

Vergaderjaar 2009–2010

30 512

Gezinsbeleid

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2010

Tijdens de behandeling van de Nota Gezinsbeleid «De kracht van het gezin» op 5 oktober 2009 (kamerstuk 30 512, nr. 13) (hierna: nota-overleg) heb ik toegezegd uw Kamer in het voorjaar van 2010 een brief over het onderwerp scheiding en omgang te sturen.

Gelet op de demissionaire status van het kabinet past mij een terughoudende opstelling waar het gaat om het formuleren van nieuwe beleidsvoornemens.

Scheiding en omgang zijn echter belangrijke onderwerpen die veel kinderen aangaan. Daarom wil ik uw Kamer in de nu voorliggende brief conform de eerdere toezegging informeren over mijn beleid op het gebied van scheiding en omgang.

Deze brief gaat daarmee in op de aanbevelingen in de notitie van de ChristenUnie «Een goed begin is het halve werk – aanbevelingen voor het stimuleren van gezonde en stabiele relaties», op de motie Bouchibti/Timmer (TK 2009–2010, 30 512, nr. 14) over omgangsbegeleiding en op de diverse vragen die gesteld zijn tijdens het nota-overleg.

Hoofdpijnen

De rol van de overheid op het gebied van scheiding en omgang heb ik eerder gekenschetst als «betrokken, maar begrensd». Gezinnen zijn zelf verantwoordelijk voor de keuzes die zij maken rondom hun relaties. Dat laat echter onverlet dat de overheid zich wel degelijk moet afvragen wat zij kan doen als die keuzes leiden tot nadelige effecten voor kinderen. Gelet op het grote aantal kinderen dat jaarlijks te maken krijgt met scheiding van de ouders en gelet op de risico's die daaruit voortvloeien voor die kinderen kan de overheid zich niet afzijdig houden.

Met de Nota Gezinsbeleid en het in werking treden van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding in 2009 is het thema scheiding en omgang stevig geagendeerd. Niet alleen bij de overheid, ook in de hulpverlening, mediation en de advocatuur is er

steeds meer oog voor de schaduwzijden van het besluit van mensen om uit elkaar te gaan, vooral waar het de kinderen betreft.

Er worden in het land veel initiatieven genomen om de situatie van kinderen in echtscheidingsituaties te verbeteren. Initiatieven die ik van harte steun, bijvoorbeeld door bij te dragen aan de verdere ontwikkeling en verspreiding van de resultaten.

Hieronder wordt beschreven welke acties zijn ingezet en nog ondernomen worden om het beleid op het gebied van scheiding en omgang verder vorm te geven.

Dat gebeurt aan de hand van vier hoofdthema's:

1. Stabiliteit in het gezin: ondersteuning van stabiele relaties en conflicthantering
2. Als een scheiding dreigt: voorlichting en ondersteuning aan kinderen en gezinnen
3. Praktische problemen van co-ouders
4. Omgangsbegeleiding

1. Stabiliteit in het gezin

Ondersteuning van stabiele relaties en conflicthantering

In de Gezinsnota heb ik aangegeven te bezien of bestaande buitenlandse programma's of cursussen op het gebied van voorlichting aan brede groepen (jonge) ouders, specifiek gericht op het bevorderen van conflict-hantering en onderlinge communicatie, ook in de Nederlandse context bruikbaar zijn of daarop kunnen worden toegesneden, zodat gemeenten deze desgewenst kunnen inzetten bijvoorbeeld door verwijzing via de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).

Tijdens het nota-overleg kondigde ik aan dat ZonMw inventariserend onderzoek uit zou laten voeren door het NJi naar bestaand relatieondersteunend aanbod in binnen- en buitenland, de vormgeving en de effectiviteit ervan. Dit om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden die er zijn om relatieondersteunende interventies en programma's aan te bieden vanuit het CJG. Het onderzoeksrapport is te vinden op internet¹.

Nog weinig bekend over effectiviteit

Uit de inventarisatie blijkt dat er op basis van het bestaande onderzoek op dit moment geen uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit en kwaliteit van de in Nederland en daarbuiten bestaande programma's. Ook onderzoek uit het buitenland vertoont nog veel lacunes. Dit maakt directe toepassing van de buitenlandse programma's in Nederland lastig. Wel komt uit de inventarisatie naar voren dat er onder andere in Engeland, Finland, Noorwegen en Australië positieve ervaringen zijn met laagdrempelig aanbod op lokaal niveau in een setting die met het CJG vergelijkbaar is.

In Nederland is in enkele CJG's sprake van aanbod aan gezinnen rond scheiding, maar er is in de CJG's nog weinig ervaring met aanbod van relatieondersteunend aanbod.

Resultaten van de inventarisatie beschikbaar voor gemeenten en CJG's

De resultaten van de inventarisatie bevestigen het beeld dat relatieondersteunend aanbod inhoudelijk goed past bij de functies uit het basismodel CJG.

Dit kan vorm krijgen in het verlengde van de opvoedondersteuning die jonge en aanstaande ouders in het CJG kunnen ontvangen. Daarbij staat het versterken van de eigen kracht van gezinnen centraal.

¹ via <http://www.zonmw.nl/nl/onderwerpen/alle-programma-s/zorg-voor-jeugd/actueel/20-januari-2010-rapport-relatieondersteuning-door-cjg-s/> of <http://www.nji.nl/publicaties>

De ChristenUnie stelt in haar notitie voor om verder te gaan in die zin dat zij voorstelt om ieder paar dat een duurzaam samenlevingscontract (huwelijk of geregistreerd partnerschap) aangaat een relatiecursus aan te bieden. Uit het beschikbare buitenlandse onderzoek blijkt echter dat aanbod gericht op de fase van de zwangerschap en de eerste levensjaren van het kind meer effect lijkt te hebben dan aanbod dat gericht is op de start van het samenwonen c.q. de huwelijksluiting. Een verdere ontwikkeling van relatieondersteuning past beter bij de levensfase waar het meeste effect verwacht kan worden. Daarom leg ik hierbij de nadruk op jonge en aanstaande ouders, via het CJG en de gemeenten.

Om gemeenten en CJG's hierbij te helpen zal ik op basis van de resultaten van het inventariserende onderzoek informatiemateriaal beschikbaar stellen aan alle gemeenten en CJG's waarmee zij in de praktijk aan de slag kunnen. Dit informatiemateriaal krijgt de vorm van een handreiking en zal ingaan op onder andere:

gevolgen van relatiestress en conflict voor ontwikkeling van (ongeboren) kinderen

de rol van de JGZ en eerstelijns (verloskunde/kraamzorg)

mogelijkheden van de algemene hulpverlening (bv. de website van stichting Korrelatie, de rol van algemeen maatschappelijk werk, GGZ, relatietherapeuten)

een overzicht van lokale/regionale initiatieven zoals beschreven in het inventariserend onderzoek.

Gelet op de nu nog beperkte ervaringen wil ik werkenderweg met gemeenten en CJG's de inzet van relatieondersteunend aanbod vanuit het CJG onderzoeken.

Daartoe wordt bij de publicatie van het informatiemateriaal gemeenten die starten met de inzet van relatieondersteunend aanbod vanuit het CJG gevraagd om dit te melden aan Jeugd en Gezin. In overleg met de kennisinstituten wordt vervolgens bezien op welke wijze nader onderzoek in de praktijk kan worden ingezet om het aanbod van relatieondersteuning vanuit het CJG verder te versterken.

Ontwikkeling methodiek

Complementair aan deze actie richting gemeenten en CJG's wordt in het kader van het ZonMW-programma Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin het programma van Family Factory/De tijd van je leven verder ontwikkeld en onderzocht.

Dit programma is gericht op het versterken van de eigen kracht van het gezin als geheel, met behulp van vrijwilligers: ouders die een workshop-serie organiseren voor andere ouders in hun woonplaats of netwerk.

Deelnemende ouders doen inspiratie en tips op, groeien in zelfvertrouwen, helpen elkaar en leven met elkaar mee. Het programma is bedoeld voor ouders met kinderen in de basisschoolleeftijd.

Tijdens de eerste projectperiode in 2010 hebben er in circa 30 gemeenten groepen gedraaid en in het najaar wordt gestart met een nieuwe reeks groepen in circa 25 gemeenten. Dit moet doorgroeien tot circa 200 groepen met 3000 deelnemers in 2012.

In 8 gemeenten uit de groep van 30 uit de eerste periode van 2010 wordt samengewerkt met het CJG. Op basis van die ervaringen wordt in het kader van het project een samenwerkingsmodel ontwikkeld dat als voorbeeld kan dienen voor andere gemeenten en CJG's.

2. Als het tot een scheiding komt: Voorlichting en ondersteuning aan kinderen en gezinnen

In het kader van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding heb ik in 2009 de brochure «Uit elkaar ... en de kinderen dan?» gepubliceerd. Deze brochure, bedoeld voor ouders die overwegen te scheiden, wordt veel opgevraagd door zowel professionals als ouders die met een scheiding te maken hebben.

Ook op andere manieren wordt de informatievoorziening over scheiding verbeterd.

Zo is de Raad voor Rechtsbijstand in overleg met de Minister van Justitie bezig met het inrichten van de website Rechtwijzer. Op deze website wordt informatie gegeven over alle aspecten van scheiding, waaronder co-ouderschap.

Daarnaast heeft het ministerie van BZK aandacht voor informatie voor mensen in echtscheidingssituaties. Het ministerie van BZK doet jaarlijks onderzoek naar hoe burgers de dienstverlening rond voor hen relevante levensgebeurtenissen ervaren.

In 2010 staat een dergelijk traject gepland voor de levensgebeurtenis scheiden.

Door in dit onderzoek betrokken partijen te laten ervaren wat er beter kan moet het inzichtelijk maken waar de knelpunten in de dienstverlening precies liggen en welke verbeteringen er mogelijk zijn.

Bij de concrete invulling van het beleid op het gebied van scheiding en omgang en het aanbieden van hulp en steun aan gezinnen die daar behoefte aan hebben is zoals gezegd een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Zij staan aan de lat om samen met hun CJG's die hulp en steun vorm te geven. Onlangs heb ik aan alle gemeenten in Nederland de eerder aangekondigde handreiking Scheiding en omgang aangeboden, die hen daarbij kan helpen. De handreiking treft u ter informatie als bijlage bij deze brief aan.¹

Ook in de Gezinswijzer is nadrukkelijk aandacht voor relaties en scheiding, zie www.gezinswijzer.nl dossier scheiding. De Gezinswijzer bundelt kennis over gezinnen in een digitale vraagbaak. In de eerste plaats voor professionals die voor gezinnen werken en voor beleidsmakers. De Gezinswijzer biedt professionals naast een beschrijving van «het gezinsleven» attenderingen op interventies, instrumenten, richtlijnen, onderzoek, en meer informatie. De Gezinswijzer is op 4 juni 2010 van start gegaan.

3. Praktische problemen van co-ouders

Tijdens het nota-overleg met uw Kamer is aandacht gevraagd voor problemen waar co-ouders in de praktijk tegenaan lopen omdat financiële regelingen niet zijn toegesneden op de mogelijkheid dat een kind tot twee huishoudens behoort, zoals dat bij co-ouderschap het geval is.

Kinderbijslag

Beide ouders kunnen recht op kinderbijslag hebben, maar er wordt slechts een keer kinderbijslag uitbetaald. Dit kan aan een van de ouders zijn of aan beide ouders voor een deel. De verdeling van de kinderbijslag gaat in dat laatste geval in twee gelijke delen of in overeenstemming met de schriftelijke afspraken die de ouders hierover gemaakt hebben, bijvoorbeeld in het ouderschapsplan. Deze werkwijze van de SVB verloopt naar tevredenheid van zowel ouders als de SVB zelf.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Fiscale regelingen

Ook in de hiervoor geschetste procedure voor de kinderbijslag blijft er formeel sprake van één ouder waarvan het recht op kinderbijslag tot uitbetaling komt. Deze ouder kan daarnaast in aanmerking komen voor een budget op grond van de Wet kindgebonden budget wanneer deze een inkomen heeft dat lager is dan het toetsingsinkomen. De Belastingdienst/Toeslagen gaat voor de toekenning van het kindgebonden budget uit van het GBA-adres waar het kind staat ingeschreven.

Bij een verdeling van het kindgebonden budget over beide co-ouders zouden de co-ouders als toeslagpartners gezien moeten worden en zouden de inkomens van beide co-ouders opgeteld moeten worden. Dit zou in strijd zijn met de definitie van toeslagpartners die geldt in de Awir: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, die onder andere regelt dat de inkomensgrondslagen voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de Wet kinderopvang gelijk zijn.

Nog gecompliceerder zou dit uitwerken in situaties waarin een of beide co-ouders een nieuwe partner hebben met wie zij samen huur- en/of zorgtoeslag ontvangen.

Het is derhalve uitvoeringstechnisch gezien niet mogelijk om het kindgebonden budget over de twee co-ouders te verdelen. Co-ouders kunnen wel onderling afspreken of en hoe zij het kindgebonden budget onderling verdelen. Deze afspraken kunnen ook weer worden opgenomen in het ouderschapsplan.

4. Omgangsbegeleiding

Verantwoordelijkheid

Gemeenten hebben de taak om zorg te dragen voor preventief aanbod van opvoed- en opgroeiondersteuning. In dit kader moeten zij ook een passend aanbod creëren voor de vraag die er lokaal leeft bij jeugdigen en hun ouders om nadelige gevolgen van scheidingen zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door te voorzien in omgangsbegeleiding. Ook provincies hebben, op grond van het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009–2012, de verantwoordelijkheid om, in het geval van geïndiceerde jeugdzorg, bestaande vraag naar omgangsbegeleiding om te zetten in adequaat aanbod.

In de Kabinetsvisie Perspectief voor jeugd en gezin (kamerstuk 32 202, nr. 4, 9 april 2010) heb ik reeds aangegeven dat deze gemengde verantwoordelijkheidsverdeling het beleid voor (onder andere) omgangsbegeleiding, en de uitbreiding van initiatieven op dit gebied, bemoeilijkt. In het verlengde van de Kabinetsvisie ben ik van mening dat een eenduidig belegde verantwoordelijkheid voor omgangsbegeleiding in het gemeentelijk domein, gebundeld met de andere gemeentelijke verantwoordelijkheden rond opvoeden, aan te bevelen is.

De motie Bouchibti/Timmer (TK 2009–2010, 30 512, nr. 14) verzoekt «met de provincies waar geen of weinig mogelijkheden zijn tot begeleide omgang in overleg te treden over de uitbreiding van het aantal begeleide vormen van omgang en/of omgangshuizen en de Kamer vóór september 2010 op de hoogte te stellen van de resultaten van dit overleg». Gelet op de demissionaire status van het kabinet lijkt het mij echter raadzaam, alvorens verdere stappen te ondernemen op basis van deze motie, in overleg met het kabinet en uw Kamer een definitieve beleidslijn vast te stellen over de verantwoordelijkheid voor omgangsbegeleiding. Op basis daarvan kan bepaald worden welke volgende stap het meest geëigend is om het aanbod van omgangsbegeleiding te bevorderen.

Methodiekontwikkeling

In het land zijn verschillende initiatieven ontwikkeld voor begeleiding van ex-partners die er op eigen kracht niet in slagen om een omgangsregeling met hun kinderen tot stand te brengen en/of na te leven. Om de ervaringen met die initiatieven beschikbaar te stellen voor alle gemeenten en instellingen die te maken hebben met omgangsbegeleiding en het aanbod aan omgangsbegeleiding te versterken lopen er twee projecten op het gebied van methodiekontwikkeling voor omgangsbegeleiding: Ouderschap blijft

Een aantal jeugdzorginstellingen (Tender, Jeugdformaat, Lindenhout, Horizon en Bureau Jeugdzorg Overijssel) heeft het initiatief genomen om op basis van hun ervaringen met omgangsbegeleiding een professioneel model te ontwikkelen dat toepasbaar is bij zowel (geïndiceerde) jeugdzorgaanbieders als in de Centra voor Jeugd en Gezin. Het Nederlands Jeugdinstituut voert het projectleiderschap uit. Resultaten van Ouderschap Blijft worden volgens planning begin 2011 verwacht.

Begeleide OmgangsRegeling

In het ZonMw-programma Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin is het project Begeleide Omgangsregeling (BOR) van Humanitas opgenomen. BOR is erop gericht dat vrijwilligers ouder en kind ondersteunen voorafgaand, tijdens en na de bezoeken van het kind aan de ouder die niet de dagelijkse zorg heeft. De begeleiding door vrijwilligers duurt maximaal 6 maanden. Op drie locaties waarvan op grond van signalen van rechtbanken, advocatuur en professionele jeugdzorg bekend is dat er behoefte aan is wordt BOR ingezet en onderzocht. De Impuls vrijwillige inzet loopt tot en met 2011.

Van beide projecten worden de resultaten na afronding beschikbaar gesteld aan gemeenten en CJG's, zodat zij deze kunnen gebruiken bij de verdere ontwikkeling van hun beleid op dit gebied.

Ouderschapsplan in de praktijk

Zoals bekend zijn ouders sinds 1 maart 2009 verplicht om bij hun echtscheidingsverzoek aan de rechter een ouderschapsplan over te leggen. Daarover merk ik terzijde op dat kinderen en jongeren in het recente onderzoek «Kinderen aan het woord over gezinnen» aangeven dat zij het verplichte ouderschapsplan een goed initiatief vinden. Zij vinden het een goed idee dat ouders die gaan scheiden tegenwoordig afspraken moeten maken over de kinderen en de opvoeding.

De praktijk laat zien dat wanneer de rechter constateert dat het overgelegde ouderschapsplan niet voldoet aan de wet, de rechter de zaak aanhoudt om de ouders en advocaten gelegenheid te geven het ouderschapsplan aan te vullen of aan te passen. In een uiterste geval concludeert de rechter dat de ouders dusdanige uiteenlopende standpunten en daarmee gepaard gaande onderlinge strijd hebben dat van hen redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat zij alsnog een compleet ouderschapsplan overleggen.

In de CU-notitie wordt de aandacht gevraagd voor de tenuitvoerlegging en naleving van het ouderschapsplan. De ouders zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak en onderling gemaakte afspraken. De overheid helpt hen daarbij door zaken als hierboven omschreven.

Het voornemen is om de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding na vijf jaar na de datum van inwerkingtreden te evalueren.

Ten slotte

Zoals ik in het voorgaande heb beschreven is er veel in ontwikkeling op het gebied van scheiding en omgang. De signalen die ik uit het land krijg wijzen erop dat bij betrokken professionals, in zowel de hulpverlening, mediation als advocatuur, het beperken van de gevolgen voor kinderen van relatieproblemen en echtscheiding veel aandacht krijgt. Ook gemeenten en regio's tonen hun betrokkenheid door actief met de thema's scheiding en relaties aan de slag te gaan, zo bleek onder andere tijdens de ontwikkeling van de CJG-handreiking over scheiding en relaties.

Door voorlichting aan ouders en kinderen te verbeteren, gemeenten en CJG's te ondersteunen bij het vormgeven van hun aanbod, door methodiekontwikkeling te steunen en door de verantwoordelijkheid voor omgangsbegeleiding eenduidig te beleggen in het lokale domein werken we er met elkaar aan dat de jaarlijks bijna 60 000 kinderen die in Nederland met een scheiding van de ouders te maken krijgen blijvend onze zorg en aandacht krijgen.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet