn ouders verplicht om bij een echtscheiding ook een ouderschapsplan op te stellen.

Als ouders er samen niet uitkomen kunnen zij de rechter verzoeken om een omgangsregeling vast te stellen. De rechter kan ouders dan wijzen op de mogelijkheid om bemiddelingsgesprekken onder leiding van een mediator met elkaar te voeren. Doel van die gesprekken is te komen tot een omgangsregeling. Ouders moeten dan wel beiden ter zitting de bereidheid daartoe uitspreken. Een andere mogelijkheid is dat de rechter een mediator inzet bij waarheidsvinding en advisering. Hij doet dit wanneer hij behoefte heeft aan een deskundigenbericht met het oog op beslissingen die hij moet nemen. De deskundige (de forensisch mediator) krijgt de opdracht onderzoek te doen, te bemiddelen en daarover aan de rechter te rapporteren.

Ook kan de rechter de Raad voor de Kinderbescherming om advies vragen over de omgangsregeling. Het komt voor dat de Raad dan in eerste instantie alleen naar de omgang kijkt, maar later besluit ook een beschermingsonderzoek te openen. Dit gebeurt bij vermoeden van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind. Als er sprake is van zo'n gevaar zal de Raad de rechter vragen het kind onder toezicht te stellen. Als de rechter de ondertoezichtstelling uitspreekt, komt Bureau Jeugdzorg in beeld.

### De taak van de Bureaus Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg<sup>3</sup> houdt bij een ondertoezichtstelling toezicht op het kind en zorgt dat aan kind en ouder hulp en steun wordt geboden om een ontwikkelingsbedreiging van het kind af te wenden. Dit

<sup>2</sup> Relevante verdrags- en wetsartikelen zijn in de bijlage opgenomen.

<sup>3</sup> In dit rapport bedoelen we hier de provinciaal georganiseerde Bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen: de William Schrikker Groep, SGJ Christelijke Jeugdzorg en Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering.

betekent in dit soort zaken dat de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg moet verhinderen dat het kind vermalen wordt in het conflict tussen de ouders. Bureau Jeugdzorg heeft daarnaast als specifieke taak uitvoering te geven aan wat de rechter in zijn beschikking opneemt over de omgangsregeling. De gezinsvoogd kan de taak krijgen om de thuiswonende ouder en kinderen te begeleiden bij de op te starten omgangsregeling. Hoe dit in de praktijk gaat, komt nader aan de orde in dit rapport.

### **Bureau Jeugdzorg en de ouders**

Ook tijdens de ondertoezichtstelling is het uitgangspunt dat een kind recht heeft op omgang. Ouders hebben daar eveneens recht op, maar tevens de plicht tot omgang met hun kind. Het recht op omgang kan de rechter onder andere ontzeggen als omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind of als omgang op andere wijze in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.

De beide ouders blijven verantwoordelijk voor de omgang. De gezinsvoogd is er om toezicht te houden op de ontwikkeling van het kind. Hij moet de ouders bijsturen. Wanneer beide ouders de verantwoordelijkheid niet nemen, is het aan de gezinsvoogd om met de beide ouders samen te bekijken wat daarvoor nodig is.

Wanneer een omgangsregeling in een beschikking is vastgelegd, dan is dat bindend voor ouders maar ook voor Bureau Jeugdzorg bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Als Bureau Jeugdzorg denkt dat de vastgestelde omgangsregeling in het belang van het kind moet wijzigen, dan kan Bureau Jeugdzorg een verzoekschrift bij de rechter indienen. Ook de ouders en kinderen van 12 jaar en ouder kunnen naar de rechter. Een gezinsvoogd of een van de ouders kan dus niet zelf de vastgestelde omgangsregeling wijzigen of stopzetten.

## **1.6 KADER VOOR HET ONDERZOEK**

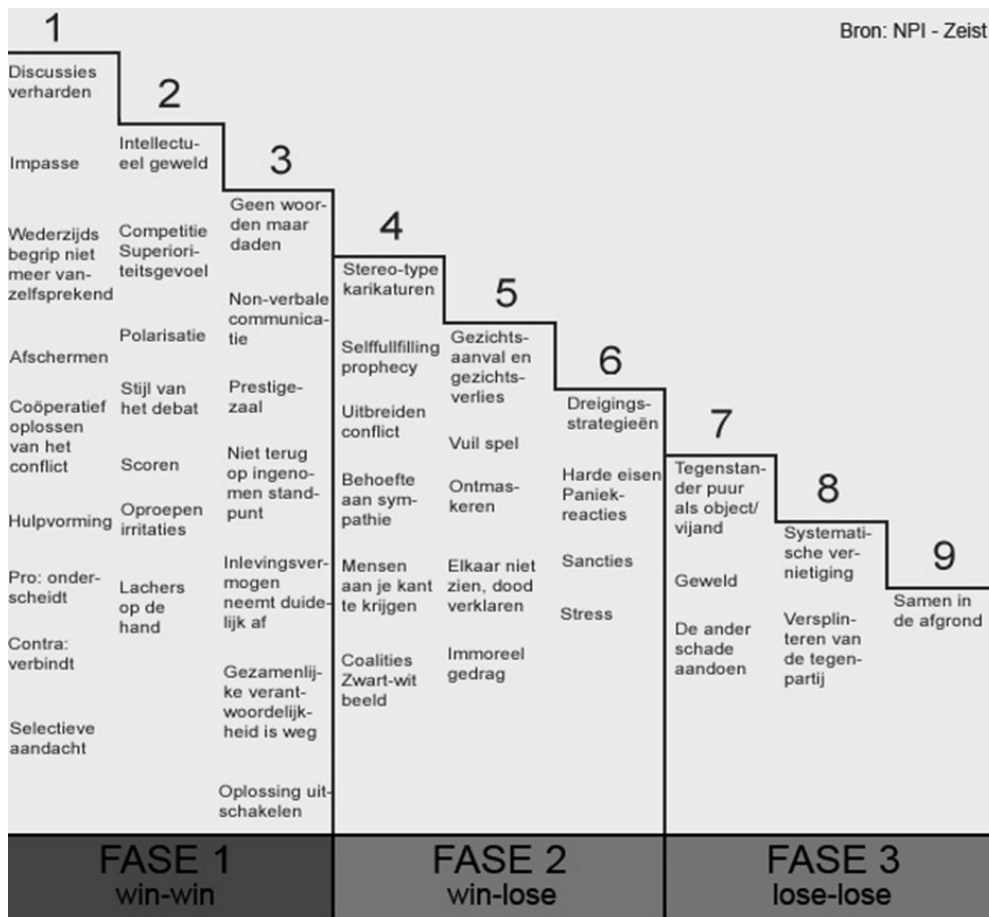
De Nationale ombudsman en Kinderombudsman toetsen aan: 1. De rechten van het kind, en 2. Behoorlijkheidsnormen voor overheden in de omgang met de burger. Meer informatie hierover staat in Bijlage 2. Behoorlijk omgaan met de burger is bijvoorbeeld: open en duidelijk communiceren met de burger. Kinderrechten staan in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Een belangrijk recht van kinderen is regelmatig persoonlijk en rechtstreeks contact met beide ouders. Uiteraard tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

Zoals gezegd gaat het in dit onderzoek om het optreden van gezinsvoogden in een situatie met ernstige conflicten tussen ouders. Inzicht in die conflicten helpt gezinsvoogden bij hun taak. In dit onderzoek gebruiken de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman een model voor conflicten: de escalatieladder van Glasl.

Deze ladder kent drie fasen:

- Fase 1: De partijen willen er samen uitkomen en zoeken naar oplossingen, waar ieder van hen voordeel bij heeft.
- Fase 2: Het conflict wordt steeds hardnekkiger waarbij de ene partij probeert te winnen en de ander te laten verliezen.
- Fase 3: Partijen zijn voortdurend bezig elkaar te beschadigen. Eigenlijk willen ze geen oplossing meer, maar alleen nog de ander vernietigen.

De ontwikkeling van een conflict verloopt meestal volgens het patroon van de escalatieladder van Glasl, zoals hierna weergegeven.



## 1.7 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 gaan we allereerst in op de klachten van ouders bij de Nationale ombudsman en de contacten van de Kinderombudsman met kinderen. Daarna, in hoofdstuk 3, bespreken we het belang van het kind: hoe kijken de kinderrechters, de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg daar tegen aan? Hoofdstuk 4 gaat over de uitvoeringspraktijk van de Bureaus Jeugdzorg. In hoofdstuk 5 bespreken we de 'keten' van Raad, kinderrechter en Bureau Jeugdzorg.

De aanpak van het onderzoek beschrijven we in Bijlage 1. Van belang voor dit rapport is dat we ons baseren op gesprekken met kinderen en klachten van ouders. Daarnaast baseren we ons op gesprekken met kinderrechters en medewerkers van Bureaus Jeugdzorg en de Raad, in juni, juli en september 2012. We hebben in dit rapport de gesprekken en klachten zo zorgvuldig mogelijk verwerkt. Tijdens een bijeenkomst op 11 oktober 2012 hebben we de bevindingen besproken met kinderrechters en medewerkers van de instanties en 'best practices' uitgewisseld.

Ten slotte: daar waar 'hij' staat, bedoelen we ook 'zij'.



## 2. Contacten met kinderen en klachten van ouders

"De gezinsvoogd is partijdig en neemt mij niet serieus"

In dit hoofdstuk vertellen we over de klachten van ouders en de contacten met kinderen. De contacten met kinderen staan beschreven in de eerste paragraaf (2.1). Daarna komen de klachten van ouders (2.2). We hebben die klachten in drie typen verdeeld: a. Verwachtingen; b. Partijdigheid en c. Communicatie. In de laatste paragraaf (2.3) beschrijven we de klachten met in ons achterhoofd de escalatieladder.<sup>4</sup> Paragraaf 2.4 bevat een samenvatting.

### 2.1 KINDEREN

Kinderen hebben vaak het gevoel te moeten kiezen tussen hun ouders. Zij voelen zich schuldig als ze toch contact willen met de andere ouder terwijl de ouder bij wie ze wonen daar moeite mee heeft. Ook kunnen kinderen zich zo verantwoordelijk voelen voor het geluk van een ouder dat ze vergeten wat hun eigen behoeften zijn. Veel kinderen voelen zich in de kou staan omdat ouders vaak niet goed luisteren en geen rekening houden met hun gevoelens. Daardoor kunnen kinderen het gevoel krijgen dat ze niet de moeite waard zijn.

*Fragment uit het gedicht "Fotoalbum" van Willem Wilmink*

*Dat ik van mijn vader hou,  
doet moeder soms verdriet.  
En dat ik van mijn moeder hou,  
Dat weet mijn vader niet.*

*Zo draag ik mijn geheimen mee,  
En loop van hier naar daar.  
Nog altijd hou ik van die twee,  
Die hielden van elkaar.*

Kinderen geven bij de Kinderombudsman ook aan dat ze graag gehoord en serieus genomen willen worden. Ze hebben vaak een duidelijke en heldere mening over de omgangsregeling. Zo zei een kind: 'Mijn moeder heeft nu een nieuw gezin. In het weekend moeten we naar haar toe maar dan hebben we andere dingen te doen, zoals sporten en huiswerk maken. Ik heb geen zin om dan naar mijn moeder te gaan. Ik heb daar geen vrienden en niets te doen.' Een ander kind liet weten: 'Mijn gezinsvoogd gelooft niet dat ik niet naar mijn papa wil. Ze denkt dat mijn moeder dit zegt en wil'. Ten slotte geven kinderen ook aan dat ze onrustig worden van alle instanties die zich met de omgangsregeling bemoeien. "Waarom kunnen ze niet gewoon accepteren dat ik er niet heen wil."

---

<sup>4</sup> Uitleg daarover staat in Hoofdstuk 1.



## 2.2 OUDERS

### Verwachtingen

Ouders zijn vaak al jaren bezig in een strijd om de omgang op het moment dat de ondertoezichtstelling wordt uitgesproken. Er is vaak een 'uitwonende' of niet-verzorgende ouder. Het komt veel voor dat die zijn of haar kinderen al langere tijd niet heeft gezien. Deze ouder heeft dan al van alles geprobeerd om omgang te krijgen. Voor hem of haar is de ondertoezichtstelling een soort laatste redmiddel, een strohalm waaraan hij of zij zich vasthoudt in de ultieme hoop zijn of haar kinderen weer te zien. De thuiswonende ouder heeft ook een lange geschiedenis achter de rug, waarbij hij of zij veel vervelende ervaringen heeft opgedaan en daarom juist moeite heeft met de omgang.

De verwachtingen zijn bij beide partijen hoog en staan tegenover elkaar: "De gezinsvoogd gaat wel zorgen dat ik mijn kind nu eindelijk weer zie" versus "De gezinsvoogd gaat eindelijk zeggen dat mijn kind niet naar vader hoeft".

Ouders verwachten van de gezinsvoogd dat die wel zal bereiken wat zij zelf in de voorafgaande periode niet voor elkaar hebben gekregen. Zij vinden die verwachting terecht, omdat de gezinsvoogd immers meer 'macht' heeft dan zij zelf hebben. Bovendien denken zij dat de gezinsvoogd een opdracht van de rechter heeft gekregen om omgang op gang te brengen.

De verwachtingen lopen sterk uiteen. De ouder die zijn kind niet ziet, verwacht dat de gezinsvoogd en de ex-partner de rechterlijke uitspraak serieus nemen. Als daarin staat dat er omgang moet zijn, en dat gebeurt niet, is dat heel moeilijk te begrijpen. De andere ouder vindt dat het niet veilig is bij de ex-partner. Of wil om andere redenen niet dat de kinderen omgang hebben met de ex-partner. Die ouder begrijpt niet dat de rechter daar anders over kan denken. Beide ouders verwachten dat Bureau Jeugdzorg er alsnog achter zal komen dat zij gelijk hebben. Dat betekent dat Bureau Jeugdzorg de mening van de ouders moet overnemen. Ouders verwachten ook dat Bureau Jeugdzorg kritisch kijkt naar wat de andere ouder zegt, en dat niet zomaar voor waar aanneemt. Een veelgehoorde klacht is dat Bureau Jeugdzorg het te makkelijk eens is met de andere ouder. Dit zegt zowel de thuiswonende ouder, als de uitwonende ouder.

Ouders zijn vaak al lang bezig met hun strijd en verzamelen veel kennis op internet over hun rechten en over het gedrag van de andere ouder. Wanneer zij die informatie aan de gezinsvoogd voorleggen, verwachten zij dat de gezinsvoogd daar iets mee doet. Wanneer de gezinsvoogd dit niet doet, zijn zij teleurgesteld.

Ten slotte verwachten de ouders dat de gezinsvoogd de andere ouder kan dwingen mee te werken aan omgang of dat de gezinsvoogd tegen de beslissing van de rechter in kan gaan.

### Partijdigheid

De meest voorkomende klacht van ouders is dat gezinsvoogden partijdig zijn. Deze indruk ontstaat met name bij de uitwonende ouder, die veelal het gevoel heeft dat de gezinsvoogd te veel mee gaat met de bezwaren van de thuiswonende ouder. Maar ook de thuiswonende ouder kan het gevoel van partijdigheid krijgen.

Sommige ouders ervaren dat hun ex-partner alles voor elkaar krijgt bij de gezinsvoogd en zij zelf niet. Zij hebben het gevoel dat de gezinsvoogd niet meer luistert als zij kritisch zijn en dat zij het stempel krijgen van niet-meewerkende ouder.

Vaders verklaren het soms uit het verschijnsel dat gezinsvoogden meestal vrouwen zijn. Zij hebben het idee dat vrouwelijke gezinsvoogden beter contact kunnen maken met hun ex-partner, en meer begrip hebben voor de positie van een moeder.

## Communicatie

De ouders, zowel de thuiswonende als de uitwonende, hebben het idee dat de gezinsvoogd bij beslissingen niet naar de ouders en de kinderen luistert. Als de gezinsvoogd een plan van aanpak maakt, herkennen ouders daarin niet wat zij en hun kind hebben verteld.

Soms kan een ouder de strijd met de andere ouder om omgang met het kind niet langer aan. De ouder geeft het als het ware op en wordt passief. Vervolgens denkt de gezinsvoogd dat deze ouder tegenwerkt. De gezinsvoogd ziet volgens de ouder niet wat er aan de hand is. Ouders vinden dat een gezinsvoogd de moeite zou moeten nemen om goed na te gaan wat er werkelijk bij hem of haar leeft. Ook zou de gezinsvoogd moeten helpen om belemmeringen weg te nemen die er misschien zijn bij het meewerken aan omgang.

Ouders hebben er moeite mee dat zij steeds weer met een andere gezinsvoogd te maken krijgen. Dit vertraagt de aanpak en zij kunnen hierdoor geen relatie opbouwen met de gezinsvoogd. Er zijn ook ouders die zelf om een andere gezinsvoogd vragen omdat zij niet tevreden zijn over de persoon. Als Bureaus Jeugdzorg dan geen andere gezinsvoogd toewijzen, gebeurt het ook dat ouders een klacht indienen.

De gezinsvoogd neemt de beslissingen niet alleen maar overlegt ook met collega's, zoals een gedragsdeskundige. Ouders klagen erover dat zij en hun kind de gedragsdeskundige nooit zien en dat die persoon alleen hoort wat de gezinsvoogd over hen vertelt.

Het komt voor dat de gezinsvoogd een eigen aanpak kiest en ouders daarmee overvalt. Deze ouders wijzen er op dat de Raad anders adviseerde en dat de rechter er ook niet zo over dacht. Als de gezinsvoogd dan een eigen aanpak kiest zouden ouders dat graag eerst willen weten, en zij willen ook een reactie kunnen geven.

Er zijn ouders die bepaalde plichten niet kennen rond de omgang. Dan krijgen zij daar onverwachts mee te maken. Bijvoorbeeld het verzoek om mee te werken aan een psychologisch onderzoek van hun kind, kan voor nare verrassingen zorgen bij ouders.

Er zijn ouders die geschokt reageren als de gezinsvoogd laat weten dat hij of zij niet 'aan waarheidsvinding doet'. Zij krijgen het idee dat de gezinsvoogd niet geïnteresseerd is in wat er daadwerkelijk speelt.

Er zijn ook ouders die wekelijks per e-mail vragen stellen aan de gezinsvoogd en er over klagen dat zij geen antwoord krijgen of pas na verloop van tijd. Zij merken op dat er geen afspraken worden gemaakt over de beantwoording van vragen. Ook zijn er ouders die afspraken missen over de verslaglegging.

## Advocaten van de ouders

De ouders hebben meestal advocaten. De advocaten<sup>5</sup> geven aan dat zij eigenlijk alleen de ouders en niet de kinderen bijstaan. Zij denken dat het in bepaalde situaties nodig is dat het kind eigen rechtsvertegenwoordiging heeft. De advocaten wijzen er op dat de mogelijkheid van een bijzondere curator, een persoon die speciaal belast is met de belangen van het kind, nog weinig benut wordt.<sup>6</sup> Daarnaast merken de advocaten op, dat zij de indruk hebben dat de Bureaus Jeugdzorg hen (ook) niet serieus nemen en dat zij geen gesprekspartner zijn. Dat uit zich heel concreet, doordat gezinsvoogden letterlijk onbereikbaar zijn voor hen. Zij ervaren een 'muur' tussen hen en de Bureaus

---

<sup>5</sup> De advocaten met wie wij voor dit onderzoek een gesprek hebben gevoerd.

<sup>6</sup> Zie hiervoor ook het rapport van de Kinderombudsman 'De bijzondere curator' (2012).

Jeugdzorg. De Bureaus Jeugdzorg nemen volgens hen aan, dat zij niet kritisch zijn ten opzichte van de ouders.

### 2.3 ESCALATIELADDER

Bij de klachten van de ouders is het mogelijk om per situatie in te schatten hoe diep zij met elkaar in conflict zijn. Dit noemen we ook wel het niveau op de escalatieladder.



Als we naar de klachten kijken, zijn deze heel verschillend en zijn de conflicten niet allemaal even ernstig. Veel van de ouders die klagen over Bureau Jeugdzorg zitten minstens in *het win-lose* gedeelte van de escalatieladder. Soms zitten zij ook wel in het *lose-lose* gedeelte.

Het kan bijvoorbeeld zijn dat de ouders nog wel met elkaar praten, maar het komt ook regelmatig voor dat zij niets meer met de ander te maken willen hebben of ze willen de andere ouder straffen. Er is dan teveel gebeurd en teveel misgegaan.

### 2.4 SAMENVATTING

Uit de contacten met kinderen blijkt dat zij zich verantwoordelijk voelen voor het geluk van hun ouders en graag serieus genomen willen worden. Dit zal in elk geval gelden voor de kinderen die dit aangeven, vanaf de leeftijd dat zij hun mening ook kunnen geven. Ook worden zij onrustig van alle instanties die zich met de omgangsregeling bemoeien.

Wat opvalt in de klachten van de ouders is dat zij zich vaak machteloos en gefrustreerd voelen. Zij verwachten dat de gezinsvoogd een doorbraak teweeg brengt en dat lukt dan toch niet. Hun gevoelens richten zich in eerste instantie op de ex-partner maar vervolgens ook op de gezinsvoogd.

De meest voorkomende klacht van ouders over de Bureaus Jeugdzorg is dat de gezinsvoogd partijdig is: de gezinsvoogd is op de hand van de andere ouder en volgt het advies van de Raad of de uitspraak van de rechter niet. Deze klachten hangen samen met de verwachting die ouders hebben van de gezinsvoogd en de teleurstelling dat de gezinsvoogd die verwachting niet heeft waargemaakt door het contact met het kind te herstellen of juist te voorkomen. Ook communicatie met de gezinsvoogd is een vaak terugkomende klacht: de gezinsvoogd luistert niet, of begrijpt hen niet. Vragen van ouders worden niet altijd beantwoord en veelal ontbreken afspraken hierover.

Ten slotte klagen ouders over de continuïteit van de hulp. Als gezinsvoogden vaak wisselen kunnen zij en het gezin geen werkrelatie opbouwen en vertraagt het hele proces.

Bij de klachten van de ouders is het mogelijk om per situatie in te schatten op welk escalatieniveau de ouders met elkaar bezig zijn. De ouders waarvan het kind onder toezicht staat, benaderen de andere ouder meestal niet vanuit de *win-win* gedachte uit de eerste fase van de escalatieladder.

### 3. Visies op het belang van het kind bij omgangsproblemen

"Wilt u soms zeggen dat dit in het belang van mijn kind is?"

De kinderrechters en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg<sup>7</sup> denken bij de conflicten van ouders na over het belang van het kind. Het blijkt dat hun denkbeelden op elkaar lijken. Er is ook een enkel verschil. In dit hoofdstuk bespreken we deze denkbeelden.

Verdragen en wetten zijn voor allen het uitgangspunt: het kind heeft recht op direct contact met beide ouders, tenzij dit in strijd is met zijn eigen belang. Dit is vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en in Nederlandse wetgeving. Het kan zijn dat het kind geen belang heeft bij omgang, bijvoorbeeld omdat er teveel ruzie is. Die andere belangen moeten dan wel zwaar wegen.

#### 3.1 VISIE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

##### Uitgangspunten

De Raad kijkt naar de band met en zorg en opvoeding door beide ouders. Een band is: emotioneel verbonden zijn. Van belang is welke vorm van contact het beste recht doet aan deze band.<sup>8</sup>

De Raad vindt de ontwikkeling van het kind erg belangrijk. Een lijst ontwikkelingscondities is onderdeel van de raadsonderzoeken. Met deze lijst vormt de Raad zich een beeld van 'de belangen van kinderen' en 'goed genoeg ouderschap'.

De ontwikkelingscondities zijn ondergebracht in drie thema's:	
• basale zorg en veiligheid	– minimaal: fysieke veiligheid, veilige fysieke omgeving – bredere betekenis: perspectief op ontwikkeling 'goed genoeg' gegarandeerd
• passende opvoeding	– stabiliteit, interesse, respect, affectie, begrip, steun, flexibele structuur – onderwijs, omgang met leeftijdgenoten, rol modellen
• continuïteit en toekomstperspectief	– kind weet waar hij aan toe is, in heden en toekomst – houdt contact met zijn verleden, weet waar hij vandaan komt

'Het belang van het kind' in gezag- en omgangszaken concretiseert de Raad als volgt:

- hoe zijn voor dit kind met deze draagkracht in de ene of de andere regeling basale zorg en veiligheid/passende opvoeding en continuïteit het best gegarandeerd?
- hoe zijn de ontwikkelingscondities in het ene scenario, hoe in het andere?

Medewerkers van de Raad kijken naar de condities voor de ontwikkeling van het kind. Hoe kunnen ouders afspraken maken over omgang, verdeling van zorg- en opvoedtaken en gezag opdat de

<sup>7</sup> De rechters en medewerkers van de Raad en Bureaus Jeugdzorg' zijn de personen waar de onderzoekers mee hebben gesproken tijdens enkele bijeenkomsten en niet alle rechters en medewerkers in Nederland.

<sup>8</sup> De opvatting van de Raad voor de Kinderbescherming zijn ontleend aan gesprekken en een beleidsdocument van de Raad uit 2012, zie literatuurlijst.

ontwikkeling zoveel mogelijk kansen krijgt. De Raad zoekt gegeven de scheiding naar 'het minst schadelijke alternatief'.

Als kinderen door de strijd tussen de ouders het gevoel hebben dat zij moeten kiezen tussen hun ouders kunnen zij loyaliteitsproblemen krijgen. Daarom moet het kind de vrijheid hebben om zijn verhaal te doen. Als een kind klem zit, ligt het echte verhaal onder meerdere lagen van afweer.

Een voorbeeld: meisje M. van 8 jaar zegt: "Ik wil mijn vader nooit meer zien." Wat betekent deze uitspraak? Een paar opties:

- ik houd zoveel van hem maar verdraag het niet dat ik iedere keer na een weekend weer weg moet;
- hij is zo verdrietig over de scheiding, het maakt me zo machteloos dat ik hem niet kan troosten, na een bezoek moet ik dagenlang aan hem denken;
- mijn moeder vindt hem zo'n slechte vader dat ik niet meer weet of het bij hem wel veilig is;
- als ik bij hem ben heeft mijn moeder verdriet en ze doet boos als ik terugkom;
- ik verveel me bij hem omdat ik mijn vriendinnen mis;
- hij vraagt mij van alles over mijn moeder maar ik mag van haar niks vertellen;
- ik ben zo boos over wat hij gedaan heeft dat ik bang ben dat we nog een keer zo erg ruzie krijgen dat hij mij nooit meer wil zien;
- ik kan maar niet wennen aan dat andere huis.

### Afwegingen

Als ouders zelf geen afspraken kunnen maken over de omgang en daarover veel ruzie maken ziet de Raad dit altijd als een probleem. Dit noemt de Raad een mogelijke bedreiging voor de ontwikkeling van het kind. Per kind gaat de Raad na of die bedreiging er ook echt is. Als dat zo is, verzoekt de Raad de rechter om het kind onder toezicht te stellen.

Enkele psychologische theorieën die de Raad hanteert, met betrekking tot de directe en indirecte effecten van langdurige conflicten op de ontwikkeling van het kind:

- a. de ouders zijn model voor het kind en hebben zo invloed op hun kinderen. Van vechtende ouders leren kinderen: conflicten zijn (bijna) onoplosbaar, schelden of fysiek geweld mag. En ze leren ook iets niet, namelijk de vaardigheden om in hun eigen leven met conflicten om te gaan.
- b. de opvoeder moet het kind stimuleren. Als ouders langdurig met zichzelf bezig zijn krijgt het kind mogelijk te weinig steun bij zijn ontwikkeling.
- c. de emotionele veiligheid van het kind neemt af omdat de ouders te weinig bescherming bieden, zodat het kind zijn vertrouwen verliest in de ouders als een bron van steun.
- d. als het kind steeds een ouder te lang moet missen kan de gehechtheid zelf beschadigd raken.
- e. de ouders fungeren niet langer als een systeem waarin ze elkaar versterken, maar de ene ouder werkt de andere tegen. Die ouder ondermijnt het gezag van de andere ouder. Ouders doen dan een beroep op het kind. Dat moet dan weer evenwicht brengen. Dit leidt tot (ernstige) gedragsproblemen.

De Raad denkt dat de ouders na de scheiding met veel ruzie en problemen niet meer goed kunnen kijken naar de belangen van hun kind. De ouders hebben dan ook vaak ruzie over wat het belang is van hun kind.

De Raad moet daarbij de belangen van het individuele kind wegen. De ontwikkelingsbelangen stelt de Raad hierbij voorop. De Raad stelt: 'Een goede voortzetting van het contact met beide ouders is een aspect van het belang van het kind op continuïteit en perspectief, naast andere continuïteitsaspecten. Als echter de veiligheid van het kind in het geding is, of als het kind verscheurd dreigt te raken tussen vechtende ouders, zal dat het uitgangspunt zijn bij onze adviezen.' De Raad bekijkt dan hoe deze

verscheurdheid verminderd kan worden. Als het mogelijk is probeert de Raad daarbij de band met de ouders te behouden. Als dit niet mogelijk is, kan de Raad het advies geven om contact (tijdelijk) te verbreken.

Er is een verschuiving in het denken over omgang bij onoplosbare conflicten: de schade door voortdurende conflicten doet de eventuele positieve betekenis van behoud van de relatie met beide ouders teniet. Soms moet het kind uit de strijd worden gehaald door de omgang te stoppen. Het recht op ontwikkeling van het kind gaat dan voor.

Het stopzetten of niet opstarten van de omgang kan afhankelijk van de situatie een heel verschillend effect hebben. Daarbij is niet zozeer de frequentie van invloed op het welbevinden van het kind, maar de band die het kind voelt met de ouder. Als er voor de scheiding een goede band was, kan die volgens de Raad ook bij weinig of geen contact blijven bestaan.

### 3.2 VISIE KINDERRECHTERS OP HET BELANG VAN HET KIND

#### **Uitgangspunten**

De beschikbare kennis over gezinsproblemen maakt de beslissing van de kinderrechter in individuele gevallen niet eenvoudiger.<sup>9</sup> Het blijkt immers dat de gevolgen van het voortdurende conflict voor kinderen zeer ernstig zijn. Dat de eerste belangrijke mensen in het leven van een kind hun relatie verbreken is voor kinderen altijd onbegrijpelijk en ingrijpend. Het bedreigt hun gevoel van veiligheid ('secure base'). Kinderen hebben groot belang bij stabiele gehechtheidsrelaties en continue gehechtheidsfiguren.<sup>10</sup> Zeker bij jonge kinderen blijkt het daarom nodig om heel voorzichtig om te gaan met een omgangsregeling. De rechters willen het liefst met omgang van een paar uur in de week beginnen en niet meteen een langere duur. Vooral bij kleine kinderen is het van belang dat omgang vaak en kort plaatsvindt, dat wil zeggen een uur of paar uur een paar maal per week. Een nachtle slapen kan voor een klein kind te ingrijpend zijn.

De rechters onderscheiden verschillende groepen ouders die te maken krijgen met een ondertoezichtstelling. Een deel van de ouders heeft psychische problemen of een verstandelijke beperking. Deze groep ouders begrijpt vaak niet wat er van hen wordt verlangd, ook al legt de rechter dit ter zitting wel uit. Dit maakt de beslissing van de rechter over het belang van het kind moeilijker.

#### **Afwegingen**

Kinderrechters moeten op verschillende momenten in het escalatieproces een beslissing nemen over het belang van het kind. Zij kunnen geen algemene uitspraken doen over het belang van het kind. Dat belang hangt af van de situatie van het individuele kind. Rechters moeten daarbij zowel de korte als de lange termijn meewegen. Op de korte termijn kunnen het stopzetten van de omgang en rust in het belang zijn van het kind. Op de lange termijn kan het kind ook schade ondervinden doordat het geen contact heeft met de andere ouder.

Voorop staat dat het kind contact met beide ouders heeft. Rechters denken dat het kind geen nadeel heeft bij een beperkte omgangsregeling. Soms moeten rechters kiezen voor het minst schadelijke alternatief voor het kind. Rechters menen dat zij in het verleden misschien te lang omgang bleven proberen. Er zijn altijd situaties waarin een omgangsregeling niet mogelijk is. De rechter moet dat dan duidelijker zeggen.

---

<sup>9</sup> Juffer (2010).

<sup>10</sup> Juffer (2010) en Van IJzendoorn (2008).

Kinderrechters lijken minder afwachtend en voorzichtig te worden. Dat pakt op twee manieren uit:

(1) De rechter oordeelt dat omgang niet in het belang van het kind is omdat de situatie te veel spanning oproept.

(2) De rechter neemt een andere ingrijpende beslissing.

Dat kan zijn dat het kind moet verhuizen naar de andere ouder (wijziging hoofdverblijfplaats van het kind). Het kan ook zijn dat de rechter ingrijpt in het gezag van een ouder of een straf geeft aan ouders die niet meewerken (vanwege onttrekking aan het gezag). Rechters hebben behoefte aan meer onderzoek naar de effecten van de wijziging van de hoofdverblijfplaats op kinderen. Zo'n wijziging kan ook een time-out zijn voor het kind dat even uit het conflictrijke systeem is. Rechters constateren ook dat de wil van het kind kan 'kantelen' na verloop van jaren.

### 3.3 VISIE BUREAUS JEUGDZORG

#### Uitgangspunten

De Bureaus Jeugdzorg zien omgang met beide ouders als een belang van het kind, tenzij (het streven naar) omgang schadelijk blijkt voor het kind. Door de vaak al jaren durende strijd tussen de ouders over de omgang zien de Bureaus Jeugdzorg ook negatieve effecten van het streven naar omgang. Zij achten rust en duidelijkheid minimale voorwaarden voor de ontwikkeling en veiligheid van het kind. Omgang zou zo min mogelijk spanning met zich mee moeten brengen voor kinderen. Kinderen moeten het gevoel hebben dat zij van de ene ouder contact mogen hebben met de andere ouder. Kinderen kunnen bij een scheiding immers gemakkelijk in een loyaliteitsconflict komen.

#### Loyaliteitsconflict

Loyaliteit is 'de vanzelfsprekende verbondenheid tussen ouders en kinderen die ontstaat bij de geboorte'.<sup>11</sup> Een kind is loyaal aan beide ouders. Ouders en kinderen hebben een onverbreekelijke band, een band voor het leven. Problemen in de loyaliteit ontstaan als een kind geen ruimte krijgt voor deze loyaliteit.

Een scheiding stelt de loyaliteit van kinderen op de proef, met name als er ernstige en langdurige conflicten zijn tussen ouders, waarbij de kinderen worden betrokken. Als ouders hun kinderen dwingen te kiezen voor een van hun tweeën, is dat voor de kinderen heel lastig en belastend. Het erkennen van de loyaliteiten van het kind is van groot belang.

Het omgaan met loyaliteitsconflicten van kinderen komt binnen de praktijk van gezinsvoogden veel voor. In dit onderzoek heeft een gezinsvoogd bijvoorbeeld aangegeven dat hij altijd aan de thuiswonende ouder vertelt dat het kind loyaal mag blijven aan de uitwonende ouder. Hij zegt de thuiswonende ouder dat hij of zij daar goed mee om moet gaan. Hij vindt het bijvoorbeeld heel belangrijk dat het kind op de verjaardag of op Vader- of Moederdag een cadeautje meekrijgt voor de andere ouder. Op deze manier kunnen de ouders het kind laten voelen dat het 'ok' is dat het kind contact heeft met de andere ouder. Een andere gezinsvoogd stelde dat hij de ouders blijft wijzen op het (eventuele) loyaliteitsconflict en de gevolgen van hun gedrag voor hun kind. Ook zegt deze gezinsvoogd tegen de ouders wat zij kunnen doen om het loyaliteitsconflict te verminderen.

De Bureaus Jeugdzorg merken dat de oorzaak van veel van de problemen over de omgang is dat ouders niet met elkaar samen kunnen werken als collega-ouders, omdat zij teveel moeite hebben met de scheiding. Ouders kunnen hun onderlinge verbondenheid als ouders niet verbreken. Zij zijn als het ware van geliefden, collega's geworden en moeten dat minimaal tot het 21<sup>e</sup> levensjaar van hun kind werkbaar houden. Wanneer in de beschikking van de kinderrechter staat dat Bureau Jeugdzorg omgang op gang moeten brengen, heeft de gezinsvoogd daarbij - voor een zo kort mogelijke periode -

<sup>11</sup> Spruijt en Kormos, 2010.

de rol gekregen om als het ware als een teamleider of een projectleider de twee onwillige collega's te stimuleren om samen te werken.

De gezinsvoogden maken mee dat ouders zo vast zitten in hun eigen strijd en verdriet dat ze zich niet afvragen wat dit voor hun kind betekent. Een medewerker van Bureau Jeugdzorg stelde: "Als we ouders naar de wensen van hun kinderen kunnen laten luisteren, en als ouders die wensen echt kunnen horen, werkt dat beter dan jaren ondertoezichtstelling."

Een opmerking van Bureau Jeugdzorg hierbij is dat zij niet van ouders in hun onderlinge communicatie gedrag kunnen verwachten dat tijdens het huwelijk ook niet mogelijk is gebleken, of misschien wel de aanleiding tot de scheiding was. De keerzijde hiervan is dat het voor kinderen enorm belangrijk is dat hun ouders bij elkaar blijven, zelfs met ruzie. Een deskundige zei hierover: "Als ouders zeggen dat zij vanwege hun vele conflicten uit elkaar zijn gegaan voor de kinderen, maar daarmee doorgaan na de scheiding, dan zijn de kinderen nog altijd beter af met twee ruziënde ouders die bij elkaar zijn."

### **Afwegingen**

De Bureaus Jeugdzorg maken in de praktijk afwegingen over het belang van het kind. De gezinsvoogd is niet neutraal, maar 'partijdig voor het kind'. Het belang van het kind moet voorop staan; dit belang verschilt echter per situatie.

#### **Afwegingen: geleidelijk op gang brengen van omgang**

Het is voor de Bureaus Jeugdzorg soms niet mogelijk om de beschikking van de rechter over de omgang direct helemaal uit te voeren. Wanneer een kind een aantal maanden of langer geen contact met de andere ouder heeft gehad, kan voor het kind ineens een weekend bij die ouder wel eens te lang zijn. Ook zijn de Bureaus Jeugdzorg afhankelijk van de medewerking van de ouders om de omgang tot stand te brengen. Als de strijd tussen de ouders erg hevig is, lukt het niet altijd om de omgangsregeling meteen zo uit te voeren als de rechter heeft opgelegd. Voor ouders is dit moeilijk te begrijpen. Zij verwachten dat de omgang snel wordt gestart en uitgevoerd zoals de rechter heeft vastgesteld.

#### **Afwegingen: belang van het kind en mening van het kind**

Verschillende Bureaus Jeugdzorg houden bij de omgang rekening met wat het kind zelf wil. Zeker bij oudere kinderen tellen de wensen van kinderen zwaar.

In geëscaleerde conflictsituaties is de werkelijke wens van het kind moeilijk te achterhalen. Dit komt onder andere door loyaliteitsproblemen. Beide ouders proberen het kind te beïnvloeden, vaak onbewust. De Bureaus Jeugdzorg geven aan dat als een kind de uitwonende ouder niet wil zien, dit vaak het gevolg is van de strijd tussen ouders. Vaak delen kinderen de pijn van de thuiswonende ouder. Bij de beoordeling van wat het kind werkelijk wil, proberen de gezinsvoogden het kind op een neutrale plek te spreken. Zij onderzoeken waar de weerstand van het kind vandaan komt. Daarnaast kijkt de gezinsvoogd bijvoorbeeld naar de reactie van het kind op omgang met de uitwonende ouder en hoe het contact met deze ouder er in het verleden uitzag. De gezinsvoogd begeleidt het kind bij het vinden van een manier om de omgang toch vorm te geven. Hij vraagt bijvoorbeeld naar hoe omgang wel zou kunnen of prettig zou zijn. Bureau Jeugdzorg kan ook hulpverlening inschakelen voor de kinderen, mede om hen te ondersteunen en weerbaarder te maken.



### Loyaliteit en parental alienationsyndrome (PAS)<sup>12</sup>

Kinderen van gescheiden ouders kunnen heftige uitspraken doen als "ik haat mijn vader en wil hem nooit meer zien". De Amerikaanse kinderpsychiater en hoogleraar R. Gardner was de eerste die dit probleem uitgebreid heeft beschreven en het heeft benoemd als Parental alienation syndrome (hierna: PAS). Dit verschijnsel wordt in Nederland ouderverstoting genoemd. De ene, vaak de thuiswonende, ouder wordt opgehemeld en kan niets fout doen. De andere, vaak de uitwonende, ouder wordt volledig afgekraakt. De argumenten die de kinderen daarbij gebruiken lijken vaak absurd. Volgens Gardner is PAS een stoornis die primair optreedt in het kader van een juridische strijd om het ouderlijk gezag en is het te onderscheiden in drie niveaus: licht, matig en ernstig. Voorwaarde om van PAS te kunnen spreken, is dat dit gedrag niet alleen het gevolg is van indoctrinatie door de thuiswonende ouder. Gardner onderscheidt acht belangrijke kenmerken, waaronder het ontbreken van ambivalente en schuldgevoelens bij de kinderen en het gebruik van ingestudeerde, niet bij hun leeftijd passende taal.

PAS is geen erkende diagnose en wetenschappelijk omstreden. De hierboven beschreven kenmerken doen zich echter in de praktijk veel voor. De vraag is of het om een syndroom gaat. De kritiek richt zich er onder andere op dat Gardner PAS definieert als een intrapersonlijke stoornis, terwijl volgens veel anderen het probleem gezien moet worden in de dynamiek van het systeem. De definitie als persoonlijkheidsstoornis biedt geen plaats voor de dynamiek tussen de ouders. Een van degenen die kritiek op de beschrijving van Gardner heeft geleverd is J.R. Johnston. Deze wijst er op dat professionals bij negatieve uitspraken over een van de ouders goed voor ogen moeten houden:

- identificatie met de ouder van dezelfde sekse kan (tijdelijk) leiden tot negativiteit over verblijf bij de andere ouder;
- het kind kan zich qua temperament en persoonlijkheid meer thuis voelen bij de een dan bij de ander;
- er kan sprake zijn van primaire gehechtheid aan de ene ouder;
- er kan sprake zijn van separatieangst;
- het kind ervaart dat verblijf bij de andere ouder zijn vriendschappen onderbreekt;
- het kind verveelt zich bij de andere ouder;
- het kind kan moeite hebben met stiefouder/stiefbroers en zusjes.

#### Afwegingen: geen omgang?

Streven naar omgang kan ook schadelijke effecten hebben voor het kind. Als dat zo is, vinden Bureaus Jeugdzorg dat zij dat streven al dan niet tijdelijk moeten staken. In bepaalde gevallen menen Bureaus Jeugdzorg dat het kind beter af is als de omgang en de ruzies daarover tijdelijk stoppen. Een ondertoezichtstelling kan er dus toe leiden dat de instanties niet meer werken aan de omgang. Dit kan uiteraard niet zonder tussenkomst van de rechter; zie hiervoor het vorige hoofdstuk. Dit is voor iedereen een pijnlijk en moeilijk moment, ook voor de Bureaus Jeugdzorg, die zich realiseren dat het belang van het kind op de lange termijn hier meestal niet mee is gediend.

#### Afwegingen: schriftelijke aanwijzing?

De Bureaus Jeugdzorg hebben de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing aan een ouder te geven over de verzorging en opvoeding van het kind. De Bureaus Jeugdzorg hebben verschillende meningen over de schriftelijke aanwijzing, met name over de vraag naar de effecten van dit middel.<sup>13</sup> De ervaringen zijn daarbij heel verschillend. Zij vinden het een probleem dat er geen reactie kan

<sup>12</sup> Informatie onder andere ontleend aan Spruijt en Kormos (2010).

<sup>13</sup> Zie ook Raak-Kuiper, 2010.

volgen als ouders zich er niet aan houden. Een uithuisplaatsing biedt niet altijd een oplossing en is vaak ook niet in het belang van het kind. Datzelfde geldt voor een wijziging van de hoofdverblijfplaats.

### 3.4 SAMENVATTING

De opvattingen van de kinderrechters, de Raad en de Bureaus Jeugdzorg over het belang van het kind lijken sterk op elkaar. Het uitgangspunt is dat kinderen recht hebben op omgang met beide ouders, tenzij dit niet in het belang van het kind is. Het belang van het kind moet per geval worden bekeken; er kan niet gesproken worden over hét belang van hét kind. Daarnaast moet er oog zijn voor het verschil in belangen op de korte en op de lange termijn. De kinderrechters en de medewerkers van de Raad en de Bureaus Jeugdzorg geven aan dat het lastig kan zijn om te bepalen wat in het belang is van een specifiek kind. Hierbij kan onder andere het loyaliteitsconflict en beïnvloeding door de ouder(s) een rol spelen.

Duidelijk is dat (langdurige) conflicten tussen ouders schadelijk zijn voor het kind. Ouders kunnen door hun onderlinge strijd en verdriet het belang van hun kind niet meer goed zien. Het is cruciaal dat ouders doordrongen zijn van hun gedrag en de effecten hiervan op hun kind. Daarnaast moeten ouders op de hoogte zijn en zich verdiepen in het loyaliteitsconflict waar hun kind zich in kan bevinden. Het is aan ouders om voor hun kinderen een situatie te creëren waarin ze het gevoel hebben dat ze contact mogen hebben met beide ouders en ervoor zorgen dat de omgang zo rustig mogelijk kan plaatsvinden.

Bij ernstige en voortdurende conflicten tussen ouders komt het voor dat de instanties het streven naar omgang (tijdelijk) staken in het belang van het kind, omdat 'rust' ook in het belang is van het kind. Dit kan tot verdere escalatie leiden. De ouder die geen contact meer heeft, kan verharderen in zijn strijd. En dat is uiteindelijk ook slecht voor het kind.

De kinderrechters en de medewerkers van de Raad en de Bureaus Jeugdzorg denken niet helemaal hetzelfde over de aanpak als ouders niet meewerken. Sommigen menen dat het goed is om een 'harde' aanpak te gebruiken met ingrijpende maatregelen (wijziging hoofdverblijfplaats, strafrechtelijke maatregelen) wanneer een ouder niet meewerkt. De meeste betrokkenen menen dat het slecht is voor een kind als ouders strafrechtelijk aangepakt worden of het kind uit huis geplaatst wordt.



## 4. Uitvoeringspraktijk Bureaus Jeugdzorg

"Al jaren komen ze er niet uit, en dan komen wij in beeld."

Voordat Bureaus Jeugdzorg en rechters het streven naar omgang eventueel (tijdelijk) opgeven, is er al veel gebeurd. De vraag is, hoe de Bureaus Jeugdzorg kunnen zorgen dat de escalatie van het conflict tussen de ouders stopt.

In dit hoofdstuk gaan we in op die vraag vanuit eisen van behoorlijkheid. We kijken vooral naar de behoorlijkheidsvereisten transparant communiceren, onpartijdig zijn, goed voorbereiden en goed organiseren. Als de Bureaus Jeugdzorg een goede invulling geven aan die behoorlijkheidsvereisten, helpt dat bij het beperken van de escalatie van het conflict. Dit vraagt bepaalde competenties / vaardigheden van de gezinsvoogden. Daar staan we in dit hoofdstuk expliciet bij stil.

### 4.1 COMPLEXE PROBLEMATIEK

Wanneer de rechter een kind onder toezicht stelt, heeft Bureau Jeugdzorg in de persoon van de gezinsvoogd tot taak om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen. Elk Bureau Jeugdzorg herkent dat de uitvoering van dit type ondertoezichtstellingen complex is. Deze kwesties zijn zeer tijdrovend. De gezinsvoogd heeft veel kinderen onder zijn hoede en weinig tijd. De ouders hebben meestal niet alleen conflicten over de omgang maar ook over andere onderwerpen. Het lukt vaak niet om ouders te motiveren. Soms zijn er psychische of psychiatrische problemen bij ouders. Gezinsvoogden hebben het gevoel geen voortgang te boeken. Zij worden regelmatig geconfronteerd met klachtenprocedures en gerechtelijke procedures van ouders.

### 4.2 TRANSPARANT COMMUNICEREN: GERECHTVAARDIGDE VERWACHTINGEN

#### Verwachtingen over verantwoordelijkheden

Een ondertoezichtstelling komt pas op het moment dat vrijwillige hulpverlening of begeleiding niet gelukt is. Dit betekent dat de gezinsvoogd vaak pas in een heel laat stadium van de omgangsproblemen bij het kind betrokken raakt. Dit heeft mede tot gevolg dat beide ouders meestal hoge verwachtingen hebben van de gezinsvoogd (zie ook hoofdstuk twee). Ouders blijven echter zelf verantwoordelijk voor een goed lopende omgangsregeling. De gezinsvoogd kan alleen omgang met beide ouders tot stand brengen wanneer zij beiden meewerken. Anders gezegd: Bureau Jeugdzorg kan vrijwel nooit omgang forceren of ervoor zorgen dat een ouder zijn gedrag verandert wanneer die ouder niet meewerkt. Veel ouders verwachten dat wel van de gezinsvoogd.

Over de manier waarop de Bureaus Jeugdzorg bij de start met hoge verwachtingen moeten omgaan denken de Bureaus Jeugdzorg verschillend. Het ligt voor de hand om ouders te informeren over de taak van de gezinsvoogd. Daarbij kunnen de gezinsvoogden ingaan op de verwachtingen van ouders en de vraag, welke verwachtingen gerechtvaardigd zijn. Sommige Bureaus Jeugdzorg menen dat zij hun eigen gezag ondermijnen wanneer zij direct duidelijk maken dat zij geen omgang kunnen afdwingen. Andere Bureaus Jeugdzorg zijn direct heel duidelijk over (de beperkingen van) hun eigen taak en de verantwoordelijkheid van de ouders en merken dat zij daar juist gezag aan ontlenuen.

Gezag is belangrijk om dit werk goed te kunnen doen. Een aantal gezinsvoogden liet weten dat ouders hun gezag niet wilden aanvaarden, bijvoorbeeld omdat zij jonger waren dan de ouders. Een zeker gezag is nodig omdat de gezinsvoogd de ouders confronteert met de gevolgen van hun eigen

gedrag, hun aandeel in de strijd, voor hun kind. Ouders hebben vaak geen oog voor hun eigen aandeel in de strijd en de schadelijke gevolgen voor hun kind. Zij wijzen meestal naar de ander.

### **Verwachtingen over toetsen van informatie van ouders**

De gezinsvoogd moet goed inventariseren wat de situatie is van het kind en wat er speelt. Vaak hebben ouders beiden hun eigen verhaal, zodat de gezinsvoogd daar niet zomaar op af kan gaan. Bijvoorbeeld in het geval dat moeder aangifte doet dat zij of het kind door vader is mishandeld, en deze zaak is geseponneerd. Natuurlijk is van belang dat een gezinsvoogd niet klakkeloos voor waar aanneemt wat een van de ouders zegt. Vaak ontstaat een strijd over de feiten. Dit kan over allerlei onderwerpen gaan, zoals het tijdstip waarop kinderen naar bed gaan maar ook drugsgebruik. Bureaus Jeugdzorg zeggen soms tegen ouders dat zij 'niet aan waarheidsvinding doen'. Zij verzamelen natuurlijk wel informatie over de veiligheid en de ontwikkeling van het kind. De Bureaus Jeugdzorg vinden dat zij belastende verhalen van de ene ouder over de andere alleen moeten toetsen voor zover het om informatie gaat die van doorslaggevend belang is bij het nemen van ingrijpende beslissingen. En als het gaat om beschuldigingen van mishandeling of misbruik, dan is er ook een taak voor de politie, het openbaar ministerie en de rechter.

#### **Beschuldigingen van mishandeling en misbruik**

Soms zijn er beschuldigingen van seksueel misbruik. Dat kan er daadwerkelijk zijn, en aanleiding vormen voor de scheiding of een gevolg zijn van de scheiding. Het komt ook voor dat ouders misbruik als argument gebruiken tegen omgang tussen de andere ouder en het kind.<sup>14</sup> Volgens literatuur over kindermishandeling<sup>15</sup> blijkt dat ongeveer een derde van de beschuldigingen onterecht is. Ouders uiten deze beschuldigingen zelden met opzet. Vaak zien zij bepaalde signalen en interpreteren die niet goed. Kinderen vertonen in een moeilijke situatie weleens opvallend gedrag. Ouders zijn bezorgd én zijn boos op hun ex-partner. Bij het moeilijke gedrag van hun kinderen denken ze dan aan seksueel misbruik. Zij gaan voorbij aan andere verklaringen voor het gedrag van het kind: een reactie op de spanningen en de veranderingen door de echtscheiding.<sup>16</sup> Ook kunnen er verklaringen zijn die niet met de echtscheiding te maken hebben. Aan de professionals de vaak moeilijke taak om onderscheid te maken tussen werkelijk misbruik en vermeend misbruik.

### **Competenties / vaardigheden**

Wat moet een gezinsvoogd kunnen bij ernstige problemen over de omgang: goed omgaan met de verwachtingen van ouders. Dit betekent dat zij heel goed moeten communiceren en vooral duidelijk en standvastig zijn. Zoals een van de gezinsvoogden tijdens het onderzoek zei: "Je bent meer een docent communicatiekunde dan puur een gezinsvoogd."

## **4.3 ONPARTIJDIG: DE SCHIJN VAN PARTIJDIGHEID, REDDERSDRIEHOEK**

### **Schijn van partijdigheid**

De Bureaus Jeugdzorg geven aan dat de ouders de gezinsvoogd vaak als eigen hulpverlener gaan zien. Zo wil de thuiswonende ouder dat de gezinsvoogd er voor zorgt dat het kind niet naar de uitwonende ouder gaat. En de andere ouder wil dat de gezinsvoogd er voor zorgt dat het kind zo snel mogelijk komt. In die strijd betrekken beide ouders de gezinsvoogd. Als de gezinsvoogd niet werkt vanuit hun standpunt komt het regelmatig voor dat een van de ouders de gezinsvoogd van partijdigheid beschuldigt. Elke beslissing van de gezinsvoogd kan een van beide ouders als partijdig

<sup>14</sup> Bron: Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (2012), H5.

<sup>15</sup> Faller (2000) in [http://www.nji.nl/nji/kenniskringDownloads/Kindermishandeling/Berichten\\_van\\_ex-partners\\_over\\_kindermishandeling.pdf](http://www.nji.nl/nji/kenniskringDownloads/Kindermishandeling/Berichten_van_ex-partners_over_kindermishandeling.pdf).

<sup>16</sup> Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (2012), pag. 53.

zien. Ook als de gezinsvoogd deze beslissing neemt uitgaande van het belang van het kind. De ouders bestrijden dan meestal ook dat de gezinsvoogd die beslissing in het belang van het kind neemt.

Er zijn situaties waarin kinderen zelf echt geen contact met een van de ouders willen. Bij ouders zelf en bij de Bureaus Jeugdzorg ontbreken de middelen om dat contact toch tot stand te brengen. De Bureaus Jeugdzorg hebben niet altijd de mogelijkheid om te achterhalen waarom een kind geen omgang met een van de ouders wil.<sup>17</sup> Dit kan tot gevolg hebben dat een van de ouders het gevoel heeft dat Bureau Jeugdzorg partijdig handelt en het kind kan het gevoel krijgen dat het niet wordt gehoord.

In het allereerste contact met de ouders moet de gezinsvoogd zich realiseren dat de ouders daar al de schijn van partijdigheid kunnen ervaren. Hierbij kan het van belang zijn hoe en met wie - als er voor wordt gekozen de ouders apart te spreken - de gezinsvoogd het eerste contact legt. Gezinsvoogden kiezen er daarbij vaak voor om eerst op bezoek te gaan bij de ouder waarbij het kind de hoofdverblijfplaats heeft: er moet tenslotte ook een inschatting worden gemaakt van de algemene veiligheid van het kind.

Er zijn verschillende opvattingen over de wijze van het eerste contact leggen met de ouders. De keuze met welke ouder je het eerst contact legt, heeft invloed op het verdere proces. Sommigen zeggen dat je de 'eisende partij' het beste het eerst kunt spreken. Anderen kiezen er juist voor om de ouder in de rol van het 'slachtoffer' het eerste te spreken. (Zie verder: de reddersdriehoek.)

### **Escalatieladder en reddersdriehoek**

Ouders die verwickeld zijn in een strijd met de ex-partner om het kind, zijn soms wanhopig. Het is logisch dat zij steun zoeken. Bij een ondertoezichtstelling bemoeit een gezinsvoogd zich met hun situatie. Hij is dan een 'derde' en ouders zullen proberen hem aan hun kant te krijgen. Zij vragen om begrip en sympathie van de gezinsvoogd. Vaak hebben zij in dit stadium van escalatie van het conflict geen begrip meer voor de andere ouder. Dit legt een zware druk op de gezinsvoogd. Om die reden moet de gezinsvoogd juist bij deze zaken opletten dat hij niet in de reddersdriehoek terecht komt.

In een reddersdriehoek blijven hulpvrager en hulpverlener niet bij hun eigen verantwoordelijkheid maar nemen verantwoordelijkheid van de ander over of schuiven deze juist af op de ander. Dan kan het patroon van een volgende driehoek ontstaan. Er is sprake van een onbewuste psychologische wisselwerking.

Hulpvrager én hulpverlener raken door dit patroon ontevreden en boos, zij voelen onmacht en irritatie. De reddersdriehoek kent drie rollen:

#### **Redder**

In deze rol neemt de hulpverlener verantwoordelijkheid van de hulpvrager over, door bijvoorbeeld antwoorden op vragen van de hulpvrager te gaan zoeken. Wanneer de antwoorden niet deugen volgens de hulpvrager, kan deze zich slachtoffer tonen ("ik ben niet te helpen") of aanklager worden ("jij snapt er ook niets van").

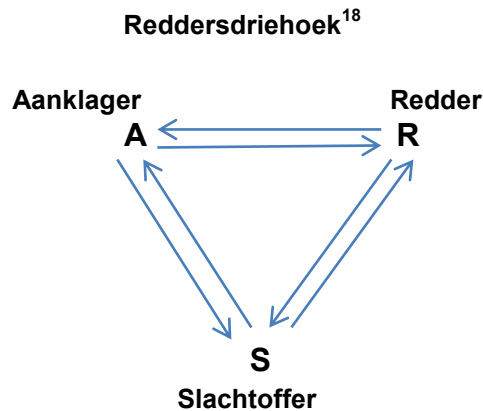
#### **Aanklager**

De hulpverlener ergert zich aan de hulpvrager, bijvoorbeeld omdat deze zijn suggesties steeds afweert of steeds het gesprek naar zijn hand zet. De hulpvrager kan gaan redden ("hebt u dezelfde problemen als ik? Moeilijk hè!") of slachtoffer worden ("u wijst me ook al af").

<sup>17</sup> Zie ook paragraaf 3.3 over loyaliteit.

## Slachtoffer

De hulpverlener verkeert in grote onmacht, bijvoorbeeld omdat hij de 'juiste oplossing' niet vindt of omdat de hulpvrager hem geen keuze meer lijkt te laten ("alleen als ik weet of u ook vaak ruzie heeft met uw partner, loont het om met u te praten"). De hulpvrager kan gaan aanklagen ("wat een sukkel werken bij de .....") of redden ("wat sneu dat u het er nu ook al moeilijk mee heeft").



## Reddersdriehoek en veiligheid

Bij alle Bureaus Jeugdzorg die meededen aan het onderzoek doen de medewerkers hun best om uit de zogenoemde reddersdriehoek te blijven, al benoemen zij dat niet altijd zo. Zij hanteren verschillende methoden om uit die reddersdriehoek te blijven. Zo verstrekt een Bureau Jeugdzorg in de beginfase van de ondertoezichtstelling bewust aan de beide ouders informatie over de reddersdriehoek. Daarnaast proberen zij op verschillende manieren het conflict bij de ouders te laten (zie hieronder bij 'zakelijke opstelling').

Er is wel een omslagpunt waarop de gezinsvoogden wél in actie komen en dat is wanneer de veiligheid van het kind in het geding komt. Maar ook dan spreken zij in eerste instantie de andere ouder erop aan om zich in te zetten voor de veiligheid. Zij sporen die ouder aan om weer de gang naar de rechter te maken om bijvoorbeeld de omgangsregeling te laten wijzigen of op te heffen of andere verzoeken te doen (afhankelijk van de situatie).

## Competenties / vaardigheden

Gezinsvoogden vinden het belangrijk naar beide ouders uit te spreken wat de gezinsvoogd doet en waarom, zodat beide ouders ook merken dat de gezinsvoogd geen verborgen agenda heeft. Een gezinsvoogd moet zich niet anders voordoen dan hij of zij is. Daarbij hoort het om fouten te kunnen toegeven, problemen te benoemen, en erkennen dat een gezinsvoogd iets zelf ook wel eens moeilijk vindt en zich kwetsbaar opstelt. De gezinsvoogden hebben veel speciale kennis en vaardigheden nodig bij het omgaan met het conflict en om de-escalerend op te kunnen treden. Dit is niet hun eerste taak en zij zijn daarin meestal niet speciaal opgeleid.

## 4.4 PROFESSIONALITEIT / GOEDE VOORBEREIDING: AANPAK / METHODE, OPLEIDING

### Deltamethode Gezinsvoogdij en aanvullingen daarop

Het Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij is er voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling van minderjarigen.<sup>19</sup> Hierin staat de aanpak van een ondertoezichtstelling beschreven. Belangrijke onderdelen van de aanpak zijn het 'positioneren' en 'engageren'. Engageren betekent dat de gezinsvoogd het kind, de ouders, het gezin en andere belanghebbenden motiveert tot een actieve

<sup>18</sup> Vindplaats afbeelding: <http://www.mindz.com/plazas/leefstijlplaza/blog/6121>.

<sup>19</sup> Deze methode maakt deel uit van het landelijke traject 'Beter Beschermd', dat het Ministerie van Justitie in 2005 in gang heeft gezet om de kwaliteit van de jeugdbescherming te vergroten.

medewerking. De gezinsvoogd kan dat doen door aan te sluiten bij de wensen en bij de sterke punten van het gezin. Hiervoor moet hij een goede band opbouwen met het gezin.

Positioneren betekent dat de gezinsvoogd toeziet op het belang en de positie van het kind. Hiervoor moet hij uitleggen welke bevoegdheden en plichten de gezinsvoogd heeft, en ook welke deskundigheid hij heeft. Daarnaast legt de gezinsvoogd uit hoe de ondertoezichtstelling werkt, waarom de rechter die maatregel neemt en hoe gezinsvoogd en ouders gaan samenwerken.

In het Handboek staat een vierstappenmodel<sup>20</sup> dat voor alle ondertoezichtstellingen geldt. Het handboek legt ook uit hoe de gezinsvoogd dat model moet toepassen op de situatie waarbij er conflicten zijn over de omgang.

Hieronder gaan we in op onderwerpen die de Bureaus Jeugdzorg speciaal noemden bij de aanpak van problemen over de omgang.

### **Uitgebreide voorbereiding per dossier**

Bij problemen over de omgang gaan de Bureaus Jeugdzorg verschillend te werk. Bij één Bureau Jeugdzorg bestudeert de gezinsvoogd het hele dossier vóórdat hij voor het eerst contact met de ouders opneemt. Hij bekijkt alle informatie, ook de beschikking van de rechter en het rapport van de Raad. Hij zoekt ook uit wat de openstaande vragen zijn. Daarbij schat hij in hoe ernstig de escalatie van het conflict is (zie escalatieladder, paragraaf 1.6). Deze dossieranalyse bepaalt of hij de ouders samen of apart uitnodigt. Vervolgens brengt hij de gezinssystemen in kaart. Tot slot bekijkt hij in hoeverre de ouders de scheiding hebben geaccepteerd. Pas als dat allemaal duidelijk is, vindt het eerste contact met de ouders plaats. Door op deze manier van start te gaan is de gezinsvoogd zich bewust van de situatie. Hij kan een helikopterblik krijgen en houden tijdens de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Want dat acht dit Bureau Jeugdzorg het belangrijkste: dat de gezinsvoogd zich niet laat inzuigen in het systeem, maar er als het ware continu boven blijft hangen.

### **Het eerste contact met de ouders**

De verschillende werkwijzen van Bureaus Jeugdzorg blijken ook uit de aanpak bij het eerste contact met de ouders. Er zijn Bureaus Jeugdzorg die het eerste gesprek op hun kantoor voeren. De beide ouders moeten dan verplicht samen op het eerste gesprek komen. Deze Bureaus laten het gesprek niet doorgaan als een van beide ouders niet verschijnt. Het komt geregeld voor dat dit niet lukt, omdat ouders weigeren samen in een ruimte te zijn. De Bureaus verschillen van mening over zo'n weigering. Er zijn Bureaus Jeugdzorg die deze weigering accepteren als de mate van escalatie te groot is. Er zijn ook Bureaus waarbij de gezinsvoogd meteen bij de ouders op huisbezoek gaat en de ouders niet eerst op het kantoor langskomen.

Bureaus Jeugdzorg verschillen ook in wie zij laten deelnemen aan het gesprek. Soms heeft dit eerste gesprek een wat formeel karakter en komt er een teamleider bij. Sommige Bureaus Jeugdzorg nodigen kinderen uit bij dit gesprek, andere Bureaus niet.

### **Twee gezinsvoogden voor een gezin**

Een van de Bureaus Jeugdzorg hanteert een aanpak waarbij twee gezinsvoogden samen deze ondertoezichtstelling uitvoeren. De ene gezinsvoogd heeft alleen contact met de ouders, de ander alleen met het kind. Vanaf de start van de ondertoezichtstelling geeft de ouder-gezinsvoogd duidelijk aan beide ouders aan dat hij alleen samen met beide ouders gesprekken voert. Ouders blijven immers beiden verantwoordelijk voor hun kind. Bovendien verkrijgt de gezinsvoogd zo een objectief beeld van de communicatie tussen ouders.

---

<sup>20</sup> Stap 1: Formuleren van zorgpunten, sterke punten en de visie van het gezin; stap 2: mogelijke verstoringen in en bedreigingen van de ontwikkeling; stap 3: gewenste ontwikkelingsuitkomsten; stap 4: de actieagenda, werkdoelen en actiepunten.



Met ouders worden afspraken gemaakt over de wijze van communiceren. De gezinsvoogd wijst ouders erop dat zij e-mails aan de gezinsvoogd cc aan de ander sturen. Er is immers alleen e-mail verkeer nodig over de kinderen, en dat gaat beide ouders aan.

Bij het eerste gesprek zijn beide gezinsvoogden aanwezig en ligt er een foto van het kind of de kinderen op tafel. Dit herinnert ouders eraan dat (de belangen van) de kinderen centraal staan. Tijdens het eerste gesprek vertoont de gezinsvoogd een filmpje aan de ouders, waarin ouders zien welke gevolgen conflicten van de ouders hebben op het kind.

### **Netwerk in beeld**

Bij een van de Bureaus Jeugdzorg zijn er twee gezinsvoogden die zich speciaal met alle omgangszaken bezighouden. De andere gezinsvoogden bij dit Bureau doen vooral andere soorten ondertoezichtstellingen. De aanpak van omgangsproblemen gaat daar als volgt. In de eerste zes weken maken de gezinsvoogden intensief kennis met het systeem rondom het kind. In het begin laten zij het toe als de ouders niet samen om de tafel kunnen zitten. Zij kondigen al wel aan dat de ouders ook samen om de tafel moeten gaan zitten.

In die eerste zes weken hebben de gezinsvoogden een of meerdere keren een gesprek met andere belangrijke personen rondom het kind, zoals eventuele stiefouders, grootouders. Dit netwerk kan helpen bij verandering. Zonder het netwerk kunnen ouders makkelijker en veel langer in de oude patronen blijven hangen.

Ook de andere Bureaus Jeugdzorg noemden het belang van het netwerk. Een speciale aanpak is het 'familie netwerkberaad': een methode waarbij de verantwoordelijkheid voor het kind ligt bij de samenwerkende familie / het netwerk. Het blijkt van groot belang om het netwerk van het kind (grootouders en verdere familie, school, burens), evenals hulpverlening aan een van de ouders (maatschappelijk werk, advocaat en eventuele anderen), op één lijn te krijgen. Dit kan voorkomen dat er twee kampen ontstaan.

### **Zakelijke aanpak en overzicht**

Bij een van de Bureaus Jeugdzorg kiezen de gezinsvoogden voor een persoonlijke aanpak: de gezinsvoogd spreekt alle betrokkenen bij het kind in persoon. De gezinsvoogd blijft buiten de strijd door met ouders af te spreken dat zij hem in principe niet bellen over zaken die er geregeld moeten worden rondom de omgang. Dat moeten zij namelijk met de andere ouder regelen, niet met de gezinsvoogd. Hetzelfde geldt voor e-mailverkeer. Dat mag wel via de gezinsvoogd maar de gezinsvoogd reageert zelf niet inhoudelijk op de e-mails. De gezinsvoogd is geen postbode tussen de ouders, maar heeft ook hierin een coachende rol en legt uit wat ouders kunnen verwachten, ook wanneer zij een e-mail met een bepaalde toon naar de andere ouder sturen.

Ook bij andere Bureaus Jeugdzorg zijn er gezinsvoogden die e-mails van een ouder alleen lezen als deze ook aan de andere ouder zijn verzonden. Zo niet, dan beschouwt de gezinsvoogd deze mail als niet verzonden.

Een vergelijkbare aanpak van een ander Bureau Jeugdzorg is dat de gezinsvoogd niets wil weten over specifieke conflicten tussen ouders. De ouders kunnen de gezinsvoogd alleen advies vragen over de toonzetting van de e-mail aan de andere ouder. Hiermee voorkomt de gezinsvoogd dat de ouders hun onderlinge problemen bij hem neerleggen. (Bijvoorbeeld als een ouder zegt: "Ik wil de kinderen best brengen, maar het kan écht niet").

Gezinsvoogden vinden dat zij soms te veel ingaan op de wensen van de ouders, bijvoorbeeld door op een vrije dag een kind bij de ene ouder op te halen en het naar de andere ouder te brengen. Dit kan af en toe nodig zijn. Toch hebben zij het gevoel dat ze hier op 'stuk lopen'.

### Interne opleiding en training

Verschillende Bureaus Jeugdzorg hebben eigen interne trainingen en opleidingen ontwikkeld speciaal voor problemen over de omgang. Ook lieten Bureaus Jeugdzorg weten dat zij belangstelling hebben voor methodes die andere Bureaus Jeugdzorg gebruiken. Voorbeelden van trainingen: juridische kennis, omgaan met heftige emoties, niet worden ingezogen in de strijd, mediationvaardigheden. Een specifieke aanpak bij Bureaus Jeugdzorg is 'Signs of safety': een benadering / attitude waarin vanaf het allereerste moment met het hele gezin, inclusief het kind, de sterke punten en zorgpunten in kaart worden gebracht. Allen denken vanuit de veiligheid van het kind, en zorgen daar ook samen voor.

### Beschikbare kennis ten behoeve van Bureaus Jeugdzorg

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) bundelt kennis en ontwikkelt methoden en richtlijnen op verschillende terreinen, waaronder ook echtscheidingsproblematiek. Het NJI bepleit bij de Bureaus Jeugdzorg aandacht voor 'kwetsbaar ouderschap' naast aandacht voor het kind. De Bureaus Jeugdzorg kijken primair naar het kind. Maar ook het ouderperspectief is van belang: ouders erkennen in hun kwetsbare positie als ouder. Wie de positie van kinderen wil veiligstellen zal bij ouders moeten beginnen. Wie echt iets wil bereiken, zal ook moeten luisteren naar wat zij te zeggen hebben. Dit sluit aan bij klachten van ouders, dat zij zich niet gehoord en erkend voelen. Deze benadering vraagt andere competenties van professionals. Ouderschap is een verwaarloosd domein binnen opleidingen en ook nog binnen de uitvoeringspraktijk. Er is al veel kennis over de behoeften van kinderen en wat hun ouders moeten bieden voor een goede ontwikkeling. Toch is er nog een weg te gaan om meer aandacht en focus te krijgen voor de persoon van de ouder, de persoon achter de opvoeder. Dit vraagt mogelijk ook een cultuuromslag: niet overnemen van verantwoordelijkheden van ouders maar het versterken van hun eigen kracht. Pas wanneer de ouders geholpen worden in hun ouderschap, en hun scheiding goed afsluiten, kunnen zij weer als ouder naar hun kind kijken.

## 4.5 GOEDE ORGANISATIE: HULPAANBOD, VOORZIENINGEN EN FINANCIERING

De Bureaus Jeugdzorg gaven tijdens het onderzoek aan dat er te weinig ondersteunende hulpverlening is. In enkele regio's is wel een geschikt hulpaanbod, maar daar bestaan vaak lange wachlijsten voor. Bepaalde hulp is wel op korte termijn te realiseren, zoals bemiddeling. Probleem is echter dat ouders dit zelf moeten betalen. Hetzelfde geldt voor nader onderzoek naar problematiek bij de ouders. Omdat bemiddeling en onderzoek bij ouders niet rechtstreeks verband hebben met de gestelde doelen rondom het kind, kan Bureau Jeugdzorg de financiering niet zelf regelen maar moeten ouders het betalen. Ouders hebben daar niet altijd de middelen voor, of een van hen grijpt dit punt aan om (ook) strijd over te voeren.

Een ander probleem is gespecialiseerd onderzoek naar het kind. Dit kan niet altijd omdat een stabiele situatie ontbreekt. Wanneer er wél een onderzoek is uitgevoerd (gefinancierd door Bureau Jeugdzorg) komt het niet zelden voor dat een van de ouders de informatie uit zo'n onderzoek tegenhoudt omdat hij of zij het er niet mee eens is. Een ouder doet dan een beroep op het 'blokkeringsrecht'. Dit betekent dat Bureau Jeugdzorg geen inzage krijgt in het rapport en vervolgens nog niets weet.

De gezinsvoogd heeft bij een ondertoezichtstelling niet de taak om zelf diverse vormen van hulp te bieden, maar moet die hulp wel kunnen organiseren. Er moeten dan wel (financiële) mogelijkheden zijn, ook bijvoorbeeld in het weekend.

## 4.6 SAMENVATTING

Voor gezinsvoogden zijn de ondertoezichtstellingen bij complexe echtscheidingen belastend. De aard van het probleem brengt met zich mee dat zij zich niet alleen op het kind kunnen richten. Zij moeten vaak vooral zicht zien te krijgen op het systeem om het kind heen. De gezinsvoogd moet meer nog dan bij de andere ondertoezichtstellingen alert zijn op het positioneren en engageren. Hij moet gezien vanuit behoorlijkheid vooral zorgen voor openheid, onpartijdigheid en een goede voorbereiding.

Daarvoor heeft de gezinsvoogd verschillende competenties / vaardigheden nodig. Hij moet het conflict goed analyseren in een uitgebreide voorbereiding, voortdurend zijn rol in het geheel in de gaten houden en goed kijken waar hij zich bevindt ten opzichte van de ouders. Het grootste risico is meegezogen worden in de strijd van de ouders. Dit gebeurt toch regelmatig en dit vergroot de kans dat ouders de gezinsvoogd gaan zien als partijdig. Het conflict kan dan nog verder escaleren. Deze situatie vraagt om meer dan gemiddelde vaardigheden in de communicatie en om een heldere visie op en strakke uitvoering van de aanpak. De Bureaus Jeugdzorg hebben verschillende speciale trainingen om de gezinsvoogden voldoende op te leiden voor deze ondertoezichtstellingen.

Voor een goede uitvoering van deze ondertoezichtstellingen ontbreekt het regelmatig aan aanvullende hulp zoals voldoende plaatsen in omgangshuizen of mogelijkheden tot bemiddeling of onderzoek daar waar ouders het zelf niet kunnen of willen betalen.

Voor een betere uitvoering van deze ondertoezichtstellingen zijn voldoende ideeën; het ontbreekt vaak aan de benodigde financiering.

## 5. Uitvoeringspraktijk: de rol van de 'keten'

In dit hoofdstuk komt de samenwerking in de 'keten' aan de orde: Bureaus Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en rechterlijke macht. We kijken naar de keten vanuit het behoorlijkheidvereiste van de goede samenwerking. Dit houdt in dat de overheid in het belang van de burger uit zichzelf met andere instanties samenwerkt. Paragraaf 5.1 gaat over de Raad. In paragraaf 5.2 gaat het over de kinderrechters. Paragraaf 5.3 betreft de samenwerking tussen rechter, Raad en Bureaus Jeugdzorg. Paragraaf 5.4 bevat een samenvatting.

### 5.1 BIJDRAGE VAN DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

#### Rol van de Raad in de keten

De Raad is een onderzoeksinstituut, geen hulpverleningsinstituut. De Raad heeft bovendien, sinds de rechter naar een mediator kan verwijzen, niet langer de rol om te bemiddelen in het conflict tussen ouders. Tijdens het onderzoek spreekt de Raad de ouders steeds meer gezamenlijk. Ouders moeten immers ook gezamenlijk aan de slag om tot een goede regeling voor de opvoeding en verzorging van hun kind te komen.

Medewerkers van de Raad signaleren dat er bij het einde van een ondertoezichtstelling soms weinig is veranderd in de situatie van ouders en kind. De Raad heeft tijdens de uitvoering van de ondertoezichtstelling geen rol en bewaakt deze uitvoering dus niet. De Raad heeft wel een toetsende taak bij (tussentijdse) beëindiging van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Dit betekent dat de Raad beoordeelt of het verantwoord is om de maatregel te beëindigen. De Raad voert geen evaluaties uit van de ondertoezichtstelling als maatregel bij conflictvolle scheidingen.

#### Verbeteringsmogelijkheden in de keten?

Medewerkers van de Raad en Bureau Jeugdzorg zien mogelijkheden tot een betere aansluiting tussen het werk van de Raad en Bureau Jeugdzorg. Het rapport van de Raad dient als basis bij de ondertoezichtstelling. Daarom is overleg en samenwerking tussen de Raad en Bureau Jeugdzorg belangrijk. Het zou goed zijn als ouders, Raad en Bureau Jeugdzorg elkaar treffen op de zitting waar de rechter de ondertoezichtstelling uitspreekt. Zij kunnen daar direct eventuele onduidelijkheden wegnemen. Zie hierover verder de volgende paragraaf.

De Raad doet een proef<sup>21</sup> met een warme overdracht tussen Raad en Bureau Jeugdzorg. Er is dan een startbijeenkomst waar de onderzoeker van de Raad, gezinsvoogd en ouders bij elkaar zijn.

Daarnaast vinden de medewerkers van de Raad dat zij samen met rechters en Bureaus Jeugdzorg vaker zouden moeten evalueren, los van het contact over individuele gevallen.

### 5.2 BIJDRAGE VAN DE KINDERRECHTER

#### Rol van de rechter in de keten

De rechters zien de ouders in verschillende stadia. De eerste stap is wanneer na de scheiding de ouders geen afspraken kunnen maken over omgang of afspraken niet uitvoeren. Soms hebben de ouders dan al mediation geprobeerd. Als mediation niet het gewenste effect had of zelfs een schadelijk effect, dan escaleert het conflict tussen de ouders en raakt het kind in de knel. De volgende

---

<sup>21</sup> Deze proef vindt plaats in Noord-Holland (medio 2012).

stap kan dan een kindbeschermingsmaatregel zijn. Daarmee maakt de rechter mogelijk dat de 'overheid' zicht krijgt en houdt op de situatie.

De rechter beoordeelt het belang van het kind. Het is niet de taak van de gezinsvoogd om de beoordeling van de rechter nog eens over te doen. De gezinsvoogd kan wel tot de conclusie komen dat als de omgang al jarenlang problematisch is verlopen, er tijd nodig is om het contact op te bouwen.

Bij het begin van een ondertoezichtstelling is de omgangsregeling nog niet altijd vastgesteld. De rechter houdt deze beslissing dan aan. Dat betekent dat er een voorlopige afspraak over de omgang komt. De gezinsvoogd kijkt dan hoe de regeling uitpakt en vertelt dit dan aan de rechter, na een afgesproken korte periode, vaak een paar maanden.

De rechters vragen de gezinsvoogd om hen te informeren over hoe het gaat met de omgang. De rechters vinden dat de omgang niet de eerste verantwoordelijkheid is van de gezinsvoogd. Dat past niet bij het doel van een ondertoezichtstelling (bescherming) en zou een onmogelijke opdracht zijn.

Als de rechter de omgangsregeling definitief vast stelt, dan is het aan de ouders om de afspraken na te komen. De gezinsvoogd begeleidt hen hierbij. Het uitgangspunt moet dan ook altijd zijn de regeling na te komen. Advocaten die hun cliënten anders adviseren maken de problemen vaak erger. Of de rechter een concrete omgangsregeling tot in detail vastlegt of ruimte laat aan de gezinsvoogd, verschilt van geval tot geval. De rechters weten niet welke regeling voor de gezinsvoogd het best uitvoerbaar is. De gezinsvoogden hebben er verschillende opvattingen over: de een vindt het prettig en de andere juist vervelend als de rechter elk detail beschrijft.

### **Verbeteringsmogelijkheden in de keten? Rechter en Bureau Jeugdzorg**

Als de gezinsvoogd problemen heeft bij de begeleiding van de ouders bij de omgang, dan kan hij er zelf voor kiezen om terug te gaan naar de rechter. Dit kan hij op verschillende manieren doen. Hij kan de rechter vragen de ondertoezichtstelling op te heffen (stoppen). Bureau Jeugdzorg kan ook aan de rechter vragen om aan de ouders nog eens duidelijk uit te leggen waar de gezinsvoogd tegenaan loopt. Dan kan de rechter hiervoor een aparte zitting houden. Dit gebeurt nog niet vaak. Bureau Jeugdzorg kan ook wijziging van de omgangsregeling vragen. Bureau Jeugdzorg heeft dus meerdere mogelijkheden om na korte tijd weer naar de rechter te gaan. Een ondertoezichtstelling met een kortere duur is dus volgens de rechters niet nodig. Dat zou ook nadelen hebben, omdat het vragen om verlenging veel tijd kost.

Over het inschakelen van de rechter zijn misverstanden. Sommige medewerkers van Bureau Jeugdzorg denken dat Bureau Jeugdzorg pas bij een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling aan de rechter kan vragen de situatie en het belang van het kind te beoordelen.

Rechters hebben de wens dat zij zelf bij een volgende zitting de ouders weer terug zien, en dat de gezinsvoogd dan ook dezelfde persoon is. Dat komt echter niet vaak voor, om organisatorische redenen. Regelmatig zit er dan een andere rechter en houdt een andere gezinsvoogd zich bezig met het kind. Rechters zijn er voorstander van dat zij en de gezinsvoogden constante factoren zijn. Dat werkt voor de ouders en kinderen ook vaak beter.

### **Een goede start bij de rechter**

De rechters vinden het van steeds groter belang dat ouders ergens terecht kunnen met hun scheidingsproblemen. Zij moeten hun scheiding verwerken. Rechters bespreken dat soms tijdens een speciale zitting. Daar geven ze de ouders ruimte voor het uiten van hun gevoelens. De proef van de

regiezitting voor deze zaken<sup>22</sup> is daar een voorbeeld van. Deze proef ging uit van het herstel van de communicatie tussen de ouders. De regiezitting dient om de reden voor het verbreken van de relatie te achterhalen. De achterliggende gedachte is dat de ouders de fasen van het rouwproces na de echtscheiding niet goed kunnen doorlopen als zij geen inzicht hebben in de reden voor de echtscheiding. Zonder dat rouwproces is het moeilijker om zakelijke afspraken te maken. Deze zittingen zijn vrij intensief en emotioneel geladen. Buiten de regiezittingen verwijzen rechters vaak naar mediation om ouders hun conflicten te laten oplossen.

Wanneer de rechter het verzoek om een ondertoezichtstelling behandelt zou het mooi zijn als zowel de raadsonderzoeker als de persoon van Bureau Jeugdzorg die de gezinsvoogd wordt, bij de rechtszitting aanwezig zijn. Nu gebeurt dat niet vanwege praktische bezwaren; het is immers niet geheel zeker dat de rechter de ondertoezichtstelling toewijst.<sup>23</sup> In het uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg is bepaald dat Bureau Jeugdzorg binnen vijf dagen een gezinsvoogd moet aanwijzen. Als de gezinsvoogd en de medewerker van de Raad aanwezig zijn bij de zitting, kunnen rechters er beter voor zorgen dat alle partijen op dezelfde manier tegen de kwestie aankijken. Tijdens de zitting kan de rechter naar de wensen en verlangens van de ouders vragen. Hij kan de ouders uitleggen wat hun verplichtingen en rechten zijn en wat de rol van de gezinsvoogd is. De rechters vinden het belangrijk dat iedereen op de zitting met respect spreekt over de gezinsvoogd. Alleen met een bepaald gezag kan de gezinsvoogd zijn werk doen. Ook voor het kind is het goed om heldere afspraken te maken. Een goed gemotiveerde beschikking van de rechter en een helder verslag (proces-verbaal) van de zitting bieden die helderheid.

### Horen van kinderen

Het horen van kinderen is lastig. Ouders hopen dat hun kind hun mening zal bevestigen tegenover de rechter. De kinderen geloven ook vaak het verhaal van de thuiswonende ouder. Kinderen kunnen dan in een onmogelijke positie komen, als de rechter ze hoort.

Volgens de rechters blijkt uit onderzoek dat kinderen hun verhaal maar één keer willen vertellen. Ook blijkt dat ze in hoger beroep nauwelijks worden gehoord. Dit is jammer. Dit heeft misschien met de afstand te maken. Rechtbanken zijn vaak meer in de buurt dan de gerechtshoven.

De rechters geven mee dat er veel te weinig aandacht is voor de positie van kinderen. Kinderen denken vaak ten onrechte dat zij een keuze moeten maken. Als ze 12 jaar zijn geworden, mogen ze wel hun mening geven. De rechter, en eigenlijk hun ouders, zijn degenen die de keuze maken. Blijvende aandacht voor de voorlichting aan kinderen over hun positie is nodig.

De bijzondere curator kan hiervoor een oplossing zijn. De Kinderombudsman heeft in juni 2012 een rapport uitgebracht over de bijzondere curator. Betrokken partijen onderschrijven dat de bijzondere curator vaker benut zou moeten worden om het geluid van het kind te vertolken. Dit geldt speciaal in omgangskwesties.<sup>24</sup>

### De rol van de stiefouder

Met stiefouders hebben rechters verschillende ervaringen opgedaan. In elk geval is de rol van stiefouder heel belangrijk, omdat hij vaak mede het kind opvoedt. Als de stiefouder naar de zitting komt, kan hij of zij zien en meemaken hoe de ouders met elkaar omgaan. En dan weet ook de stiefouder wat er op de zitting is besproken.

Ook vinden rechters het van belang dat ouders zich realiseren hoe het voor hun kinderen is wanneer zij een nieuwe partner hebben. Dit is ook een onderwerp om ter zitting te bespreken.

<sup>22</sup> Een proef met de regiezitting voor deze zaken vond plaats bij de rechtbanken in Utrecht en Den Haag. Zie Vlaardingerbroek (2009). Daarnaast zijn vijf rechtbanken gestart met proeven 'conflictoplossing op maat'.

<sup>23</sup> In de meeste gevallen wijst de rechter de ondertoezichtstelling toe.

<sup>24</sup> Zie het rapport van de Kinderombudsman: Bijzondere curator, een lot uit de loterij? (2012).

### 5.3 KETEN: OVERIGE AANDACHTSPUNTEN

De betrokken instanties vinden de ondertoezichtstelling een laatste redmiddel. Het zou beter zijn als hulp eerder mogelijk was. Daarnaast kunnen ouders nu erg lang doorgaan met procederen en is het de vraag wat de effecten daarvan zijn op het kind.

Het delen van informatie tussen de Raad en de Bureaus Jeugdzorg is niet altijd optimaal. Het komt voor dat Bureau Jeugdzorg bij de start van de ondertoezichtstelling relevante informatie nog niet heeft, zoals een vastgestelde omgangsregeling.

Voor het slagen van een door de rechter vastgestelde regeling is het aanbod van hulpverlening van groot belang. De rechters constateren dat dit nogal verschilt per regio. Zo is de hulpverlening in sommige regio's goed geregeld en is men in een andere regio afhankelijk van een wisselend aanbod van uitsluitend vrijwilligers. Het mag niet zo zijn dat ouders in de ene regio beter af zijn dan in een andere, maar in de praktijk komt het daar wel op neer. Bureau Jeugdzorg is daar eveneens van afhankelijk, zoals ook het aanbod van omgangshuizen. Een goede betaalbare hulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium is een noodzaak. Is dat aanbod er, dan is een ondertoezichtstelling soms niet eens nodig. Wellicht biedt ook de toekomstige lichtere maatregel van opvoedingsondersteuning een uitkomst en is de ondertoezichtstelling niet meer zo vaak nodig.<sup>25</sup>

Het heeft de voorkeur dat begeleide omgang ook in het weekend kan plaatsvinden. Dit lukt nu vaak niet. De rechters zien het als een gemis dat de Raad niet meer betrokken is bij de Begeleide OmgangsRegeling (BOR).

Ook de Raad voor de Kinderbescherming signaleert dat er een goed landelijk dekkend aanbod moet zijn van hulp voor ouders en kinderen. Deze hulp moet zowel behandeling zijn als ook preventieve hulp. Deze hulp zou er tijdens en ook na afloop van de ondertoezichtstelling moeten zijn. De Raad denkt daarbij wel aan 'drang', dus de ouder motiveren om mee te doen. Er is namelijk vaak (minimaal) één ouder die niet meewerkt.

### 5.4 SAMENVATTING

De Raad en de kinderrechters realiseren zich dat er een complexe taak ligt voor de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg. De gezinsvoogd start met het advies van de Raad en / of de beschikking(en) van de rechter. De gezinsvoogd moet zicht hebben en houden op het kind. Als de gezinsvoogd merkt dat het niet zo gaat als bij de rechtbank is afgesproken, dan is het zijn taak om terug te gaan naar de rechter.

Op de zitting bij de rechtbank zouden alle partijen elkaar moeten zien: rechter, ouders, Raad, Bureau Jeugdzorg, advocaten. Hierdoor kent iedereen zijn rol. Ook weet iedereen wat de ouders en eventueel de kinderen hebben gezegd en wat er is afgesproken. De Raad en de rechter zouden zoveel mogelijk de rol van de gezinsvoogd moeten uitleggen aan de ouders. Het is in het belang van het kind als de raadsonderzoeker, de rechter en de gezinsvoogd zoveel mogelijk dezelfde personen blijven.

Alle betrokkenen denken dat er in de 'keten' nog veel te verbeteren is, onder andere de overdracht van informatie zou beter kunnen. De Bureaus Jeugdzorg noemen als aandachtspunt dat zij nog informatie missen waarvan zij denken dat de Raad die zou kunnen verzamelen of aanleveren.

De Bureaus Jeugdzorg, de Raad en de kinderrechters pleiten voor een goed landelijk dekkend aanbod van hulpverlening. Dat aanbod verschilt nu per regio en dat is niet goed.

<sup>25</sup> Zie de bijlage voor een toelichting op de voorgenomen lichtere kinderbeschermingsmaatregelen.

## 6. Conclusies

Scheidingssituaties leiden ertoe dat de omgang van de kinderen met beide ouders ingewikkeld kan zijn. De strijd tussen de ouders kan zich voortzetten in een strijd rond de omgang. Uit klachten en signalen blijkt dat het regelmatig voorkomt dat een uitwonende ouder zijn of haar kinderen na de scheiding niet meer ziet. Als het kind in de knel raakt door conflicten tussen de ouders, kan de overheid ingrijpen via een ondertoezichtstelling die door de rechter wordt opgelegd. Een ondertoezichtstelling wekt bij de uitwonende ouder de verwachting dat hij of zij weer contact kan hebben met de kinderen. Thuiswonende ouders verwachten soms dat Bureau Jeugdzorg inziet dat de omgang moet stoppen, of dat de omgang zal plaatsvinden op een manier die beter past bij deze ouder.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman stellen vast dat kinderrechters, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en van de Bureaus Jeugdzorg de ondertoezichtstelling bij problemen over de omgang als bijzonder gecompliceerd ervaren. Een ondertoezichtstelling leidt niet als vanzelf tot voor het kind wenselijke omgang.

### **Uitwisseling kennis en ervaring**

Verschillende Bureaus Jeugdzorg hebben het initiatief genomen om de gezinsvoogden een handreiking te geven voor de aanpak van deze ondertoezichtsstellingen. Deze initiatieven zijn waardevol en zouden breder uitgedragen moeten worden, bijvoorbeeld door uitwisseling van kennis en ervaring tussen de Bureaus Jeugdzorg onderling. Hierbij kunnen Jeugdzorg Nederland en het Nederlands Jeugdinstituut een rol vervullen.

### **Kwaliteitskader: goede voorbereiding essentieel**

Uit de succesvolle praktijken van de Bureaus Jeugdzorg blijkt dat het bij omgangsproblemen extra belangrijk is dat de gezinsvoogden goed voorbereid aan hun interventie in geëscaleerde scheidingssituaties beginnen. Ook duidelijke afspraken met de ouders zijn essentieel, zoals bijvoorbeeld over de manier van communiceren en het beantwoorden van e-mails. Uit de klachten van ouders blijkt dat het belangrijk is dat de gezinsvoogd bij de start duidelijk maakt wat de ouders wel of niet kunnen verwachten en afspraken met ouders toegankelijk vastlegt.

Het Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij dat de Bureaus Jeugdzorg gebruiken voor de begeleiding van kinderen blijkt in de praktijk aanvulling te behoeven voor deze specifieke groep ouders in scheidingssituaties. De Bureaus Jeugdzorg kunnen de aanpak verder verbeteren op basis van de succesvolle praktijken en kennis bij deskundigen, onder meer door aanwijzingen voor de gezinsvoogd voor een gedegen dossieranalyse bij de voorbereiding van een zaak. Het is uiteraard niet de bedoeling van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman dat er een aanwijzingen komen in de vorm van een keurslijf, aangezien de situaties waarmee de gezinsvoogden te maken krijgen te veel verschillen en er ruimte moet zijn voor maatwerk en een professionele afweging.

Uit de succesvolle praktijken blijkt ook, dat het van belang is dat de gezinsvoogd de situatie van ouders en kind grondig analyseert: in welke fase van (rouw)verwerking van de echtscheiding bevinden de ouders zich, in welke escalatiefase bevindt het conflict tussen de ouders zich? Deze analyse vormt een aanvulling op de 'standaard' analyse van de ontwikkelingsbedreigingen van het kind. Bureaus Jeugdzorg kijken primair naar en vanuit het kind, maar medewerkers moeten ook vanuit ouderperspectief naar ouders kijken. Dat betekent ouders erkennen in hun kwetsbare positie als ouder. Ouderschap is een ondergeschikt domein binnen opleidingen en binnen de uitvoering.



De analyse van de situatie van ouders en kind behoort uit te monden in een onderbouwde, specifieke aanpak van de individuele ondertoezichtstelling. Met zo'n werkwijze kan een gezinsvoogd makkelijker buiten het conflict tussen de ouders blijven en zou daarmee beter in staat zijn om de (schijn van) partijdigheid te vermijden. Deze goed voorbereide werkwijze stelt de gezinsvoogden ook beter in staat om een wat scherper onderscheid te maken tussen een geëscaleerde conflict enerzijds en mogelijke psychiatrische problematiek anderzijds.

### **Kwaliteitskader en belang van het kind**

Een goede voorbereiding kan er toe bijdragen dat de gezinsvoogd zorgvuldig omgaat met het mogelijke loyaliteitsconflict waarin het kind zich bevindt. Het blijkt dat de betrokken instanties de wens van het (oudere) kind om geen omgang te willen met de uitwonende ouder veelal respecteren. In die gevallen zien zij de wens van het kind als belang van het kind. Soms is deze wens van het kind niet authentiek, omdat de thuiswonende ouder het kind beïnvloedt, soms onbewust en soms door expliciet afgedwongen loyaliteit. Voor deze problematiek heeft de Kinderombudsman ook aandacht gevraagd in zijn rapport van juli 2012 over de bijzondere curator (Bijzondere curator, een lot uit de loterij?). In dat rapport geeft de Kinderombudsman aan dat zowel de stem van het kind een plaats verdient in iedere beslissing als ook de belangen van het kind. Deze hoeven niet altijd overeen te komen. Het is aan professionals om dit nader te onderzoeken en ook aan de rechter duidelijk te maken, zonder de stem van het kind te bagatelliseren of af te doen als niet ter zake doende

### **Samenwerking in de keten**

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman constateren verder dat de samenwerking in de keten per regio verschilt. De samenwerking tussen Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming vindt in de ene regio in een eerder stadium plaats dan in de andere. Samenwerking in een vroeg stadium zorgt voor betere informatie-uitwisseling. Als Bureau Jeugdzorg ook bij de rechtszitting is, kan de rechter tijdens de zitting een zaak met alle partijen bespreken, afspraken maken en Bureau Jeugdzorg een goede start geven. Dit gebeurt nu niet standaard.

Over de manier waarop de Bureaus Jeugdzorg de rechter kan inschakelen tijdens de uitvoering van een ondertoezichtstelling lijken misverstanden te bestaan. Sommige medewerkers bij de Bureaus Jeugdzorg denken dat zij pas bij een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling aan de rechter kunnen vragen de situatie en het belang van het kind te beoordelen. De rechters geven aan dat er meer mogelijkheden zijn dan over het algemeen worden gebruikt.

### **Aanbod hulpverlening**

Ook is uit het onderzoek gebleken dat het hulpverleningsaanbod voor ouders en kinderen niet landelijk dekkend is en dat de inzet van vrijwillige hulpverlening bij begeleide omgang omstreden is. Dit maakt het voor de Bureaus Jeugdzorg moeilijk om effectief te opereren en dat baart de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zorgen.

### **Effectiviteit van een ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen**

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman realiseren zich dat de conflictdynamiek in scheidingszaken extra hoge eisen stelt aan de professionaliteit van de gezinsvoogd. Het ingrijpen van overheidswege kan, gelet op de partijdige insteek van de ouders zelf, immers in veel gevallen als niet neutraal overkomen. De maatregel kan zelfs bijdragen tot verdere escalatie. Het is daarom de vraag, hoe effectief een ondertoezichtstelling kan zijn. De instanties monitoren de effecten van de ondertoezichtstellingen in het geheel niet. De indruk van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman is, dat effecten sterk afhangen van professionaliteit en competenties van gezinsvoogden. De ondertoezichtstelling is een ingrijpende maatregel, waarvan de effectiviteit wel gemonitord zou moeten worden.

## 7. Aanbevelingen

Om te bevorderen dat de inzichten vanuit dit onderzoek leiden tot een concreet resultaat, doen de Nationale ombudsman en Kinderombudsman enkele aanbevelingen. De aanbevelingen volgen direct uit de conclusies, maar staan hieronder gegroepeerd naar instantie aan wie ze zijn gericht. Daarnaast geven de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman enkele suggesties ter overweging aan de rechterlijke macht.

### DE BESTUREN VAN DE BUREAUS JEUGDZORG:

#### 1. Kennisuitwisseling en kwaliteitskader

Wissel kennis uit tussen de Bureaus, bijvoorbeeld met Jeugdzorg Nederland, het Nederlands Jeugdinstuut en de provincies (en straks gemeenten), met het doel te komen tot een weloverwogen, meer gespecialiseerde aanpak van deze ondertoezichtstellingen. Uit het onderzoek volgt dat in ieder geval het onderdeel van een goede voorbereiding nadere uitwerking behoeft op basis van de succesvolle praktijken van enkele Bureaus Jeugdzorg.

Leg het resultaat hiervan neer in een kwaliteitskader, waarin de taken van de gezinsvoogd en de uitgangspunten bij de uitvoering daarvan uiteengezet worden.

### DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT:

#### 2. Hulpverlening bij omgangsproblemen

Zorg voor een landelijk dekkend aanbod van hulpverlening aan ouders en kinderen bij echtscheidingen, zowel in een vrijwillig als in een gedwongen kader. Indien nodig met inschakeling van vrijwilligers, door de week en in het weekend. Dit opdat de benodigde hulp beschikbaar is voor ouders en kinderen, zonder wachtlijsten. Zorg er ook voor dat vrijwilligers toegerust worden, onder meer qua opleiding en aansprakelijkheid. Zorg tevens voor aandacht in de hulpverlening voor het ouderperspectief.

### DE STAATSSECRETARISSEN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT GEZAMENLIJK:

#### 3. Samenwerking tussen instanties in de keten

Waarborg dat het Bureau Jeugdzorg dat met de uitvoering van een ondertoezichtstelling wordt belast eerder in de keten bij de kwestie wordt betrokken, zodat de gezinsvoogden de ouders hebben gezien en gehoord, het advies van de Raad voor de Kinderbescherming kennen en weten wat de kinderrechter met de ouders heeft besproken, ook als dit niet duidelijk genoeg uit de beschikkingen van de kinderrechter blijkt.

### DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE:

#### 4. Principiële discussie naar aanleiding van evaluatie

Zorg in het verlengde van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming voor een evaluatie van de effecten en effectiviteit van de ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen.

Voer naar aanleiding van deze evaluatie een principiële discussie over de effectiviteit van deze maatregel en de mogelijke alternatieven.

**Overwegingen voor de Raad voor de Rechtspraak**

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman geven de Raad voor de Rechtspraak in overweging om te bevorderen dat de kinderrechter bij de start van de ondertoezichtstelling ter zitting de gezinsvoogd zo goed mogelijk positioneert en diens gezag ondersteunt. Hierbij is het van belang dat de rechter zorgt dat alle betrokkenen op een zelfde manier kijken naar het belang van het kind. Bij de start zou het de moeite waard zijn om te overwegen of een rol is weggelegd voor een bijzondere curator, teneinde de gezinsvoogd de ruimte te geven zijn eigenlijke werk te doen. Mogelijk kan de rechterlijke macht ook bijdragen aan goede informatie bij de Bureaus Jeugdzorg over het teruggaan naar de kinderrechter bij problemen in de uitvoering van de ondertoezichtstelling, zodat de gezinsvoogd daarmee niet onnodig blijft worstelen. Ten slotte zou het wenselijk zijn dat de rechtbanken zo veel mogelijk zorgen voor continuïteit: één rechter blijft gekoppeld aan een zaak.

## Bijlage 1

### Verantwoording van het onderzoek

#### Aanpak

Dit onderzoek bestond uit de volgende delen.

#### Dossieronderzoek:

- klachten van ouders: inventarisatie van klachten bij de Nationale ombudsman (2010 en 2011)
- contacten met kinderen door telefoongesprekken met de Kinderombudsman (2011)

#### Gesprekken en discussie met:

- zes Bureaus Jeugdzorg (inclusief Landelijk Werkende instellingen) in de periode juni-juli 2012;
- Raad voor de Kinderbescherming: gesprek juni 2012;
- deskundigen van Nederlands Jeugdinstituut en Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie: periode juni-juli 2012;
- kinderrechters: 6 september 2012;
- Bureaus Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechters 11 oktober 2012.

#### Overig:

- bezoek aan interne training bij een Bureau Jeugdzorg juli 2012;
- bezoek aan rechtszitting juli 2012.

### Uitvoering onderzoek: stellingen en gesprekstema's

#### Topiclijst bureaus jeugdzorg

Verwachtingen gezinsvoogd

1. wat ziet de gezinsvoogd als zijn taak bij een omgangs-ondertoezichtstelling?
2. wat is zijn specifieke rol/taak voor wat betreft de communicatie tussen de ouders?
3. wanneer kan een omgangs-ondertoezichtstelling als 'geslaagd' worden beschouwd?
4. wat ziet de gezinsvoogd als zijn taak ten opzichte van de rechter? In welke situaties legt hij de kwestie (in principe) weer terug bij de rechter?
5. hoe laat de gezinsvoogd het perspectief van het kind meewegen in zijn aanpak?

#### Praktijk

1. hoe verloopt de uitvoering? Waar loopt de gezinsvoogd tegen aan?
2. in de gevallen dat het niet goed gaat, wat is dan meestal de afloop?
3. overweegt gezinsvoogd wel eens om anderen (zoals mediators) erbij te betrekken? Zo ja, gebeurt dat dan ook?
4. wijken de werkzaamheden voor een omgangs-ondertoezichtstelling sterk af van andere taken die gezinsvoogd uitvoert?

#### Oplossingsmogelijkheden

1. wat zijn best practices / succesfactoren?
2. hoe kan het beter?
3. zijn de problemen waarvoor omgangs-ondertoezichtstelling wordt uitgesproken ook op een andere manier op te lossen? Zo ja hoe?
4. of...is de omgangs-ondertoezichtstelling feitelijk een onmogelijke opdracht? Wat maakt dat zo?

### Stellingen voorgelegd aan rechters

1. de rol van de gezinsvoogd is duidelijk;
2. kinderrechters zouden eraan kunnen bijdragen dat de ouders weten en beseffen dat verantwoordelijkheid voor de omgang bij de ouders ligt en niet bij Bureau Jeugdzorg;
3. kinderrechters hebben voldoende inzicht in de situatie waarin het kind zich bevindt om op basis daarvan een goed gemotiveerde belangenafweging te kunnen maken waarbij het belang van het kind voorop staat. er is dus geen plaats voor een eigen belangenafweging door Bureau Jeugdzorg;
4. Bureau Jeugdzorg zou bij vastlopen van de omgang eerder en gemakkelijker terug naar de rechter moeten;
5. ouders kunnen beschikkingen naast zich neerleggen zonder dat het consequenties heeft;
6. toelichting: in de beschikking worden geen consequenties opgenomen wanneer ouders niet meewerken, zoals: wijziging hoofdverblijfplaats, wijziging gezag of ontzegging omgang. het strafrecht (onttrekking aan ouderlijk gezag) geldt als niet geëigend voor omgangsproblematiek;
7. kinderrechters moeten hun beschikkingen meer motiveren, en meer rekening houden met de uitvoerbaarheid van de omgangsregeling dan wel de begeleiding daarvan;
8. bij omgangsproblemen zou een ondertoezichtstelling meer dan nu een uitzondering moeten zijn;
9. de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen biedt effectievere middelen voor de gezinsvoogd;
10. de 'omgangs-ondertoezichtstelling' bestaat niet, maar dat zou wel beter zijn, zodat ook bij verlenging van de ondertoezichtstelling de omgangskwestie aan de orde kan komen;
11. invoering van het ouderschapsplan is een verbetering ten opzichte van de situatie van daarvoor;
12. kinderrechters houden voldoende rekening met de rol van stiefouders bij het bepalen van de omgangsregeling;
13. kinderrechters zouden de kinderen die in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake, altijd moeten horen;
14. kinderrechters zouden meer zicht moeten hebben op de uitvoering van een omgangsregeling.

### Onderwerpen besproken met deelnemers bijeenkomst met advocaten (VFAS)

1. herkennen advocaten de belangrijkste klachten van ouders?
2. wat zien advocaten als hun doelstelling in de fase van de ondertoezichtstelling, en als hun belangrijkste verantwoordelijkheid?
3. is deze doelstelling/verantwoordelijkheid anders wanneer zij in de thuiswonende ouder vertegenwoordigen, die niet meewerkt aan omgang?
4. welke verantwoordelijkheid heeft de ouder die geen omgang krijgt?
5. indien geen omgang, welke acties onderneemt de gezinsvoogd in de praktijk dan t.o.v. de weigerachtige ouder?
6. wat zijn sanctiemogelijkheden bij weigering en hoe kijken advocaten daar tegen aan?
7. wat vinden advocaten van de rol van Bureau Jeugdzorg bij ernstige omgangsproblematiek?  
Stelling: Bureau Jeugdzorg heeft de taak om een kind te beschermen dat in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, maar kan een ouder die weigert mee te werken aan omgang niet dwingen.

## Bijlage 2

### Referentiekader: verdragen, wetten en normen

Deze bijlage bevat een beknopte schets van het wettelijk kader en de normen die het uitgangspunt vormen voor dit onderzoek: (1) Verdrag inzake de Rechten van het Kind, (2) Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, (3) Burgerlijk Wetboek en (4) behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman.

### 1 Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

In de preambule van het IVRK staat onder meer:

"De Staten die partij zijn bij dit verdrag, (...) Erkennende dat het kind, voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip.(...) Zijn het volgende overeen gekomen"

#### Artikel 3 van het IVRK luidt:

"1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.  
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.  
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

#### Artikel 7 van het IVRK luidt:

"1. Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.  
2. De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn."

#### Artikel 8 van het IVRK luidt:

"1. De Staten die partij zijn, verbinden zich tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen zoals wettelijk erkend, zonder onrechtmatige inmenging.  
2. Wanneer een kind op niet rechtmatige wijze wordt beroofd van enige of alle bestanddelen van zijn of haar identiteit, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand en bescherming, teneinde zijn identiteit snel te herstellen."

#### Artikel 9 van het IVRK luidt:

" 1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan

noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

4. Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die Staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n)."

**Artikel 12 van het IVRK luidt:**

"1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht."

**Artikel 16 van het IVRK luidt:**

"1. Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, in zijn of haar gezinsleven, zijn of haar woning of zijn of haar correspondentie, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.

2. Het kind heeft het recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting."

**Artikel 18 van het IVRK luidt:**

"1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.

3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen."

**Artikel 19 van het IVRK luidt:**

"1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van

lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties."

**Artikel 20 van het IVRK luidt:**

"1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn of haar belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.

3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderopvang. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal."

**2 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)**

**Artikel 8 van het EVRM luidt:**

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

**3 Burgerlijk Wetboek**

**Artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"1. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.

2. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.

3. Het ouderlijk gezag omvat mede de verplichting van de ouder om de ontwikkeling van de banden van zijn kind met de andere ouder te bevorderen.

4. Een kind over wie de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen, behoudt na ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed, na het beëindigen van het geregistreerd partnerschap, of na het beëindigen van de samenleving indien een aantekening als bedoeld in artikel 252, eerste lid, is geplaatst, recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders.



5. Ouders kunnen ter uitvoering van het vierde lid in een overeenkomst of ouderschapsplan rekening houden met praktische belemmeringen die ontstaan in verband met de ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed, het beëindigen van het geregistreerd partnerschap, of het beëindigen van de samenleving indien een aantekening als bedoeld in artikel 252, eerste lid, is geplaatst, echter uitsluitend voor zover en zolang de desbetreffende belemmeringen bestaan.”

**Tekst en commentaar bij 1:247 lid 2 BW:**

"Het ouderlijk gezag betreft een aantal bevoegdheden die nodig zijn voor de opvoeding en verzorging van het kind. De ouders kunnen de opvoeding naar eigen inzicht (doen) verrichten. Ze bepalen bijvoorbeeld de verblijfplaats van het kind, de school, het toetreden tot een kerk, het lid worden van verenigingen. Uitgangspunt is dat het gezag wordt uitgeoefend in het belang van het kind. Zie bijvoorbeeld HR 25 september 1998, NJ 1999, 379, waarin onder andere werd geoordeeld dat ouderlijk gezag een aan de ouders toekomend 'recht' is, maar dat dit recht is gegeven in het belang van het kind en daarom niet los kon worden gezien van de verplichting — een en ander in het kader van art. 8 EVRM — dit belang te dienen. Onder invloed van de Notitie rechtspositie minderjarigen (Kamerstukken II 21 309, nr. 2, p. 17/8) is aan de verplichting tot opvoeding en verzorging in de wet nader invulling gegeven. Het omvat mede de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van diens persoonlijkheid."

**Artikel 1:250 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"Wanneer in aangelegenheden betreffende diens verzorging en opvoeding, dan wel het vermogen van de minderjarige, de belangen van de met het gezag belaste ouders of een van hen dan wel van de voogd of de beide voogden in strijd zijn met die van de minderjarige, benoemt de rechtbank, dan wel, indien het een aangelegenheid inzake het vermogen van de minderjarige betreft, de kantonrechter, of, indien de zaak reeds aanhangig is, de desbetreffende rechter, indien hij dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht, daarbij in het bijzonder de aard van deze belangenstrijd in aanmerking genomen, op verzoek van een belanghebbende of ambtshalve een bijzondere curator om de minderjarige ter zake, zowel in als buiten rechte, te vertegenwoordigen."

**Artikel 1:251 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"1. Gedurende hun huwelijk oefenen de ouders het gezag gezamenlijk uit.  
2. Na ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed blijven de ouders die gezamenlijk het gezag hebben, dit gezag gezamenlijk uitoefenen."

**Artikel 1:251a van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"1. De rechter kan na ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed op verzoek van de ouders of van één van hen bepalen dat het gezag over een kind aan één ouder toekomt indien:

- a. er een onaanvaardbaar risico is dat het kind klem of verloren zou raken tussen de ouders en niet te verwachten is dat hierin binnen afzienbare tijd voldoende verbetering zou komen, of
- b. wijziging van het gezag anderszins in het belang van het kind noodzakelijk is.

2. De beslissing op grond van het eerste lid wordt gegeven bij de beschikking houdende scheiding van tafel en bed, echtscheiding dan wel ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed of bij latere beschikking.

3. Indien een beslissing op grond van het eerste lid niet alle kinderen der echtgenoten betrof, vult de rechtbank haar aan op verzoek van een van de ouders, van de raad voor de kindbescherming of ambtshalve.

4. De rechter kan, indien hem blijkt dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder hierop prijs stelt, ambtshalve een beslissing geven op de voet van het eerste lid. Hetzelfde geldt indien de minderjarige

de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake."

**Artikel 1:253a van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"1. In geval van gezamenlijke uitoefening van het gezag kunnen geschillen hieromtrent op verzoek van de ouders of van een van hen aan de rechtbank worden voorgelegd. De rechtbank neemt een zodanige beslissing als haar in het belang van het kind wenselijk voorkomt.

2. De rechtbank kan eveneens op verzoek van de ouders of een van hen een regeling vaststellen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Deze regeling kan omvatten:

a. een toedeling aan ieder der ouders van de zorg- en opvoedingstaken, alsmede en uitsluitend indien het belang van het kind dit vereist, een tijdelijk verbod aan een ouder om met het kind contact te hebben;

b. de beslissing bij welke ouder het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft;

c. de wijze waarop informatie omtrent gewichtige aangelegenheden met betrekking tot de persoon en het vermogen van het kind wordt verschaft aan de ouder bij wie het kind niet zijn hoofdverblijfplaats heeft dan wel de wijze waarop deze ouder wordt geraadpleegd;

d. de wijze waarop informatie door derden overeenkomstig artikel 377c, eerste en tweede lid, wordt verschaft.

3. Indien op de ouders de verplichting van artikel 247a rust en zij daaraan niet hebben voldaan, houdt de rechter de beslissing op een in het tweede lid bedoeld verzoek ambtshalve aan, totdat aan die verplichting is voldaan. Aanhouding blijft achterwege indien het belang van het kind dit vergt.

4. De artikelen 377a, vierde lid (lees derde lid; No), 377e en 377g zijn van overeenkomstige toepassing. **Daar waar in deze bepalingen gesproken wordt over omgang of een omgangsregeling wordt in plaats daarvan gelezen: een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken.**

5. De rechtbank beproeft alvorens te beslissen op een verzoek als in het eerste of tweede lid bedoeld, een vergelijk tussen de ouders en kan desverzocht en ook ambtshalve, zulks indien geen vergelijk tot stand komt en het belang van het kind zich daartegen niet verzet, een door de wet toegelaten dwangmiddel opleggen, dan wel bepalen dat de beschikking of onderdelen daarvan met toepassing van artikel 812, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kunnen worden gelegd.

6. De rechtbank behandelt het verzoek binnen zes weken."

**Artikel 1:254 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"1. Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg.

2. De kinderrechter kan een in het eerste lid bedoelde minderjarige door of voor wie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 is ingediend en die in verband daarmee in een opvangcentrum als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers verblijft, onder toezicht stellen van een daartoe door Onze Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon.

3. Onze Minister van Justitie kan voorwaarden stellen bij of voorschriften verbinden aan de aanvaarding, bedoeld in het tweede lid, en de rechtspersoon voor een bepaalde tijd aanvaarden.

4. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen op verzoek van een ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de raad voor de kinderbescherming, of het openbaar ministerie.

5. Op verzoek van de stichting, dan wel op verzoek van de met het gezag belaste ouder of de minderjarige van twaalf jaren of ouder, kan de kinderrechter de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg, die het toezicht heeft, vervangen door een zodanige stichting in een

andere provincie. De raad voor de kinderscherming is bevoegd het in de vorige volzin bedoelde verzoek in te dienen, indien de raad van oordeel blijft dat de uithuisplaatsing niet op de voet van artikel 263, eerste lid, dient te worden beëindigd. Indien ten tijde van een verlenging van de duur van de ondertoezichtstelling niet meer wordt voldaan aan de eisen voor benoembaarheid, bedoeld in het tweede lid, vervangt de kinderrechter ambtshalve de door Onze Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon door een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg, tenzij voortzetting van de taken door bedoelde rechtspersoon hem om reden van continuïteit noodzakelijk voorkomt.

6. Op een rechtspersoon als bedoeld in het tweede lid, zijn de bepalingen van de afdelingen 4 en 5 alsmede artikel 326 van overeenkomstige toepassing. In geval van vervanging op de voet van het vijfde lid van de in het tweede lid bedoelde rechtspersoon, wordt de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg in de provincie waar de desbetreffende minderjarige duurzaam verblijft benoemd."

**Artikel 1: 257 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

1. De stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg houdt toezicht op de minderjarige en zorgt dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden.
2. Deze hulp en steun zijn erop gericht de met het gezag belaste ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding zoveel mogelijk te doen behouden. Bij algemene maatregel van bestuur, op de voordracht van Onze Ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kunnen regels worden gesteld omtrent de aard en de omvang van de hulp en steun.
3. Indien het leeftijds- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzakelijk, zijn de hulp en steun, meer dan op het vergroten van de mogelijkheden van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden, gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.
4. De stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg bevordert de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige.

**Artikel 1: 258 van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

1. De stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg kan ter uitvoering van haar taak schriftelijk aanwijzingen geven betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige.
2. De met het gezag belaste ouder en de minderjarige dienen deze aanwijzingen op te volgen.
3. Plaatsing van de minderjarige gedurende dag en nacht buiten het gezin geschiedt, behoudens in de gevallen dat de met het gezag belaste ouder daartoe zonder bezwaar van de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg overgaat, alleen krachtens artikel 261."

**Artikel 1:263b van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

1. Voor de duur van de maatregel kan de kinderrechter op verzoek van de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg een rechterlijke beslissing tot vaststelling van een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht wijzigen voor zover dat noodzakelijk is met het oog op het doel van de ondertoezichtstelling.
2. Op het verzoek van de met het gezag belaste ouder, de omgangsgerechtigde, de minderjarige van twaalf jaren of ouder en de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg kan de kinderrechter de in het eerste lid genoemde beslissing wijzigen op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan.
3. Zodra de ondertoezichtstelling is geëindigd, geldt een ingevolge deze bepaling vastgestelde regeling als een regeling bedoeld in artikel 377a dan wel 377f."

**Artikel 1:377a van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

- "1. Het kind heeft het recht op omgang met zijn ouders en met degene die in een nauwe persoonlijke betrekking tot hem staat. De niet met het gezag belaste ouder heeft het recht op en de verplichting tot omgang met zijn kind.
2. De rechter stelt op verzoek van de ouders of van een van hen of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind, al dan niet voor bepaalde tijd, een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vast dan wel ontzegt, al dan niet voor bepaalde tijd, het recht op omgang.
3. De rechter ontzegt het recht op omgang slechts, indien:
- omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, of
  - de ouder of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang, of
  - het kind dat twaalf jaren of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder of met degene met wie hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat heeft doen blijken, of
  - omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind."

**Artikel 1:377b van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

- "1. De ouder die met het gezag is belast, is gehouden de niet met het gezag belaste ouder op de hoogte te stellen omtrent gewichtige aangelegenheden met betrekking tot de persoon en het vermogen van het kind en deze te raadplegen - zo nodig door tussenkomst van derden - over daaromtrent te nemen beslissingen. Op verzoek van een ouder kan de rechter ter zake een regeling vaststellen.
2. Indien het belang van het kind zulks vereist kan de rechter zowel op verzoek van de met het gezag belaste ouder als ambtshalve bepalen dat het eerste lid van dit artikel buiten toepassing blijft.
3. Artikel 377e is van overeenkomstige toepassing."

**Artikel 1:377c van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

- "1. Onverminderd het bepaalde in artikel 377b van dit boek wordt de niet met het gezag belaste ouder desgevraagd door derden die beroepshalve beschikken over informatie inzake belangrijke feiten en omstandigheden die de persoon van het kind of diens verzorging en opvoeding betreffen, daarvan op de hoogte gesteld, tenzij die derde de informatie niet op gelijke wijze zou verschaffen aan degene die met het gezag over het kind is belast dan wel bij wie het kind zijn gewone verblijfplaats heeft, of het belang van het kind zich tegen het verschaffen van informatie verzet.
2. Indien de informatie is geweigerd, kan de rechter op verzoek van de in het eerste lid van dit artikel bedoelde ouder bepalen dat de informatie op de door hem aan te geven wijze moet worden verstrekt. De rechter wijst het verzoek in ieder geval af, indien het belang van het kind zich tegen het verschaffen van de informatie verzet."

**Artikel 1:377d van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

- "1. Onverminderd het bepaalde in het tweede lid van dit artikel, begint de uitoefening van het recht op omgang zodra de desbetreffende beschikking in kracht van gewijsde is gegaan of, indien zij uitvoerbaar bij voorraad is verklaard, daags nadat de beschikking is verstrekt of verzonden.
2. De uitoefening van het recht op omgang begint, indien tevens een beschikking inzake het gezag is of wordt gegeven, niet eerder dan op het tijdstip waarop voor de andere ouder of voor de voogd het gezag is begonnen."

**Artikel 1:377e van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"De rechtbank kan op verzoek van de ouders of van een van hen of van degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind een beslissing inzake de omgang alsmede een door de

ouders onderling getroffen omgangsregeling wijzigen op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan.

**Artikel 1:377g van het Burgerlijk Wetboek luidt:**

"De rechter kan, indien haar blijkt dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder hierop prijs stelt, ambtshalve een beslissing geven op de voet van de artikelen 377a of 377b, dan wel zodanige beslissing op de voet van artikel 377e van dit boek wijzigen. Hetzelfde geldt indien de minderjarige de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake."

**4 Parlementaire geschiedenis**

Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23003, nr. 3, p. 10

De wijziging van de grondslag van de ondertoezichtstelling beoogt niet te bereiken dat eerder of minder snel tot ondertoezichtstelling zou moeten kunnen worden overgegaan, maar, in overeenstemming met het voorstel van de commissie Wiarda (p. 172), de grondslag te verduidelijken. (...) Eveneens kunnen problemen bij de uitvoering van een omgangsregeling dusdanige vormen aannemen dat de minderjarige ernstig wordt bedreigd in zijn belangen als bedoeld in artikel 254 waardoor een maatregel van ondertoezichtstelling noodzakelijk is. De rechtsgrond voor ondertoezichtstelling moet ruimte bieden om ook in deze gevallen aan de minderjarige bescherming te bieden.

**5 Wet op de Jeugdzorg**

**Artikel 1 van de Wet op de Jeugdzorg luidt, voor zover van belang:**

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

cliënt: een jeugdige, zijn ouders of stiefouder of anderen die de jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden;

jeugdzorg: ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen

stichting: een stichting die een Bureau Jeugdzorg in stand houdt.

zorgaanbieder: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die jeugdzorg verleent, waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat; "

**Artikel 5, eerste tot en met vierde lid, van de Wet op de Jeugdzorg, luidt:**

"1. De stichting heeft tot taak te bezien of een cliënt zorg nodig heeft in verband met opgroei-, opvoedings- of psychiatrische problemen, dan wel in verband met problemen van een cliënt, niet zijnde een jeugdige, die het onbedreigd opgroeien van een jeugdige belemmeren.

2. Tot de taak, bedoeld in het eerste lid, behoort het vaststellen of een cliënt is aangewezen op:

- a. jeugdzorg waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat,
- b. zorg, bestaande uit bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vormen van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen waarop ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten dan wel ingevolge een zorgverzekering als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Zorgverzekeringswet aanspraak bestaat.

3. De stichting oefent de taak, bedoeld in het eerste lid, uit op verzoek van een cliënt of uit eigen beweging.

4. Uitgangspunt bij het uitoefenen van de taak, bedoeld in het eerste lid, is dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt. Deze zorg is in verband hiermee niet ingrijpender dan noodzakelijk en wordt geboden zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode."

## 6 Wetboek van Strafrecht

### Artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht luidt:

"1. Hij die opzettelijk een minderjarige onttrekt aan het wettig over hem gesteld gezag of aan het opzicht van degene die dit desbevoegd over hem uitoefent, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt opgelegd indien list, geweld of bedreiging met geweld is gebezigd, of indien de minderjarige beneden de twaalf jaren oud is."

## 7 Behoorlijkheidsnormen Nationale ombudsman<sup>26</sup>

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Bij haar handelen dient de overheid zich onpartijdig op te stellen en zonder vooroordelen te handelen. Het vereiste van professionaliteit houdt in dat de overheid er voor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid en een betrouwbare opstelling verwachten; zij weten hoe te handelen en doen wat ze zeggen. Dit vereiste geldt ook voor instanties die overheidstaken verrichten, zoals een Bureau Jeugdzorg.

---

<sup>26</sup> Zie verder de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman (2011).



## Bijlage 3

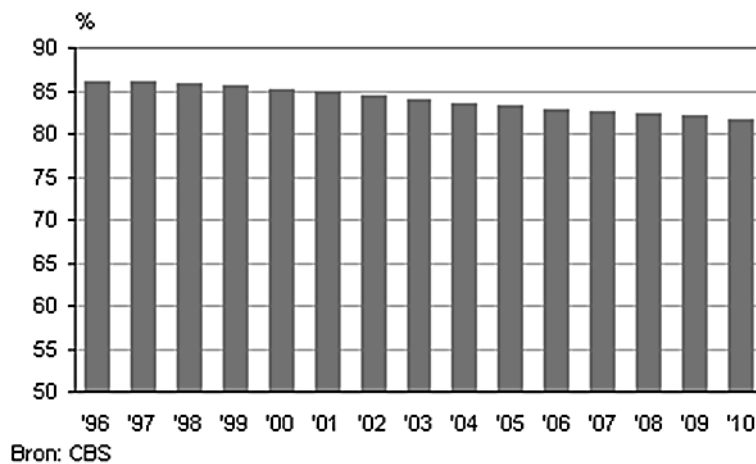
### Achtergronden en literatuurlijst

#### Scheidingen en de gevolgen voor kinderen

Per 1000 inwoners zijn er in ons land 2,1 echtscheidingen per jaar. In de jaren 2001-2005 zijn in Nederland per jaar ongeveer 37.000 echtscheidingen uitgesproken. Naar schatting vinden daarnaast ongeveer 60.000 informele scheidingen plaats: paren die niet getrouwd zijn en hun relatie verbreken.<sup>27</sup> Bij ongeveer 60% van alle scheidingen zijn minderjarige kinderen betrokken. In totaal krijgen ongeveer 34.000 minderjarige kinderen per jaar te maken met de officiële echtscheiding van hun ouders. Naar schatting gaat het bij informele scheidingen om ongeveer 18.000 kinderen.<sup>28</sup>

Bijna 20 procent van de Nederlandse kinderen woont niet bij beide ouders. In 2010 woonden 569 duizend kinderen van 0 tot 15 jaar niet of bij slechts één van de eigen ouders. Dat zijn er ruim 145 duizend meer dan in 1996. Het aandeel 0- tot 15-jarigen dat niet met beide ouders in één huis woont is daarmee in deze periode gestegen van 14 naar 18 procent. Dit komt vooral door de toename van het aantal ouders dat uit elkaar gaat.

Vooraf de situatie waarbij het kind bij de moeder woont (met of zonder een nieuwe partner) is gestegen, van 12 tot 16 procent. Het aandeel kinderen dat bij de vader woont (met of zonder nieuwe partner) is nog klein, bijna 2 procent in 2010, maar komt iets vaker voor dan midden jaren negentig. Het aandeel kinderen dat zonder biologische ouders leeft, bleef stabiel op 1 procent.



*Figuur: aandeel 0- tot 15-jarigen kinderen dat bij beide eigen ouders woont*

Een flink deel van de kinderen heeft na de scheiding geen contact meer met de uitwonende ouder, ondanks dat bij bijna negen van de tien echtscheidingen beide ouders het gezamenlijk ouderlijk gezag blijven uitoefenen. Het percentage 'helemaal geen contact' is tussen 2001 en 2005 afgenomen van ongeveer 25 naar ongeveer 17%.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Spruijt, 2007, p. 14-15.

<sup>28</sup> Ibid, p. 16.

<sup>29</sup> Ibid, p. 19.



In 2001 bleef 80% van de kinderen bij de moeder wonen, ruim 10% bij de vader en in ongeveer 4% is sprake van co-ouderschap. In 2006 bleek co-ouderschap vaker voor te komen: in 16% van de gevallen.<sup>30</sup>

Het gemiddelde contact met vader in moedergezinnen verschilt nauwelijks van dat met moeder in vadergezinnen. Uiteraard is het wel zo dat het aantal vadergezinnen niet groot is.

Voor kinderen is een scheiding een onnatuurlijk proces, dat hun ouders in gang hebben gezet. Voor de kinderen betekent dit een ontwrichting van hun bestaan en de eenheid van het gezin.<sup>31</sup> Kinderen willen ook van de andere ouder houden, ook als een ouder daar moeite mee heeft. Door ruzie tussen de ouders komt het kind in de knel en kan hij of zij de andere ouder niet zien of mag het er niet van genieten wanneer het de andere ouder ziet. Dat heeft negatieve gevolgen voor het kind.

Kinderen van gescheiden ouders hebben dan ook meer problemen dan kinderen uit intacte gezinnen. De verschillen zijn het grootst bij het algemeen welbevinden, riskante gewoonten, delinquent gedrag en depressieve gevoelens.<sup>32</sup> Kinderen ontwikkelen soms onhandelbaar gedrag, slechte schoolprestaties of depressiviteit. Ook verlatingsangst of bindingsangst op latere leeftijd kunnen het gevolg zijn.<sup>33</sup> Kinderen zijn het beste af met twee niet gescheiden ouders die leven met weinig conflicten. Ouderlijke conflicten in intacte gezinnen hangen significant samen met zwakkere banden met beide ouders. Voor kinderen van gescheiden ouders met veel conflicten maakt het weinig uit of ze met één of twee ouders een goede band hebben.<sup>34</sup>

Sinds de wetwijziging in 1998<sup>35</sup> is er na scheidingen vaker een omgangsregeling en houden vaders, moeders en kinderen zich daar ook beter aan. Kinderen van ouders die gescheiden zijn na 1998 hebben significant meer contact met de uitwonende ouder. Kinderen hebben echter niet minder problemen en voelen zich ook niet beter. Met het toenemende contact met uitwonende ouders is ook het aantal ruzies tussen ouders toegenomen. Gezamenlijk ouderlijk gezag is nieuw en ingewikkeld.<sup>36</sup>

Er zijn geen betrouwbare cijfers over problemen rondom de omgangsregeling. Volgens Hoefnagels worden er per jaar ongeveer 1700 gerechtelijke procedures gevoerd over het omgangsrecht van ongeveer 3400 kinderen.<sup>37</sup> Een schatting is dat in een kwart van de gevallen het opstarten en uitvoeren van een omgangsregeling problemen oplevert door wantrouwen en vijandig gedrag. Bijvoorbeeld: afspraken worden niet nagekomen; overbodig e-mail contact; verhuizing; door de komst van nieuwe partners.<sup>38</sup>

Er is geen samenhang tussen omgangsfrequentie en welbevinden van kinderen. Het betalen van alimentatie is wel positief voor de ontwikkeling van kinderen, vooral omdat ze hieraan het gevoel ontleneren nog belangrijk te zijn voor de uitwonende ouder. De thuiswonende ouders zijn belangrijker voor de ontwikkeling van scheidingskinderen dan uitwonende ouders. Als ouders in staat zijn om goede afspraken te maken over de kinderen en met autoriteit kunnen opvoeden, dan is een goede band met de uitwonende ouder positief voor adolescenten.

## Gegevens Nationale ombudsman en Kinderombudsman

<sup>30</sup> Ibid, p. 17.

<sup>31</sup> Er is inmiddels veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van scheidingen voor kinderen, waaruit blijkt dat die negatiever zijn dan bij kinderen die een ouder verliezen. (Levering, 2007)

<sup>32</sup> Spruijt, 2007, p. 23.

<sup>33</sup> Bron: [www.bronscounseling.nl/info/loyaliteitsproblemen-bij-kinderen-na-scheiding](http://www.bronscounseling.nl/info/loyaliteitsproblemen-bij-kinderen-na-scheiding).

<sup>34</sup> Spruijt, 2007, p. 37.

<sup>35</sup> Tot 1998 eindigde het gezamenlijk gezag op het moment van echtscheiding. Sinds 1 januari 1998 behouden beide ouders na de scheiding gezamenlijk het gezag.

<sup>36</sup> Spruijt, 2007, p. 28.

<sup>37</sup> Hoefnagels, P. (Trouw-5-10-2002).

<sup>38</sup> Bron: <http://www.scheiding-omgang.nl/omgangsregeling/gids.html>.

De Kinderombudsman is in 2011, vanaf de start op 1 april 2011, 84 keer benaderd met betrekking tot problemen rond omgang en omgangsregelingen na echtscheiding. Een groot deel hiervan waren ouders die meldden dat de andere ouder zich niet aan de omgangsregeling hield. Ook hebben grootouders contact opgenomen met de Kinderombudsman omdat zij contact wilden met hun kleinkinderen na de scheiding van hun zoon of dochter.

Kinderen hebben over dit onderwerp contact opgenomen met de Kinderombudsman, omdat ze bijvoorbeeld nog geen 12 jaar oud zijn en daardoor niet door de rechter gehoord worden, terwijl ze vaak wel een mening hebben over bij wie ze willen wonen of hoe vaak ze de ouder willen zien bij wie ze niet wonen. Daarnaast hebben kinderen de Kinderombudsman bijvoorbeeld ook benaderd, omdat ze het niet eens zijn met de omgangsregeling die is vastgesteld.

Naast contacten over omgang en omgangsregelingen is de Kinderombudsman in 2011 283 keer benaderd over Jeugdzorg. Een groot aantal van deze contacten waren met ouders en grootouders die het niet eens waren met de werkwijze of beslissingen van Bureau Jeugdzorg, de William Schrikkergroep, het Leger des Heils, de SGJ Christelijke Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Dit soort zaken verwijst de Kinderombudsman, als de klachtenprocedure is doorlopen, door naar de Nationale ombudsman. Mocht bij nader onderzoek blijken dat er kinderrechten in het geding zijn, dan kunnen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman samenwerken aan een onderzoek.

Vragen van kinderen en jongeren met betrekking tot Jeugdzorg betreffen onder andere dat hun gezinsvoogd niet goed naar hen luistert.

In 2011 werd de Nationale ombudsman ongeveer 300 maal benaderd met klachten over de Bureaus Jeugdzorg. De Nationale ombudsman heeft een deel van deze klachten onderzocht en bracht in 2011 vijf rapporten uit over de ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen.

De Bureaus Jeugdzorg verzamelen zelf geen landelijke cijfers over verschillende typen klachten.

## Literatuurlijst

Juffer, T. (2010). *Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Nierop, N.M., Eshof, P. van den (2008). *Misbruik, Misleiding en Misverstanden*. Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken.

Raad voor de Kinderbescherming (2012). *Kennis als fundament*. Utrecht.

Raak-Kuiper, J. van (2010). *Omgang in het kader van een ondertoezichtstelling*. FJR maart 2010, pp. 71-75.

Spruijt, E. (2007). *Scheidingskinderen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Spruijt, E., H. Kormos (2010). *Handboek scheiden en de kinderen*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Vlaardingerbroek (2009). *De regierechter in echtscheidingszaken. Een onderzoek naar de pilot 'Conflictoplossing Op Maat' van de sector familie- en jeugdrecht van de rechtbank Den Haag*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

