

VU Research Portal

Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking

van der Lans, M.

2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van der Lans, M. (2015). *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Hoofdstuk 11:

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

'A man may lead a horse to the water, but four and twenty canna gar him drink'
Boswell, *Life of Johnson*, July 14, 1763.¹

Inleiding

Bij de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009 waren de verwachtingen van de wetgever voor deze regeling hooggespannen. Het ouderschapsplan zou ouders niet alleen stimuleren om zelf na te denken over de gevolgen van hun scheiding voor hun kinderen maar zou ouders er ook toe aanzetten om hierover daadwerkelijk zelf (concrete) afspraken te maken. Deze afspraken zouden duurzaam zijn, in ieder geval duurzamer dan door de rechter opgelegde regelingen en als gevolg hiervan zou het aantal (juridische) conflicten tussen de ouders na de scheiding verminderen. De bij de scheiding betrokken kinderen zouden hier belang bij hebben, maar ook de rechtbanken zouden profiteren doordat zij minder (langslepende) vervolgpcedures te verwerken zouden krijgen.

In dit proefschrift is onderzocht of de huidige regeling van het verplichte ouderschapsplan effectief is en of deze regeling voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en zo niet, of voorstellen kunnen worden gedaan voor een alternatieve effectieve regeling die voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Om deze vraag te beantwoorden is in deel I van het boek bekeken in hoeverre de verwachtingen van de wetgever ten aanzien van de regeling van het verplichte ouderschapsplan in de jaren na de invoering van de regeling werkelijkheid zijn geworden. Vervolgens zijn de resultaten uit dit eerste deel van het onderzoek in deel II afgezet tegen de grenzen die aan wetgeving gesteld worden door de beginselen van contractsvrijheid, processuele partijautonomie, het recht op bescherming van het gezinsleven en het recht op toegang tot de rechter. In deel III is de regeling van het verplichte ouderschapsplan vergeleken met alternatieven gevonden in buitenlandse jurisdicties. In dit laatste hoofdstuk worden aan de hand van de eerste vijf in de inleiding geformuleerde deelvragen de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek besproken. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de bestaande regeling en voor verder onderzoek.

¹ Winston 1996.

11.1 Deel I De regeling van het Nederlandse verplichte ouderschapsplan

Hoe heeft het verplichte ouderschapsplan vorm gekregen in de wet en welke doelen wilde de wetgever hiermee bereiken?

Deze vraag is behandeld in het tweede hoofdstuk van dit boek. Het ouderschapsplan is ingevoerd om de problemen met de uitoefening van het gezamenlijk ouderlijk gezag na scheiding te verminderen. In de laatste twee decennia van de vorige eeuw is steeds meer nadruk komen te liggen op het belang van de betrokkenheid van beide ouders na een scheiding en de gelijkwaardigheid en gelijke rechten van de ouders ten opzichte van hun kinderen. Dit heeft in 1998 geresulteerd in een wetwijziging waarbij het gezamenlijk gezag van de ouders na scheiding bleef doorlopen en eenhoofdig gezag een uitzondering is geworden. Deze ontwikkelingen zorgden echter dat het aantal ouders met conflicten over de zorg voor hun kinderen na scheiding toenam of al bestaande problemen voor de maatschappij meer zichtbaar werden omdat deze nu voor de rechter konden worden uitgevochten. Een deel van de ouders bleek na scheiding geen gezamenlijke invulling te kunnen geven aan hun gezag.²

Het doel van het ouderschapsplan is om ouders te dwingen om na te denken over de regelingen voor hun kinderen na scheiding, maar om dit te bereiken is voor een regeling gekozen waarbij de ouders worden verplicht hierover concrete afspraken te maken. Deze uitgangspunten lijken niet goed verenigbaar. Enerzijds wordt de nadruk gelegd op het voortgezet ouderschap en de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. De ouders worden gewezen op hun verantwoordelijkheid en verplicht om serieus na te denken over hoe ze hun gezamenlijk gezag na de scheiding gaan uitoefenen. Tegelijkertijd wilde de wetgever de ouders verplichten om ook daadwerkelijk controleerbare afspraken te maken over de regelingen voor hun kinderen na de scheiding. Als gekeken wordt naar de uiteindelijke wettelijke regeling en de opmerkingen van de betrokken ministers dan lijkt een regeling te zijn beoogd waarbij alleen in uitzonderingsgevallen van de verplichting om een gezamenlijk ouderschapsplan op te stellen zou kunnen worden afgeweken en waarbij in dat geval een eenzijdig ouderschapsplan door de verzoekende partij wordt overgelegd en door de rechter kan worden vastgesteld.³

De verplichting is handen en voeten gegeven door het ouderschapsplan een ontvankelijkheidsvereiste te maken voor alle formele scheidingen (echtscheiding, (ontbinding van het huwelijk na) scheiding van tafel en bed en ontbinding van een geregistreerd partnerschap) waarbij de ouders gezamenlijk of één van hen het gezag over hun kinderen uitoefen(t)(en) of ze gezamenlijk gezag uitoefenen over minderjarige kinderen op grond van artikel 1:253sa of 1:253t BW. In het ouderschapsplan moeten afspraken worden opgenomen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, de kinderalimentatie en de informatie- en consultatieregeling. Daarnaast moeten de

² Zie paragraaf 2.1 en 2.2.

³ Zie paragraaf 2.5 en 3.2.

ouder(s) in het verzoekschrift aangeven op welke wijze de kinderen zijn betrokken bij het opstellen van het ouderschapsplan. Als het de ouders niet lukt om een ouderschapsplan over te leggen, kan de verzoeker op grond van artikel 815 lid 6 Rv worden ontvangen in het verzoek tot scheiding als de rechter ervan overtuigd is dat het voor de ouders redelijkerwijs niet mogelijk is om een ouderschapsplan op te stellen. Naast de ouders die een formele relatie ontbinden zijn ook ouders die hun samenleving verbreken na een informele relatie verplicht een ouderschapsplan op te stellen als zij gezamenlijk gezag over kinderen uitoefenen op grond van artikel 1:252 lid 1 BW. Gezien de aard van deze relaties kan het opstellen van een ouderschapsplan op dat moment niet worden gecontroleerd. Daarom is in artikel 1:253a lid 3 BW de regeling opgenomen dat als deze ouders op een later tijdstip een conflict over de uitoefening van hun gezamenlijk gezag aan de rechter willen voorleggen ze eerst hun ouderschapsplan moeten overleggen. Als ze geen ouderschapsplan overleggen moet de rechter de zaak aanhouden totdat het ouderschapsplan er is. Alleen als het belang van het kind dit vergt kan de rechter alvast een beslissing nemen op het geschil.

Hoe wordt het ouderschapsplan toegepast in de praktijk?

Deze vraag kwam aan de orde in hoofdstuk 3 en 4. Uit dit onderzoek blijkt dat de regeling van het verplichte ouderschapsplan in de praktijk anders wordt toegepast dan door de wetgever beoogd. Over het algemeen wordt het ontvankelijkheidsvereiste soepel toegepast en het gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen dat een verzoeker niet-ontvankelijk wordt verklaard in zijn of haar verzoek tot echtscheiding omdat geen gezamenlijk ouderschapsplan is overgelegd. Voor de toepassing van de ontsnapingsclausule van artikel 815 lid 6 Rv lijkt het in de meeste gevallen voldoende als de verzoekende partij aangeeft geen overeenstemming te kunnen bereiken met de andere ouder.⁴ De meeste rechters toetsen de afspraken in het ouderschapsplan daarnaast marginaal waardoor ouders gemakkelijk kunnen voldoen aan de vereisten die worden gesteld aan de inhoud van het plan. De afspraken die de ouders zijn overeengekomen, worden over het algemeen in het belang van het kind geacht.⁵ Het ouderschapsplan is daarmee een inspanningsvereiste. De ouders moeten een ouderschapsplan opstellen of aantonen dat dit voor hen redelijkerwijs niet mogelijk is.

Deze soepele toepassing van de verplichting om een ouderschapsplan over te leggen heeft een aantal gevolgen. Aan de ene kant wordt door deze benadering de toegang tot de rechter gewaarborgd en blijft de inperking van de autonomie van de ouders door het ouderschapsplan beperkt.⁶ Daartegenover staat dat het verplichte karakter van het ouderschapsplan hierdoor ondermijnd wordt. Het is voor ouders relatief makkelijk om onder de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen uit te komen of om een standaardregeling aan de rechter over te leggen als ouderschapsplan. In de zaken waarin ouders niet tot overeenstemming kunnen komen en uiteindelijk worden ontvangen in het verzoek tot echtscheiding op grond van de

⁴ Zie paragraaf 3.2.1.

⁵ Zie paragraaf 4.1.

⁶ Zie verder paragraaf 11.2.

ontsnappingsclausule van artikel 815 lid 6 Rv kan de rechter alleen een beslissing nemen over de nevenvoorzieningen die door de partijen zijn verzocht. De verzoekende partij is niet verplicht een eenzijdig ouderschapsplan over te leggen en als dit wel wordt gedaan, kan de rechter dit ouderschapsplan niet vaststellen. De verzoekende partij is daarnaast ook niet verplicht om nevenvoorzieningen te verzoeken.⁷

Uit het overzicht van de gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat door enkele rechters het ontvankelijkheidsvereiste strenger gehandhaafd werd of dat hogere eisen werden gesteld aan de afspraken in het ouderschapsplan. Deze eisen werden voor-namelijk gesteld aan de regelingen met betrekking tot de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. Ook het LOVF lijkt in haar aanbevelingen uit te gaan van een strengere toetsing van de inhoud van het ouderschapsplan dan in de praktijk tot nu toe gangbaar lijkt. Ook het LOVF legt daarbij overwegend de nadruk op afspraken over de zorg- en opvoedingstaken.⁸

Deze nadruk op de afspraken over de zorg- en opvoedingstaken is ook terug te zien in het onderzoek naar de gepubliceerde jurisprudentie. Het beeld ontstaat dat bij de toetsing van de afspraken in het ouderschapsplan door de rechters voornamelijk gekeken wordt naar de afspraken over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. De rechters lijken redelijk makkelijk een ouderschapsplan te accepteren waarin afspraken over de kinderalimentatie of de informatie- en consultatieregeling erg vaag zijn of zelfs ontbreken. Ook de deelnemers aan de expertmeetings hechtten vooral veel waarde aan de afspraken over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken en waren van mening dat de kinderalimentatie wellicht beter uit het ouderschapsplan gehaald kan worden.⁹

In de praktijk blijkt de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen bij het verbreken van de samenleving na een informele relatie weinig tot geen rol te spelen in de gepubliceerde jurisprudentie. Tijdens de expertmeetings met de rechters kwam naar voren dat in procedures op grond van artikel 1:253a BW naar aanleiding van deze situaties door de rechtbanken niet naar een ouderschapsplan gevraagd wordt. De regeling lijkt hiermee een dode letter te zijn geworden. Door een aantal van de advocaten in de tweede expertmeeting werd wel aangegeven dat zij het idee hebben dat deze ouders vaker dan in de oude situatie professionele hulp zoeken bij het opstellen van een ouderschapsplan als zij hun samenleving verbreken.

Een strenge naleving van het vereiste om een ouderschapsplan over te leggen bij een procedure op grond van artikel 1:253a BW als de ouders een ouderschapsplan hadden moeten opstellen bij het verbreken van hun samenleving na een informele relatie lijkt echter ook niet wenselijk. Dit vereiste is strijdig met het doel van het ouderschapsplan op grond waarvan de ouders ten tijde van de scheiding moeten nadenken over de regelingen voor de kinderen en hierover afspraken moeten maken. Dit zou dan ook op het tijdstip van de scheiding moeten worden gecontroleerd en niet pas in een later stadium nadat de ouders een conflict over de uitoefening van het

⁷ Zie paragraaf 3.2.2.

⁸ Zie paragraaf 4.1.2.

⁹ Zie paragraaf 4.1.2.

gezamenlijk gezag aan de rechter willen voorleggen. Als dan blijkt dat de ouders bij het verbreken van de samenleving geen ouderschapsplan hebben opgesteld, zal dit naar alle waarschijnlijkheid niet alsnog kunnen worden gedaan. Daarbij zouden ook problemen kunnen ontstaan door het ontbreken van een duidelijke ontsnapingsclausule voor het geval het voor de ouders niet mogelijk is om (alsnog) een ouderschapsplan op te stellen.¹⁰

Behalve de vereisten aan de inhoud van het ouderschapsplan wordt door de wet ook verplicht dat in het verzoekschrift tot scheiding wordt vermeld op welke wijze de ouders de kinderen hebben betrokken bij het opstellen van het ouderschapsplan. De marginale toetsing door de rechter heeft tot gevolg dat niet kan worden gecontroleerd of kinderen daadwerkelijk zijn betrokken bij het opstellen van het ouderschapsplan. De rechters in de expertmeetings geven aan dat meestal gebruik gemaakt wordt van standaardzinnen en de kinderen vaak niet worden gehoord. Bij de rechtbank Zwolle is inmiddels een initiatief gestart om dit vereiste meer inhoud te geven.¹¹

11.2 Deel II Effectiviteit en proportionaliteit van de regeling van het verplichte ouderschapsplan

Bereikt het ouderschapsplan de door de wetgever gestelde doelen?

De vraag naar de effectiviteit van de regeling is in het vijfde hoofdstuk besproken. Door middel van een dossieronderzoek is getracht om een deel van de vooronderstellingen van de wetgever verder te toetsen. De wetgever veronderstelde bij de invoering van de regeling van het verplichte ouderschapsplan dat scheidende ouders door deze verplichting vaker zelf afspraken zouden maken, dat deze afspraken duurzaam zouden zijn, in ieder geval duurzamer dan een door de rechter opgelegde regeling en dat daardoor na de scheiding minder vervolgpcedures over de regelingen voor de kinderen zouden worden gestart. De uitkomsten van het dossieronderzoek laten zien dat na de invoering van de regeling van het verplichte ouderschapsplan er inderdaad vaker dan in de oude situatie in echtscheidingsprocedures afspraken tussen de ouders worden gemaakt over regelingen voor hun kinderen. Een behoorlijk deel van deze afspraken bestaat echter uit (zeer) vage afspraken en de afspraken samen vormen in een kwart van de dossiers geen volledig ouderschapsplan.

Belangrijker is dat uit het onderzoek geen directe aanwijzingen naar voren komen dat het aantal vervolgpcedures is afgenomen ten opzichte van de oude situatie waarin het ouderschapsplan niet verplicht was. Er wordt relatief even vaak een vervolgpcedure gestart maar deze procedures worden na de invoering van het ouderschapsplan wel vaker gestart naar aanleiding van een echtscheidingsprocedure waarin door de ouders afspraken in een ouderschapsplan zijn vastgelegd. Het relatieve aantal vervolgpcedures naar aanleiding van een echtscheidingsprocedure waarin afspraken door de ouders zijn gemaakt is echter ook gelijk gebleven. Eén van de wijzen

¹⁰ Zie paragraaf 3.3 en hoofdstuk 6.

¹¹ Zie paragraaf 4.2.

waarop de veronderstelling van de wetgever dat het aantal vervolgpcedures zou dalen werkelijkheid had kunnen worden, namelijk door een daling van het relatieve aantal vervolgpcedures na afspraken, lijkt op basis van dit onderzoek daarom onwaarschijnlijk. De andere wijze waarop deze veronderstelling gerealiseerd zou kunnen worden is door een gelijk aantal relatieve vervolgpcedures naar aanleiding van afspraken en een stijging van het aantal echtscheidingsprocedures waarin afspraken worden gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat de kans op een vervolg-procedure in zaken waarin afspraken worden gemaakt in beide jaren ongeveer gelijk is gebleven en dat het aandeel van deze zaken na de invoering van het ouderschapsplan is gestegen. Daarom is het aantal vervolgpcedures na de invoering van het ouderschapsplan mogelijk iets gedaald. Deze daling is waarschijnlijk echter te klein om in het onderzoek naar voren te komen. Deze daling is beperkt omdat in het merendeel van de zaken ook in de oude situatie al afspraken werden gemaakt. Na invoering van het ouderschapsplan is bovendien het aantal zaken waarin zowel afspraken worden gemaakt als een rechterlijke beslissing wordt gegeven gestegen en uit het onderzoek blijkt dat juist in die zaken de kans op een vervolgpcedure groot is. De winst die het ouderschapsplan kan behalen door een stijging van het aantal zaken waarin afspraken worden gemaakt is daarmee beperkt. De toename van het aantal afspraken na invoering van het ouderschapsplan lijkt daarmee mogelijk slechts een beperkte grotere preventieve werking te hebben dan de oude situatie waarbij in meer zaken de rechter een beslissing nam over de regelingen voor de kinderen of waarin niets werd vastgelegd. Ook in de eerste evaluatie van de regeling door het WODC zijn geen aanwijzingen gevonden dat het aantal conflicten tussen ouders na een scheiding in grote mate is afgenomen.¹²

Ook het belang dat de wetgever hecht aan meer concrete afspraken wordt niet ondersteund door de uitkomsten van het dossieronderzoek. De vervolgpcedures worden niet overwegend gestart na echtscheidingsprocedures waarin vage afspraken zijn gemaakt, maar juist ook na procedures waarin (zeer) concrete regelingen zijn vastgelegd. De veronderstelling dat (concrete) afspraken die de ouders zelf in een ouderschapsplan maken duurzamer zouden zijn dan door de rechter opgelegde regelingen vindt daarmee geen steun in deze uitkomsten.

De uitkomsten van het dossieronderzoek en de analyse van de gepubliceerde jurisprudentie zijn in twee bijeenkomsten voorgelegd aan een groep rechters en een groep advocaten. De deelnemende rechters hebben niet de indruk dat met de invoering van het verplichte ouderschapsplan veel is veranderd. Ouders die er makkelijk uitkwamen, doen dat nog steeds; moeilijke scheidingen blijven moeilijk. De advocaten zijn van mening dat het verplichte ouderschapsplan een bruikbaar instrument is. Het zou de ouders handvatten geven bij een scheiding om regelingen op te stellen over hun kinderen en zou een aantal ouders een extra zetje geven om zelf onderling regelingen overeen te komen in plaats van alles aan de rechter voor te leggen. Wel moet er volgens de advocaten meer voorlichting voor kinderen komen, en meer hulpverlening die is

¹² Zie paragraaf 5.2.2.

gericht op de kinderen. Ook ouders zouden beter moeten worden voorgelicht over de betekenis van van gelijkwaardig ouderschap en het belang van het betrekken van hun kinderen bij het ouderschapsplan.

De verplichting om een ouderschapsplan op te stellen bij de verbreking van de samenleving na een informele relatie kon niet verder worden onderzocht in het dossieronderzoek.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat het aantal juridische conflicten tussen de ouders over de regelingen voor de kinderen na een scheiding na de invoering van het ouderschapsplan waarschijnlijk maar beperkt is afgenomen. Uit de eerste evaluatie van de regeling door het WODC komen ook geen aanwijzingen naar voren dat het welzijn van de kinderen of van de ouders na de invoering van het ouderschapsplan is verbeterd.¹³ Het aantal conflicten tussen de ouders buiten de juridische context lijkt daarmee ook niet aanzienlijk te zijn afgenomen. Een direct causaal verband tussen de regeling van het verplichte ouderschapsplan en het aantal (juridische) conflicten tussen de ouders kan op grond van beide onderzoeken niet worden gelegd. Daarvoor is meer onderzoek noodzakelijk. Afgaande op het huidige onderzoek kan echter worden geconcludeerd dat het conflictverminderende effect van het verplichte ouderschapsplan beperkt is.

In hoeverre maakt de regeling inbreuk op nationale en internationale rechtsbeginselen?

Gezien de effecten die het verplicht stellen van een ouderschapsplan bij scheiding heeft gehad, lijken de verwachtingen van deze regeling dus te hooggespannen te zijn geweest. De regeling heeft echter wel de autonomie van ouders bij een scheiding verder ingeperkt. Dit is besproken in het zesde hoofdstuk van dit boek. In het kader van de bescherming van het belang van het kind worden ouders door de wet altijd beperkt in hun doen en laten ten opzichte van hun kinderen. Ten tijde van een scheiding wordt de autonomie van de ouders ter bescherming van de belangen van het kind en de belangen van de zwakkere partij in de echtscheiding echter nog verder ingeperkt. Met de invoering van het ouderschapsplan is deze inperking bij scheiding omvangrijker geworden. Ouders zijn niet langer vrij in hun keuze om zelf afspraken te maken, de rechter om een regeling te verzoeken of ten tijde van de scheiding nog niets te regelen voor hun kinderen. In beginsel moeten ouders die willen scheiden een ouderschapsplan overeenkomen en dit aan de rechter voorleggen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de regeling zoals die door de wetgever was beoogd en zoals die uiteindelijk in de praktijk is toegepast. De wetgever beoogde een overeenkomst tussen ouders bij scheiding verplicht te stellen. Dit zou allerlei problemen op kunnen leveren met het recht op toegang tot de rechter, maar ook met het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven, het beginsel van contractsvrijheid en het beginsel van processuele partijautonomie.¹⁴ Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het niet

¹³ Zie paragraaf 5.2.2.

¹⁴ Zie paragraaf 6.3-6.6.

mogelijk is om een overeenkomst tussen de ouders verplicht te stellen bij een scheiding. Het beginsel van contractsvrijheid brengt met zich mee dat ouders niet gedwongen kunnen worden overeenstemming te bereiken en daarnaast moeten de toegang tot de rechter, de processuele partijautonomie en het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven gewaarborgd worden. De wetgever heeft geprobeerd om deze problemen te ondervangen door de invoering van een ontsnappingsclausule in lid 6 van artikel 815 Rv. Het is door de wetgever vervolgens aan de rechter overgelaten om in de praktijk invulling te geven aan de regeling. De rechter zou moeten zorgen dat de genoemde rechten en beginselen gewaarborgd worden en tegelijkertijd zou de rechter moeten controleren of de ouders wel daadwerkelijk serieuze afspraken hebben gemaakt of zich voldoende hebben ingespannen om afspraken te maken. In de praktijk blijken de mogelijkheden van de rechter echter beperkt en lijken deze taken moeilijk te verenigen.

Om de genoemde rechten en beginselen te waarborgen wordt de ontsnappingsclausule in de praktijk ruim toegepast en worden de afspraken in het ouderschapsplan niet uitgebreid getoetst. Door de ruime toepassing van de ontsnappingsclausule van artikel 815 lid 6 Rv als het ouderschapsplan ontbreekt, de marginale toetsing van de afspraken in het ouderschapsplan door de rechter en het feit dat ouders niet verplicht zijn om bij het ontbreken van een (compleet) ouderschapsplan een eenzijdig ouderschapsplan over te leggen of nevenvoorzieningen te verzoeken, is de beperking van de contractsvrijheid en de processuele partijautonomie door het ouderschapsplan in de praktijk tot nu toe gering.¹⁵ Over het algemeen worden de plannen marginaal getoetst en worden afspraken die de ouders gezamenlijk zijn overeengekomen als regel in het belang van het kind geacht. Slechts een klein aantal rechters lijkt een uitgebreidere toets van het ouderschapsplan voor ogen te staan.¹⁶ Gelet op de hier besproken beginselen lijkt een striktere interpretatie van het verplichte ouderschapsplan echter niet wenselijk. De toegang tot de rechter kan niet afhankelijk worden gemaakt van het vermogen van de mensen om het eens te worden en ouders kunnen alleen op basis van vrijwillige wilsovereenstemming een overeenkomst sluiten.

Op papier is de inbreuk op de autonomie van de ouders en de toegang tot de rechter van ouders die een informele relatie hebben verbroken potentieel (veel) groter dan bij de regeling voor formele relaties. Deze ouders moeten ten tijde van het verbreken van de relatie een ouderschapsplan opstellen, maar dit kan op dat moment niet worden gecontroleerd en de afspraken in het ouderschapsplan kunnen niet worden getoetst. Als de ouders echter op een later tijdstip een gezagsconflict op grond van artikel 1:253a BW aan de rechter willen voorleggen, wordt de autonomie van de ouders en de toegang tot de rechter, in ieder geval op papier, wel beperkt. Ze moeten dan alsnog een ouderschapsplan aan de rechter overleggen. Het is echter de vraag of ouders daar op dat moment nog toe in staat kunnen worden geacht. Er bestaat daarbij geen duidelijke ontsnappingsclausule op grond waarvan de rechter een beslissing kan geven op hun geschil als de ouders geen ouderschapsplan kunnen overleggen. Alleen

¹⁵ Zie hoofdstuk 6.

¹⁶ Zie paragraaf 4.2.2.

het belang van het kind kan een (tijdelijke) uitzondering op deze verplichting vormen. In de praktijk lijkt deze regeling echter een dode letter te zijn geworden, aangezien het niet door de rechtspraak lijkt te worden gehandhaafd.

11.3 Deel III Mogelijke alternatieven voor de regeling van het verplichte ouderschapsplan

Zijn in buitenlandse jurisdicties met het ouderschapsplan vergelijkbare effectieve alternatieven te vinden voor de regeling van het verplichte ouderschapsplan die een oplossing kunnen vormen voor de Nederlandse knelpunten bij de regeling van het verplichte ouderschapsplan?

In het derde deel van dit boek is de Nederlandse regeling van het verplichte ouderschapsplan in een internationaal perspectief geplaatst. Dit onderzoek was gericht op het identificeren en bestuderen van met het ouderschapsplan vergelijkbare maatregelen in buitenlandse jurisdicties. Daarbij is gezocht naar maatregelen in andere jurisdicties met hetzelfde doel en met eenzelfde verplichtend karakter en eenzelfde brede preventieve aanpak als het ouderschapsplan, die wel het gewenste preventieve effect kunnen bereiken, zonder dat hiermee een overeenkomst tussen de ouders verplicht wordt gesteld. Het doel was te onderzoeken of in andere jurisdicties maatregelen konden worden geïdentificeerd die een alternatief zouden kunnen zijn voor het verplichte ouderschapsplan of op grond waarvan voorstellen kunnen worden gedaan voor aanpassing van de Nederlandse regeling van het verplichte ouderschapsplan.

Uit het overzicht in hoofdstuk 7 blijkt dat naast Nederland geen enkel ander land een overeenkomst tussen de ouders bij zowel een gemeenschappelijk als een eenzijdig verzoek tot echtscheiding verplicht stelt. Wel zijn in een aantal landen vergaande maatregelen ingevoerd om een overeenkomst tussen ouders te stimuleren. Een aantal jurisdicties probeert conflicten te voorkomen door ouders aan te sporen om ten tijde van de echtscheiding goede afspraken te maken door mediation (gedeeltelijk) te vergoeden of door afspraken een voorwaarde te maken voor de toegang tot een goedkopere en/of snellere echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek of administratieve echtscheidingsprocedure.

Noorwegen, Spanje, Engeland, de VS en Canada hebben net als Nederland geprobeerd dit probleem preventief aan te pakken door alle scheidende ouders bepaalde verplichtingen op te leggen. Deze landen hebben maatregelen ingevoerd met als doel conflicten tussen de ouders te voorkomen. In Catalonië in Spanje is het sinds 2010 voor alle ouders die een echtscheiding willen verkrijgen verplicht om een soort ouderschapsplan op te stellen. Er kan bij een eenzijdig verzoek tot echtscheiding echter ook een eenzijdig voorstel worden overgelegd en er is geen sprake van een duidelijke sanctie als niet aan deze verplichting wordt voldaan. In Noorwegen is het voor alle scheidende ouders verplicht om één mediationssessie bij te wonen. Dit is de enige onderzochte jurisdictie waarin deze verplichting ook van toepassing is op ouders

die een informele relatie verbreken. In de Verenigde Staten en in delen van Canada is sprake van verplichte *parent divorce education* bij echtscheiding. Daarnaast heeft een aantal staten in de VS een *parenting plan* verplicht gesteld. Net als in Spanje hoeft dit echter geen overeenkomst te zijn tussen de ouders, maar mogen de ouders ook eenzijdig een plan opstellen, waarna de rechter het definitieve ouderschapsplan vaststelt. Een aantal staten heeft echter naast het *parenting plan* mediation verplicht gesteld in de gevallen waarin er een gezagsconflict tussen de ouders bestaat. Ouders in deze staten moeten in beginsel samen een *parenting plan* overleggen. Als ze dat niet doen moeten ze proberen overeenstemming te bereiken met behulp van mediation. Pas als dit is mislukt, en daarmee duidelijk is dat ouders niet tot afspraken kunnen komen, kan de rechter beslissen over hun verzoek.

Er is voor gekozen om de maatregelen in de VS verder te onderzoeken. Deze maatregelen zijn al meerdere decennia van kracht en er is veel onderzoek gedaan naar de effecten ervan op verschillende aspecten van de echtscheidingsproblematiek. Deze studies zijn gepubliceerd in het Engels en daarom ook beter toegankelijk dan onderzoek uitgevoerd in Noorwegen of Spanje. Daarnaast kan in de Verenigde Staten naar verschillende maatregelen worden gekeken. Net als in Nederland ligt in de VS veel nadruk op het verplichte karakter van de maatregelen. Het was daarom interessant om te onderzoeken of hiermee wel het gewenste preventieve conflictverminderende effect kan worden bereikt en de maatregelen een alternatief kunnen vormen voor de Nederlandse regeling van het verplichte ouderschapsplan.

Naar aanleiding van het onderzoek in hoofdstuk 8 en 9 naar deze maatregelen in de VS in het algemeen en Oregon in het bijzonder, de knelpunten ten aanzien van deze maatregelen en het onderzoek naar de effecten ervan in de praktijk is in hoofdstuk 10 uiteengezet of deze maatregelen een oplossing zouden kunnen vormen voor de knelpunten samenhangend met het Nederlandse ouderschapsplan en of met deze maatregelen andere knelpunten zouden kunnen ontstaan. Vervolgens is gekeken hoe deze maatregelen in Nederland zouden kunnen worden geïmplementeerd in het licht van het reeds bestaande aanbod van instrumenten en interventies in Nederland en de voorstellen die recent zijn gedaan met betrekking tot dit aanbod.

(Verplichte) scheidingseducatie voor ouders en verplichte en/of gratis mediation kunnen mogelijk in aangepaste vorm een aantal van de knelpunten rond het Nederlandse verplichte ouderschapsplan wegnemen. Met het invoeren van deze maatregelen kan de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen als ontvanke-lijkheidsvereiste bij de ontbinding van een formele relatie worden losgelaten. Als de ouders aan de echtscheidingseducatie hebben deelgenomen en één of meer mediationssessies hebben bijgewoond maar geen ouderschapsplan hebben kunnen opstellen kunnen ze worden ontvangen in hun verzoek tot echtscheiding zonder dat de rechter nog hoeft te toetsen of het ouderschapsplan redelijkerwijs niet kan worden opgesteld. Zo is het voor ouders veel duidelijker wat er van ze verwacht wordt en is het voor de rechter makkelijk te toetsen of de ouders aan hun verplichtingen hebben voldaan. Daarbij is wel van belang dat de toegankelijkheid van de scheidingseducatie en mediation, en daarmee de toegang tot de rechter, gewaarborgd wordt. De cursussen

en de mediation moeten laagdrempelig beschikbaar zijn en een eventuele eigen bijdrage van de ouders mag niet te hoog zijn en moet kunnen worden kwijtgescholden als de partijen minder draagkrachtig zijn. De toetsing van de afspraken in het ouderschapsplan zou naar het voorbeeld van de VS marginaal kunnen zijn, zoals in de praktijk ook in Nederland veelal het geval is. De afspraken staan in de nieuwe regeling niet meer centraal, maar door middel van de cursus en, indien nodig, de verplichte mediationssessie wordt getracht ouders te overtuigen van het belang van goede afspraken. Ouders krijgen daarbij tijdens de cursus en, in de mediationssessie alle informatie en steun die ze nodig hebben om tot goede afspraken te komen. De verantwoordelijkheid voor de regelingen wordt daarmee weer meer bij de ouders neergelegd en dit sluit beter aan bij de praktische mogelijkheden van de rechter.

Aandachtspunten bij een eventuele invoering van deze maatregelen in Nederland zijn het waarborgen van de toegang tot de rechter, de partijautonomie en de financiering van de programma's. De toegang tot de rechter zou voornamelijk bij eenzijdige verzoeken gewaarborgd moeten worden. De toegang tot de echtscheidingsprocedure moet niet afhankelijk worden van de deelneming van de wederpartij aan de cursus en de mediationssessie. Om te zorgen dat ook de wederpartij verplicht is om de cursus te volgen en de mediation bij te wonen zou dit als voorwaarde kunnen worden gesteld voor het indienen van een verweerschrift. Als de andere ouder echter niet in de procedure is verschenen, zal deze niet gedwongen kunnen worden om deel te nemen aan de cursus of de mediation. De echtscheidingsprocedure zal daarom bij het niet-verschijnen van deze ouder moeten worden voortgezet.

Zowel de scheidingseducatie als de verplichte mediationssessie vormen daarnaast een inbreuk op de partijautonomie van de scheidende ouders. Dit lijkt echter onvermijdelijk om preventieve maatregelen effect te laten hebben. Daartegenover staat dat de verplichtingen die voor ouders voortvloeien uit deze regelingen veel duidelijker omlind zijn dan het op het moment bestaande verplichte ouderschapsplan. Er wordt niet geprobeerd de ouders te dwingen om afspraken te maken maar om de ouders te overtuigen van het belang van goede afspraken en als geen ouderschapsplan tot stand komt, kan de echtscheidingsprocedure vervolgens zonder ouderschapsplan worden voortgezet. Scheidingseducatie zou kunnen worden gezien als een grote inbreuk op het familie- en gezinsleven van de ouders door de overheid. Door de cursus puur informatief te houden zouden deze bezwaren mogelijk kunnen worden ondervangen. Deze cursussen worden door Kierstead omschreven als *basic programs*.¹⁷ *Skills building programs* en *therapeutic programs*, waarin bepaalde gedragingen worden onderwezen als 'de beste manier' om met een echtscheiding om te gaan, zouden wellicht een te grote overheidsbemoediging vormen.

Het is onduidelijk of een verplichting om aan mediation deel te nemen los kan worden gezien van een verplichting om een overeenkomst te sluiten in de mediation. Als alleen een eerste mediationssessie of voorlichting verplicht wordt gesteld zal van het verplichten van een overeenkomst door middel van mediation geen sprake zijn.

¹⁷ Kierstead 2011, p. 150.

Ouders kunnen na afloop hiervan zelf aangeven of ze willen proberen een ouderschapsplan op te stellen met behulp van een mediator of niet. Dit is mogelijk ook net zo effectief als het verplichten van mediation, omdat het bereiken van een overeenstemming in mediation erg onwaarschijnlijk lijkt als de ouders niet gemotiveerd zijn om via mediationafspraken te maken. Hiermee zou daarnaast ook veel verder worden ingegrepen in de autonomie van partijen. Voornamelijk als ook nog geprobeerd wordt de mediation effectiever te laten zijn door de invoering van 'good faith'-vereisten. Hierbij wordt (te) diep ingegrepen in de autonomie van ouders om zelf te bepalen hoe ze de gevolgen van hun scheiding voor hun kinderen willen regelen.

Een laatste aandachtspunt zijn de kosten voor het invoeren van deze maatregelen. Er zal tijd en geld moeten worden gestoken in het ontwikkelen en onderhouden van de cursussen en mediation-programma's. Daarbij kan overwogen worden om de kosten voor de programma's (gedeeltelijk) te vergoeden door de ouders een eigen bijdrage te laten betalen, met een bijdrage van de rechtbanken en/of door een verhoging van de griffierechten van scheidingszaken. Het is wel essentieel voor het slagen van de maatregelen dat de cursus en de mediationssessie laagdrempelig en makkelijk toegankelijk blijven voor de ouders.

De mediationprogramma's en de cursussen zouden daarnaast op vrijwillige basis toegankelijk kunnen worden gemaakt voor ouders die een informele relatie verbreken. Net als in Nederland zijn in de VS weinig aanknopingspunten te vinden om ouders die een informele relatie verbreken verplichtingen op te leggen.

Studies naar de effecten van deze maatregelen in de VS laten een aantal veelbelovende resultaten zien. De invoering zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal conflicten tussen de ouders, het aantal keren dat een kind betrokken wordt bij een conflict tussen de ouders en zelfs tot vermindering van het aantal vervolgpcedures. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn echter niet eenduidig en er is veel op te merken over de bij deze onderzoeken gebruikte methoden. Er is daarom meer onderzoek nodig om deze effecten te bevestigen. Er is daarnaast specifiek onderzoek in Nederland noodzakelijk om te bepalen in hoeverre deze resultaten in de Nederlandse situatie kunnen worden bereikt.

Zowel de scheidingseducatie als de verplichte mediationssessie zouden zowel vrijwillig als verplicht een aanwinst kunnen zijn voor de Nederlandse scheidingsketen. Het bestaande aanbod van instrumenten en interventies gericht op het voorkomen van conflicten tussen de ouders is op dit moment in Nederland nog beperkt. Scheidingseducatie wordt op dit moment in Nederland nog weinig aangeboden. De Kinderombudsman concludeert naar aanleiding van zijn onderzoek ook dat de bestaande kennis over de gevolgen van een scheiding voor kinderen te weinig bij de ouders terechtkomt.¹⁸ Het aanbieden van laagdrempelige scheidingseducatie zou hier mogelijk verbetering in brengen. Het al bestaande ouderschapsplan zou daarbij gewijzigd kunnen worden naar het voorbeeld van het Amerikaanse *parenting plan*. Het ouderschapsplan is dan niet langer een ontvankelijkheidsvereiste voor echtscheiding,

¹⁸ De Kinderombudsman 2014.

maar als de ouders geen gezamenlijk ouderschapsplan kunnen overleggen moeten ze deelnemen aan minimaal één mediationssessie. De kinderalimentatie zou daarnaast een optioneel onderdeel van het ouderschapsplan kunnen worden.

Het aanbod van in scheidingen gespecialiseerde mediators is erg groot, maar mediation is prijzig en het feit dat de ouders hiertoe zelf het initiatief moeten nemen, vormt wellicht een (te) hoge drempel voor ouders die niet op goede voet met elkaar staan. Als één of enkele mediationssessies gratis of goedkoop vanuit de overheid aan scheidende ouders worden aangeboden, wordt de mediation veel toegankelijker. Het verplichten van deze maatregelen zou ervoor zorgen dat alle scheidende ouders worden bereikt (of in ieder geval de ouders die een formele relatie ontbinden) en niet alleen de ouders die op goede voet met elkaar staan en die zelf op zoek gaan naar informatie en mogelijkheden om hun scheiding zoveel mogelijk buiten de rechter om af te handelen. De ervaring in de Verenigde Staten is dat geen intensief gebruik wordt gemaakt van vrijwillige *parent divorce education* cursussen en mediation. Opvallend daarbij is dat uit Amerikaans onderzoek blijkt dat ouders die verplicht waren om aan een cursus of mediation deel te nemen achteraf erg enthousiast zijn over de inhoud daarvan en aanraden om de verplichting te laten bestaan.¹⁹

Bij het invoeren van een verplichte mediationssessie kan gebruik worden gemaakt van de bestaande kennis en expertise. Ouders zouden naar het voorstel van de Kinderombudsman verplicht kunnen worden om zelf het initiatief te nemen om naar een mediator te gaan. Bij een eenzijdig verzoek tot echtscheiding zal de verzoekende ouder in dat geval verantwoordelijk zijn voor het oproepen van de andere ouder. Dit brengt mogelijk een aantal knelpunten met zich mee. Een andere optie is naar Amerikaans voorbeeld centra op te zetten die belast worden met het uitvoeren van deze maatregelen. Dit zou bijvoorbeeld georganiseerd kunnen worden binnen de bestaande CJG's. Deze centra zouden de ouder die niet in de procedure is verschenen bijvoorbeeld drie oproepen (Noorse systeem)²⁰ kunnen doen waarna de echtscheidingsprocedure voortgezet kan worden als geen gehoor wordt gegeven aan de oproepen. De cursussen en mediation op één plek regelen is mogelijk effectiever en mogelijk ook financieel aantrekkelijker.

11.4 Aanbevelingen

Op grond van de uitkomsten van dit promotieonderzoek wordt in deze laatste paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan voor wijziging van de bestaande wetgeving en voor aanvullend onderzoek. Het onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op een evaluatie van de nieuwe regeling van het verplichte ouderschapsplan en heeft daarnaast met het rechtsvergelijkende deel een aanzet gegeven om te kijken of deze regeling zou kunnen worden verbeterd of dat alternatieve maatregelen konden worden gevonden. Omdat uit dit onderzoek nog geen definitief antwoord kan worden

¹⁹ Zie paragraaf 9.2.

²⁰ Zie paragraaf 7.5.

gegeven op de vraag waarom het ouderschapsplan zijn doel niet (geheel) bereikt, is terughoudendheid met betrekking tot het invoeren van nieuwe maatregelen nood-zakelijk. De effectiviteit van nieuw in te voeren maatregelen zal eerst in een kleine setting onderzocht moeten worden. Daarnaast is aanvullend onderzoek naar de omvang en de aard van de scheidingsproblematiek gewenst. In paragraaf 11.4.1 zal eerst een aantal aanbevelingen worden gedaan op grond waarvan de huidige regeling van het verplichte ouderschapsplan kan worden aangepast en nieuwe maatregelen zouden kunnen worden vormgegeven. In paragraaf 11.4.2 worden vervolgens voorstellen gedaan voor vervolgonderzoek.

11.4.1 Aanpassing van de huidige regeling van het verplichte ouderschapsplan

1. *Verplichte scheidingseducatie bij echtscheiding, ontbinding geregistreerd partnerschap en (ontbinding van het huwelijk na) scheiding van tafel en bed als minderjarige kinderen bij de scheiding zijn betrokken*

De eerste aanbeveling is om scheidingseducatie verplicht te stellen voor alle formeel scheidende ouders die op grond van de huidige regeling verplicht zijn een ouderschapsplan op te stellen. De cursus zal onder andere informatie verstrekken over de gevolgen van een scheiding voor de kinderen, het belang van het maken van goede afspraken en het vermijden van conflicten, en zal de ouders handvatten geven voor het opstellen van een ouderschapsplan.

Beide ouders, zowel in een procedure op gemeenschappelijk verzoek tot scheiding als in een procedure op eenzijdig verzoek, worden verplicht om de scheidingseducatie bij te wonen. Het bijwonen van de scheidingseducatie zou een ontvankelijkheidsvereiste worden ten aanzien van de verzoeker of verzoekers tot scheiding. Door de instantie die de scheidingseducatie verzorgt wordt na deelname een certificaat verstrekt dat bij het verzoekschrift aan de rechtbank moet worden overgelegd. Bij een procedure op eenzijdig verzoek zou de deelname aan de educatie voor de niet-verzoekende ouder een voorwaarde worden voor het indienen van een verzoekschrift. Als er geen verweer wordt gevoerd zal de andere ouder alleen kunnen worden opgeroepen om deel te nemen aan de cursus. Dit zou op verschillende wijzen kunnen worden vormgegeven. De regeling hiervoor wordt besproken in aanbeveling vier.

De ouders zouden apart van elkaar mogen deelnemen aan de cursus. De deelnemers moeten bijdragen in de kosten voor de cursus. Deze bijdrage zou echter moeten kunnen worden kwijtgescholden ten aanzien van minder-draagkrachtige ouders.

2. *Wijziging ontvankelijkheidsvereiste ouderschapsplan*

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat de verplichting een ouderschapsplan op te stellen nooit een verplichting kan zijn om een overeenkomst te sluiten met de andere ouder. Hiervoor is altijd wilsovereenstemming tussen de ouders vereist en dit kan niet wettelijk worden afgedwongen. De toegang tot de rechter kan dan ook niet afhankelijk worden gemaakt van het wel of niet tot stand komen van een ouderschapsplan. Het ouderschapsplan is daarom altijd niet meer dan een inspanningsverplichting. De verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan zoals deze nu in de wet is opgenomen, is daarom niet in overeenstemming met de praktijk. De tweede aanbeveling is daarom om de verplichting om een overeenkomst te sluiten als ontvankelijkheidsvereiste, los te laten. Het ouderschapsplan blijft verplicht bij een echtscheiding, ontbinding van een geregistreerd partnerschap en bij (ontbinding van het huwelijk na) scheiding van tafel en bed. Als de ouders geen gezamenlijk ouderschapsplan op kunnen stellen, heeft dit als gevolg dat de ouders een mediationssessie moeten bijwonen (zie aanbeveling 3). Als de ouders ook in mediation geen ouderschapsplan hebben kunnen opstellen, wordt de scheidingsprocedure voortgezet.

3. *Verplichte mediationssessie bij ontbreken ouderschapsplan bij echtscheiding, ontbinding geregistreerd partnerschap en (ontbinding van het huwelijk na) scheiding van tafel en bed als minderjarige kinderen bij de scheiding zijn betrokken*

Als de ouders, na het volgen van de scheidingseducatie, niet slagen om een gezamenlijk ouderschapsplan over te leggen, worden ze verplicht om minimaal één mediationssessie bij te wonen. In dit gesprek wijst de mediator de ouders op hun verantwoordelijkheid voor en het belang van een goede regeling voor hun kinderen. Er wordt geprobeerd om ouders te overtuigen om met behulp van mediation alsnog een ouderschapsplan op te stellen. Deze verplichting zou zowel van toepassing zijn in een procedure op gemeenschappelijk verzoek als in een procedure op eenzijdig verzoek tot scheiding. Door de mediator of de instantie die de mediation verzorgt wordt na afloop van de mediation een certificaat verstrekt dat aan de rechtbank moet worden overgelegd. Als bij het verzoekschrift tot scheiding geen ouderschapsplan wordt overgelegd en (nog) geen certificaat is gevoegd waaruit blijkt dat aan de mediationverplichting is voldaan houdt de rechter de procedure aan tot een certificaat is overgelegd. Bij een procedure op eenzijdig verzoek zou de deelname aan de mediation voor de niet-verzoekende ouder een voorwaarde worden voor het indienen van een verzoekschrift. Als door de andere ouder geen verweer wordt gevoerd dan zal deze ouder alleen kunnen worden opgeroepen om deel te nemen aan de mediation. Dit zou op verschillende wijzen kunnen worden vormgegeven. De regeling hiervoor wordt besproken in aanbeveling vier.

4. *Deelname aan de scheidingseducatie en mediationssessie door de niet-verzoekende ouder bij een eenzijdig verzoek tot scheiding*

Het oproepen van de niet-verzoekende ouder voor de scheidingseducatie en, indien nodig, voor de mediationssessie zou op verschillende wijzen kunnen worden vormgegeven. Een mogelijkheid is om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de verzoekende ouder neer te leggen. De verzoekende ouder zou dan verplicht worden om bij betekening van het verzoekschrift aan de andere ouder deze ouder te wijzen op zijn of haar verplichting om de scheidingseducatie bij te wonen. De andere ouder heeft dan zes weken (verweertermijn) om deel te nemen aan de scheidingseducatie. Daarnaast zou de verzoekende ouder, als geen ouderschapsplan is opgesteld, de andere ouder moeten oproepen voor een sessie met een mediator. Als de niet-verzoekende ouder een verweerschrift wil indienen zal hij binnen de verweertermijn bij de mediationssessie moeten verschijnen. Als de niet-verzoekende ouder geen verweerschrift indient en geen gehoor geeft aan de oproep om de scheidingseducatie of mediation bij te wonen wordt de scheidingsprocedure na afloop van de verweertermijn voortgezet. Nadeel van deze aanpak is dat het belastend is voor de verzoekende ouder en de niet-verzoekende ouder misschien minder geneigd is om gehoor te geven aan een oproep van de verzoekende ouder.

Mijn aanbeveling zou daarom zijn om, naar Amerikaans voorbeeld, centra op te richten die belast worden met het uitvoeren van zowel de scheidingseducatie als de verplichte mediation. Dit zou ook georganiseerd kunnen worden binnen de bestaande CJG's. Als een verzoekschrift wordt ingediend bij de rechtbank zonder ouderschapsplan en zonder een certificaat van de mediation en/of zonder certificaat voor de scheidingseducatie van de niet-verzoekende ouder dan stuurt de rechtbank de gegevens van de ouders door aan het centrum. Het centrum stuurt vervolgens een oproep naar de niet-verzoekende ouder om de scheidingseducatie bij te wonen en, indien geen ouderschapsplan is overgelegd, een oproep aan beide ouders om een mediationssessie bij te wonen. Het voordeel van deze regeling is dat de niet-verzoekende ouder misschien sneller geneigd is om aan deze oproep gehoor te geven dan aan een oproep door de andere ouder. Daarnaast kan zowel de scheidingseducatie als de mediationssessie door het centrum binnen de verweertermijn worden georganiseerd waardoor de procedure geen vertraging oploopt. Daarbij is het regelen van de cursussen en mediation op één plek mogelijk effectiever en mogelijk financieel aantrekkelijk.

5. *Aanbieden vervolgsessies mediation op vrijwillige basis*

Na het bijwonen van de verplichte mediationssessie zou de ouders een aantal vervolgsessies moeten worden aangeboden waarin ze hun ouderschapsplan met behulp van de mediator gezamenlijk kunnen uitwerken. Bij voorkeur

hebben de ouders de mogelijkheid om drie of vier vervolgsessies gratis of tegen betaling van een kleine bijdrage bij te wonen.

6. *Minimumvereisten verdeling van de zorg- en opvoedingstaken*

De minimeisen aan de inhoud van het ouderschapsplan kunnen duidelijker worden uitgewerkt. Ten aanzien van de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken zou kunnen worden opgenomen dat in het ouderschapsplan minimaal wordt vastgelegd bij welke ouder het kind hoofdverblijfplaats heeft en de minimale hoeveelheid tijd die het kind bij de andere ouder doorbrengt. Ten aanzien van de informatie- en consultatieregeling zouden ouders minimaal moeten opnemen *op welke wijze* ze elkaar gaan informeren en belangrijke beslissingen gaan nemen.

7. *Kinderalimentatie optioneel onderdeel van het ouderschapsplan*

De rechters en advocaten in de expertmeetings gaven aan dat de kinderalimentatie beter uit het Nederlandse ouderschapsplan zou kunnen worden weggelaten. De kinderalimentatie zou van een andere aard zijn dan de afspraken over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken en de informatie- en consultatieregeling. In de VS is de kinderalimentatie geen onderdeel van het *parenting plan*. Er moet wel altijd een regeling worden getroffen voor de alimentatie, maar als de ouders dit niet zelf doen zal de rechter het alimentatiebedrag berekenen en vaststellen. Een enkele mediator van het *Family mediation program* in Oregon gaf echter aan dat het ontbreken van de mogelijkheid om ook de kinderalimentatie in de mediation te regelen in de VS voor vervelende situaties kon zorgen. De hoogte van het alimentatiebedrag is in Oregon deels afhankelijk van de zorgverdeling. In sommige gevallen spraken de ouders een zorgverdeling in het *parenting plan* af zonder hiermee rekening te houden en ontstonden er vervolgens na de scheiding conflicten vanwege de uitwerking van deze zorgregeling op de hoogte van de kinderalimentatie. Ook in Nederland is de kinderalimentatie sinds kort deels gekoppeld aan de zorgverdeling tussen de ouders.²¹ Daarom is het waarschijnlijk ook in Nederland goed om afwegingen van de ouders over de kinderalimentatie wel in het overleg over het ouderschapsplan te blijven betrekken. Maar daarvoor hoeft dit geen verplicht onderdeel te vormen van het ouderschapsplan. Aanbevolen wordt om de kinderalimentatie een optioneel onderdeel van het ouderschapsplan te maken.

²¹ Per 1 april 2013 is de nieuwe berekening van kinderalimentatie in werking getreden. Hierbij wordt gerekend met een zorgkorting van ten minste 15% verminderd met een eventueel kindgebonden budget. Richtlijn vaststelling kinderalimentatie per 1 april 2013, www.tremanormen.nl. Zie ook: Bol, Coolwijk en Moons 2014 en De Bruijn-Lückers 2014.

8. *Scheidingen waarin geen regeling voor de kinderen tot stand komt*

Ook in dit nieuwe systeem zal het nog steeds voorkomen dat ouders scheiden zonder dat een regeling voor de kinderen is getroffen. De ouders zijn dan geen ouderschapsplan overeengekomen en de rechter heeft ook niet op basis van nevenvoorzieningen een regeling kunnen vaststellen. Het zou kunnen zijn dat de andere ouder uit beeld is of geen rol meer wil spelen bij de opvoeding van de kinderen. Maar er kan ook andere problematiek spelen. In deze zaken zal per situatie kunnen worden bekeken of extra ondersteuning of hulpverlening noodzakelijk is. Als hier aanwijzingen voor zijn, kan de rechter kijken of hulpverlening in het vrijwillige kader kan worden aangeboden en de verzoekende ouder doorverwijzen of de Raad voor de Kinderbescherming vragen een onderzoek te doen naar de opvoedingsituatie.

9. *Wijze van het betrekken van de kinderen bij het opstellen van het ouderschapsplan*

In de praktijk wordt aan het vereiste dat de kinderen moeten worden betrokken bij het opstellen van het ouderschapsplan vaak invulling gegeven door een standaardzin in het verzoekschrift op te nemen waaruit vaak niet blijkt hoe de kinderen zijn betrokken bij het opstellen van het ouderschapsplan. Er zou mogelijk meer inhoud aan deze verplichting kunnen worden gegeven door de regeling waarmee bij de rechtbank Zwolle ervaring wordt opgedaan. Ouders moeten dan in het verzoekschrift aangeven of ze in staat zijn geweest gezamenlijk een paraplugesprek met de kinderen te voeren. Als dat niet mogelijk is geweest, moeten ze aangeven of ze het eens zijn geworden over wat de kinderen zal worden verteld en of ze beide hetzelfde hebben kunnen vertellen. Als dat ook niet mogelijk is geweest, moeten ze beschrijven of ze een vertrouwenspersoon hebben kunnen aanwijzen die de kinderen kon inlichten en waar de kinderen bij terecht kunnen met vragen.

Het enige onderdeel uit het ouderschapsplan dat daarbij met de kinderen besproken zou moeten worden, is de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. Kinderen moeten niet belast worden met overwegingen over hoe de ouders beslissingen gaan nemen of hoe hun verzorging en opvoeding door de ouders bekostigd gaat worden. Daarom wordt aanbevolen om in artikel 815 lid 4 Rv op te nemen dat het verzoekschrift moet vermelden hoe de kinderen zijn betrokken bij het opstellen van de regeling van de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken uit het ouderschapsplan in plaats van bij het opstellen van het gehele ouderschapsplan.

10. *Verbreking van de samenleving na een informele relatie*

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen bij de verbreking van de samenleving na een informele relatie in de praktijk slechts zeer zelden wordt gecontroleerd bij het indienen van een procedure op grond van artikel 1:253a BW. Het is ook maar de vraag

of het voor de ouders die bij het uiteengaan geen ouderschapsplan hebben opgesteld nog mogelijk is om, nadat ze een conflict over de uitoefening van het gezamenlijk gezag hebben gekregen, nog een ouderschapsplan te overleggen. Daarnaast schiet deze 'controlemogelijkheid' het doel van het ouderschapsplan, het voorkomen van conflicten tussen de ouders, geheel voorbij. Daarom wordt aanbevolen om deze regeling uit de wet te halen. Als de wetgever in deze situaties het opstellen van een ouderschapsplan en, in het verlengde van deze aanbevelingen, verplichte scheidingseducatie en een verplichte mediationssessie voor ouders die geen ouderschapsplan hebben kunnen opstellen, toch wil handhaven, zal een aanknopingspunt gevonden moeten worden om dit op het moment van uiteengaan van de ouders te kunnen doen. Een voorbeeld daarvan kan worden gevonden in Noorwegen waar een gescheiden ouder pas een hogere eenoudertoeslag kan krijgen als hij of zij aan de daar bestaande mediationverplichting heeft voldaan. Misschien is het mogelijk om in het kader van de Nederlandse toeslagen of kinderbijslag ook op een soortgelijke manier de naleving van deze verplichting te handhaven.

Als een dergelijk aanknopingspunt echter niet kan worden gevonden zouden de scheidingseducatie en mediationprogramma's op vrijwillige basis toegankelijk moeten worden gemaakt voor ouders die een informele relatie verbreken.

11.4.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De voorstellen voor vervolgonderzoek vallen in twee delen uiteen. Onderzoek naar de omvang en de aard van de achterliggende problematiek en onderzoek naar de mogelijke effecten van nieuw te introduceren maatregelen.

I. Verder onderzoek naar de omvang en de aard van de scheidingsproblematiek

In de debatten in het parlement en in de literatuur wordt vaak gesproken over de 'scheidings- en omgangsproblematiek' en over het tegengaan van 'vechtscheidingen'. Ook bij de invoering van het ouderschapsplan speelde dit een belangrijke rol. Toch is lang niet altijd duidelijk welke problematiek hiermee precies bedoeld wordt.

Uit onderzoek blijkt dat alle kinderen die een scheiding van hun ouders meemaken een verhoogd risico hebben om bepaalde problemen te krijgen. Deze negatieve gevolgen van een scheiding voor kinderen blijken sterk samen te hangen met het (blijven) bestaan van conflicten tussen de ouders na de scheiding. Hoe meer de kinderen blootgesteld worden aan ouderlijk conflict, hoe groter het risico dat ze lopen.²² Toch worden niet alle scheidingen waarin de ouders in conflict blijven vechtscheidingen genoemd. Er bestaat nog geen

²² Zie paragraaf 2.2.

algemene definitie van een vechtscheiding maar over het algemeen wordt pas over een vechtscheiding gesproken als de ouders op geen enkele manier meer constructief over de kinderen kunnen communiceren, in langslpende juridische procedures verwickeld zijn en/of jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming zich vanwege de problemen met het gezin bemoeit. Maar daarnaast zijn er nog veel ouders waarvan de scheiding misschien niet als vechtscheiding gekwalificeerd zou worden, maar die wel hun kinderen blootstellen aan hun conflicten, elkaar zwartmaken tegenover de kinderen en/of de kinderen in een loyaliteitsconflict brengen. De gedragingen van deze ouders zijn ook (zeer) schadelijk voor hun kinderen. Er is weinig bekend over de omvang van het aantal ouders in een vechtscheiding maar er is ook weinig zicht op de omvang van de problematiek in de andere hierboven beschreven groep ouders. Ook is weinig bekend over de kenmerken en achtergronden van deze ouders. Door de medewerkers van het *Family Mediation Center* in Oregon werd aangegeven dat bij veel van de ouders die ernstige conflicten blijven houden sprake is van problematiek die de scheiding overstijgt, bijvoorbeeld armoede, verslaving, een psychiatrische stoornis bij (één van) de ouders, misbruik of huiselijk geweld en het al voor de scheiding bestaan van kinderschermingsmaatregelen of jeugdhulpverlening in het vrijwillig kader.

Er is in Nederland (en buiten Nederland) onderzoek gedaan naar de effecten van een scheiding op het welbevinden van de ex-partners en hun kinderen. Er is veel bekend over de schadelijke gevolgen van bepaalde gedragingen van ouders voor hun kinderen. De in de praktijk genomen wettelijke maatregelen zijn mijns inziens echter nog te weinig afgestemd op kennis over de omvang en de aard van de problematiek waarvoor deze een oplossing zouden moeten bieden. Naast onderzoek naar de omvang van de problematiek zou meer kennis moeten worden verkregen over de aard van de problematiek van scheidende ouders. Waarom lukt het sommige ouders om ook na de scheiding samen hun kinderen op te voeden terwijl anderen zich van elkaar distantiëren of zelf steeds dieper in conflicten verstrikt raken? Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar de relatiegeschiedenis, persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden van de ouders. Als in kaart kan worden gebracht wat de omvang van het probleem is en wat de risicogroepen zijn, kunnen maatregelen beter worden afgestemd op de bestaande problemen. Het is bijvoorbeeld maar tot op zekere hoogte effectief om maatregelen binnen de echtscheidingsprocedure te nemen met als doel het voorkomen van vechtscheidingen als blijkt dat een groot deel van de ouders die in langslpende juridische conflicten over hun kinderen belandt nooit met elkaar getrouwd is geweest.

2. *Onderzoek naar nieuw in te voeren maatregelen*

In de conclusie van het tweede deel van dit proefschrift is de hypothese geformuleerd dat het ouderschapsplan in de huidige vorm niet altijd leidt tot

kwalitatief goede afspraken tussen de ouders maar dat het gezien wordt als een drempel die genomen moet worden voor het verkrijgen van een echtscheiding. Een groot deel van de scheidende ouders maakte al afspraken voor de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen. Het ouderschapsplan was daarom vooral gericht op de ouders die zonder extra motivatie niet tot gezamenlijke afspraken zouden komen. Door de verplichting zouden deze ouders na moeten gaan denken over de regelingen voor hun kinderen na de scheiding en hierover afspraken in het ouderschapsplan opnemen. Mogelijk worden de ouders door het ouderschapsplan echter niet gestimuleerd om goed doordachte afspraken te maken maar wordt de verplichting vooral gezien als een hindernis die moet worden genomen om een echtscheiding te verkrijgen. In het onderzoek kwam naar voren dat veel ouders gebruik maken van standaardouderschapsplannen. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat een bepaalde groep ouders het ouderschapsplan niet ziet als een regeling voor de lange termijn. Mogelijk kunnen maatregelen als scheidingseducatie en mediation ouders er wel toe aanzetten om daadwerkelijk serieus over de regelingen voor hun kinderen na de scheiding na te denken en hier ten tijde van de scheiding goede afspraken over te maken. Dit zou centraal moeten staan in vervolgonderzoek naar deze maatregelen en het Nederlandse ouderschapsplan. Er zouden programma's voor de Nederlandse markt moeten worden ontwikkeld en door middel van pilotstudies bij verschillende rechtbanken zou kunnen worden onderzocht of deze programma's in de Nederlandse context een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van deze problematiek.

11.5 Afsluiting

Tijdens het schrijven van dit boek ben ik me steeds meer bewust geworden van de beperkingen van het recht om de emotionele situatie rond een scheiding van ouders te reguleren. Dit zag ik weerspiegeld in de conclusie van het boek van Goldstein, Freud en Solnit uit 1979:

'we [zijn] ons steeds bewust geweest van een innerlijke neiging het rechtssysteem te willen hanteren voor elke situatie waarin een kind hulp nodig heeft. We moesten ons zelf er aan herinneren dat noch het recht noch de geneeskunde noch de wetenschap in het algemeen magische krachten heeft en dat er geen maatschappelijke overeenstemming bestaat over wat het "beste" of zelfs maar "goed" is voor alle kinderen.¹²³

Ook ik was bij het begin van dit onderzoek geneigd om te zoeken naar een definitieve oplossing voor dit probleem voor alle kinderen en ook de wetgever leed bij de invoering van het verplichte ouderschapsplan misschien tot op zekere hoogte aan wat

²³ Goldstein, Freud en Solnit 1984, p. 101.

de schrijvers in hun boek 'reddingsfantasieën' noemen. Het recht kan ouders echter niet dwingen om goede, constructieve afspraken te maken en om hun houding ten opzichte van elkaar en hun kinderen te veranderen. De mogelijkheden om gedragsveranderingen teweeg te brengen door middel van rechtsregels zijn beperkt. Er kan daarbij ook niet één bepaalde regeling worden opgelegd, wat goed is voor kinderen in een scheidingssituatie is te veel afhankelijk van de omstandigheden waarin het gezin verkeert. Er is niet één 'goede' manier. Duidelijk is wel dat er een aantal valkuilen zijn.

Centraal in het wetsvoorstel 'Gezamenlijk ouderschap en zorgvuldige scheiding' stond de verantwoordelijkheid van beide ouders voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Deze verantwoordelijkheid kan echter niet aan de ouders worden opgedrongen. Wat de overheid naar mijn mening kan doen, is ouders de juiste handvatten bieden om de valkuilen in de omgang met hun kinderen bij een scheiding te vermijden. Ouders moeten gewezen worden op wat bewezen schadelijk is voor hun kind en welke aspecten in deze situatie juist belangrijk zijn voor de goede ontwikkeling van hun kind. Ze moeten niet verplicht maar overtuigd worden om in het belang van hun kinderen goede afspraken te maken. Maar ouders moeten vervolgens de vrijheid krijgen om hier zelf vorm aan te geven. Op die manier kan kinderleed bij scheiding van de ouders in de toekomst hopelijk in sommige gezinnen voorkomen worden.