

BOR weet RAAD

Evaluatie van de BOR-projecten in Alkmaar en Maastricht

Amsterdam, 12 maart 2001

Gert Jan Slump
Pepijn van Amersfoort

Met medewerking van:
Henriëtte Gelinck (Legal Accountability)
Nancy Schoof (Legal Accountability)

Inhoudsopgave

	Inleiding	3
1	Onderzoeksvragen en onderzoeksverantwoording	4
1.1	Onderzoeksvragen	4
1.2	Onderzoeksverantwoording	4
2	Literatuur	7
3	Beschrijving van de projecten	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Criteria voor deelname	10
3.3	Instroom	10
3.4	Werkwijze	11
3.5	Formatie	12
3.6	Werkzaamheden	12
3.7	Medewerkers (vrijwilligers)	12
4	BOR-coördinatoren, -medewerkers en rechters aan het woord	14
4.1	BOR-coördinatoren	14
4.2	BOR-medewerkers (vrijwilligers)	15
4.3	Rechters	18
5	Ouders aan het woord	20
5.1	Inleiding	20
5.2	Resultaten interviews	20
5.3	Stellingen	26
6	Conclusies en aanbevelingen	28
	Bijlagen	
Bijlage 1	Literatuurlijst	33
Bijlage 2	Wetgeving buitenland	34

Inleiding

Het recht op omgang na echtscheiding is wettelijk geregeld. De uitvoering van de omgangsregeling kan in de praktijk echter de nodige problemen opleveren. Regelmatig blijkt dat ouders hulp nodig hebben bij de feitelijke uitvoering van een omgangsregeling.

Eén vorm waarin ouders daarbij hulp wordt geboden is omgangsbegeleiding: het bieden van praktische hulp bij de uitvoering van de omgangsregeling. Sinds 1995 zijn in Alkmaar en Maastricht Begeleide Omgangs Regeling (BOR)-projecten gestart. Het project in Alkmaar heeft per 1-3-2000 de opzet en werkwijze van BOR-Maastricht overgenomen.

In deze projecten staat met name de praktische begeleiding bij de uitvoering van een omgangsregeling tussen het kind en de niet-verzorgende ouder centraal. Taken als het halen en brengen van het kind, de begeleiding bij de niet-verzorgende ouder thuis en de begeleiding op 'neutraal terrein' staan hierbij centraal. Professionals van de Raad voor de Kinderbescherming (Raad) zijn verantwoordelijk voor begeleiding en coördinatie en speciaal opgeleide medewerkers (vrijwilligers) doen de uitvoering.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft aan onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Someren en Partners (DSP) gevraagd onderzoek te doen naar de lange termijn effecten van deze BOR-aanpak. Als eerste komen in hoofdstuk 1 de onderzoeksvragen en de onderzoeksverantwoording aan de orde. In hoofdstuk 2 is de opbrengst van een beknopt literatuuronderzoek te vinden. In hoofdstuk 3 worden de beide BOR-projecten (mede op basis van de interviews met de BOR-coördinatoren) beschreven. In hoofdstuk 4 worden de overige uitkomsten van de interviews met de BOR-coördinatoren en de opbrengst van de interviews met BOR-medewerkers en rechters beschreven en in hoofdstuk 5 wordt de opbrengst van de telefonische interviews met betrokken ouders weergegeven. Tenslotte zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen te vinden.

1 Onderzoeksvragen en onderzoeksverantwoording

1.1 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich als gezegd op de lange termijn effecten van de BOR-aanpak. De hoofdvraag van het onderzoek is dan ook:

In welke mate is er op langere termijn (meer dan één jaar) nog sprake van omgang tussen het kind (de kinderen) en de niet-verzorgende ouder?

Deze hoofdvraag is onderscheiden in de volgende deelvragen:

- Welke rol en betekenis heeft de BOR-begeleiding vanuit de Raad in de totstandkoming en continuering van de omgangsregeling? Welke andere factoren spelen daarbij ook een rol?
- Is de BOR-aanpak toereikend in het kader van de effectuering van omgangsregelingen? Zo neen, zijn er aanpassingen in de huidige beleidsuitgangspunten nodig?
- Welke blijvende effecten heeft de BOR-begeleiding voor partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van een omgangsregeling en daar zelf niet uitkomen?

1.2 Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een aantal onderzoeksactiviteiten verricht:

- Beknopt literatuuronderzoek;
- Interviews met BOR-coördinatoren en –medewerkers;
- Interviews met rechters uit het BOR-werkgebied;
- Interviews met ouders die hebben deelgenomen aan BOR.

Werkwijze beknopt literatuuronderzoek

Om inzicht te krijgen in de achtergrond van BOR is een beknopt aantal schriftelijke bronnen gescreend. Naast onderzoeken bestonden deze bronnen uit wets- en verdragsteksten en jaarverslagen van BOR-Maastricht.

Werkwijze interviews met BOR-coördinatoren, -medewerkers en rechters.

Zowel in Alkmaar als in Maastricht hebben de onderzoekers met beide coördinatoren halfgestructureerde interviews gehouden over opzet en werkwijze, en doel en doelgroep van BOR. Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van een van tevoren op basis van het literatuuronderzoek en de onderzoeksvragen opgestelde itemlijst.

Vervolgens is een open vragenlijst opgesteld voor een groepsinterview met BOR-medewerkers (vrijwilligers) in Alkmaar respectievelijk Maastricht. De vragenlijst is vervaardigd op basis van de onderzoeksvragen en de opbrengsten van de interviews met de BOR-coördinatoren. Aan de groepsinterviews namen 4 (Alkmaar) respectievelijk 6 medewerkers (Maastricht) deel.

Aan het eind van het onderzoek zijn twee interviews met rechters van de familiekamer van de rechtbanken in Maastricht en Alkmaar gehouden aan de hand van een open vragenlijst.

Werkwijze telefonische interviews met ouders

Door middel van de telefonische interviews diende een zo representatief mogelijk beeld te worden verkregen van de mening van ouders die gebruik gemaakt hebben van BOR.

Vastgesteld is dat de werkwijze van BOR-Alkmaar sinds maart 2000 is afgestemd op de werkwijze van BOR-Maastricht. Teneinde een goede vergelijking te kunnen maken is ervoor gekozen in Alkmaar die zaken te onderzoeken die na maart 2000 zijn binnengekomen en zijn afgesloten. Daarmee zijn onderzoeksresultaten uit Maastricht en Alkmaar onderling vergelijkbaar, zij het dat het in Alkmaar om vrij recente zaken gaat.

In de betreffende periode zijn er in Alkmaar ongeveer 15 zaken behandeld. In Alkmaar hebben alle 30 in deze zaken betrokken ouders een brief ontvangen.

Een cliëntenlijst van de BOR-coördinatoren uit Maastricht is uitgangspunt geweest bij het a-select trekken van een steekproef. Niet gestarte zaken werden buiten de steekproef gehouden, omdat de vraagstelling van het onderzoek immers vooral rol, betekenis en de effecten van BOR bij de totstandkoming van een omgangsregeling betreft.

Omdat rekening is gehouden met de kans dat bij een aantal personen geen telefoonnummer achterhaald kon worden is voor Maastricht een aantal zaken extra geselecteerd.

In totaal zijn er bij BOR-Maastricht 54 zaken geselecteerd met een maximum van 108 mogelijk te interviewen ouders.

Na trekking van een aselecte steekproef zijn de betrokken ouders van de geselecteerde zaken, na een GBA¹-check op adresgegevens vanwege het tijdsverloop tussen BOR-contact en het onderzoek, door de Raad per brief benaderd voor deelname aan het onderzoek. In deze brief is onder meer gevraagd of ouders die een geheim telefoonnummer hadden en die wilden meewerken aan het onderzoek, contact zouden willen opnemen met de onderzoekers. De BOR-coördinatoren hebben de onderzoekers lijsten met adressen en bekende telefoonnummers aangeleverd van de overige betrokken ouders.

BOR-Maastricht heeft 70 van de 108 maximaal te interviewen ouders aangeschreven. Van de resterende 38 ouders:

- kwam bij 16 na de GBA-check geen adres retour; deze zijn aangemerkt als 'onvindbaar';
- zijn 4 ouders als 'onvindbaar' gerubriceerd nadat de brief onbestelbaar is geretourneerd;
- zijn 12 ouders niet aangeschreven omdat BOR nooit van start is gegaan (geen verdere gegevens bekend dan de naam);
- is naar 6 ouders per vergissing geen brief verzonden.

In Maastricht had 50% (35 personen) van de aangeschreven ouders een onbekend, geheim of geen telefoonnummer; in Alkmaar was 46% (14 personen) om deze reden niet telefonisch bereikbaar². Om de respons zo hoog mogelijk te houden is vanwege het grote aantal onbereikbare ouders veel tijd gestoken in het benaderen van ouders van wie wel een telefoonnummer bekend was. Zelfs na herhaalde pogingen (maximaal 3 keer) is dit in een aantal gevallen niet gelukt. In de onderstaande tabel wordt de respons voor de telefonische interviews in dit onderzoek gegeven.

Noot 1 Gemeentelijke Basisadministratie.

Noot 2 Slechts 3 van de aangeschreven ouders met een onbekend telefoonnummer hebben daadwerkelijk contact opgenomen met de onderzoekers. Een van deze personen nam contact op om te vertellen dat zij liever niet aan het onderzoek wilde meewerken.

Tabel 5.1 Respons telefonische interviews

	zaken in steek- proef	per brief bena- derde ouders	ouders tel. onbekend	% tel. onbekend	overige non respons	% ov.non respons	respons	% respons
Alkmaar	15	30	14	46	10	33	6	20
Maastricht	54	70	35	50	17	24	18	26
Totaal	69	100	49	49	27	27	24	24

De uiteindelijke respons van 23% is relatief laag; er zijn 24 personen geïnterviewd.

Belasting onderzoekers

In een aantal gevallen leverde het telefonische interview een zeer geëmotioneerd gesprek op. Hiermee was tevoren rekening gehouden en voor de interviewer was een mogelijkheid gecreëerd om van zich af te praten na een moeilijk interview waarin bijvoorbeeld ernstige mishandeling of incestsituaties aan de orde kwamen. In een aantal gevallen bleek dit nodig te zijn om weer objectief te kunnen luisteren in een volgend interview.

Chin-A-Fat schrijft in haar onderzoek dat de achtergrondproblematiek vaak meervoudig en zwaar is. Er is regelmatig sprake van geweld of dreiging met geweld, ontvoering, beschuldiging van incest en/of psychiatrische problematiek. Concrete problemen die vaak voorkomen zijn alcoholmisbruik, drugsgebruik en het niet nakomen van afspraken door één of beide ouders.

Tijdens het afnemen van de interviews bleek regelmatig dat, juist gezien bovengenoemde achtergrondproblematiek, het interview mede werd gebruikt om "het verhaal" kwijt te kunnen.

Vrij vaak werd tijdens de interviews gevraagd of ook de ex-echtgenoot geïnterviewd was en zo ja wat die dan had geantwoord. Op deze vragen is niet verder ingegaan door aan te geven dat de onderzoeker niet op de hoogte was van deze gegevens.

In een aantal gevallen werd door de ouders heel specifiek gevraagd of de onderzoeker iets aan de bestaande situatie kon veranderen. Het ontkenkend antwoord was voor twee ouders op voorhand reden om het interview dan ook te weigeren.

2 Literatuur

In de literatuur is vrij veel te vinden over echtscheiding. Aan scheidingsbemiddeling wordt, voornamelijk door Hoefnagels, ook steeds meer aandacht geschonken. Een aspect van scheidingen, de omgangsregeling met de kinderen, krijgt pas de laatste jaren meer aandacht.

In deze paragraaf zal op een beperkt aantal schriftelijke bronnen worden ingegaan. Er zal ook worden stilgestaan bij de eisen die op basis van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder IVRK te noemen, vastgesteld in de Algemene Vergadering van de VN op 20-11-1989) kunnen worden gesteld aan de omgang met kinderen na echtscheiding. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop deze in de BOR-projecten zijn geïmplementeerd. Daarnaast zal ingegaan worden op de wettelijke mogelijkheden die er zijn om omgangsregelingen af te dwingen en in dat verband zal een aantal onderzoeken op het gebied van omgangsbemiddeling-en begeleiding worden besproken.

Wanneer bij een scheiding kinderen betrokken zijn zullen de ouders afspraken met betrekking tot een omgangsregeling moeten maken. Kinderen hebben volgens het IVRK (en de Nederlandse wetgeving) recht op omgang met de niet-verzorgende ouder. Ook de niet-verzorgende ouder heeft recht op omgang met het kind na de scheiding. Het maakt voor het IVRK niet uit of de ouders getrouwd zijn geweest of dat het kind erkend is of een zogenoemd 'family life' heeft gekend met de niet-verzorgende ouder. Het recht op omgang is een wederzijds wettelijk bepaald recht en het kan alleen op basis van zwaarwegende wettelijke ontzeggingsgronden bij rechterlijke beschikking worden ontzegd.

Uitgaande van het IVRK hanteren de BOR-projecten een aantal belangrijke uitgangspunten. Deze zijn ook terug te vinden in bij de Raad gehanteerde uitgangspunten voor echtscheidingszaken.

- De primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor de effectuering van de rechten van het kind dient te worden erkend en gerespecteerd (art. 18 lid 1 IVRK) In de BOR projecten komt dit tot uitdrukking in het tijdelijke karakter van de geboden hulp (maximaal 6 maanden). De verantwoordelijkheid van de uitvoering blijft bij de ouders liggen; zij beslissen over de contacten en beide ouders moeten in het kader van de omgang bereid zijn afspraken te maken. Kosten voor vervoer van het kind in het kader van BOR worden bij de ouders of een van hen gedeclareerd.
- De Raad bewaakt daarbij het uitgangspunt dat het belang van het kind bij de totstandkoming van de beoogde duurzame omgangsregelingen voor de ouders altijd hun allereerste zorg is (art. 18, lid 1 jo.art.3 IVRK).
- Voor zover mogelijk wordt gebruik gemaakt van de voorzieningen voor jeugdzorg, teneinde de ouders te voorzien van passende bijstand bij de uitoefening van hun opvoedingsverantwoordelijkheid (art. 18 lid 2 IVRK). Nu de vrijwillige jeugdzorg op dit punt veelal nog geen passend aanbod heeft springt de Raad in om deze functie te waarborgen. Daarbij wordt ongeacht hun formeel-juridische positie uitgegaan van de gelijkwaardigheid van de ouders. Dit uitgangspunt correspondeert met het recht van het kind om onder de zorg en gezamenlijke verantwoordelijkheid van zijn ouders op te groeien (art. 18 jo. art. 7 IVRK).

- Het recht van het kind op het onderhouden van een relatie met beide ouders (art. 9 IVRK). De eerbiediging van dit recht brengt voor de Raad de verplichting mee de ouders op niet aflatende wijze aan te sporen duurzame regelingen te treffen waarbij de relatie van het kind met zijn beide ouders wordt behouden en veiliggesteld. Bij BOR staat dit als uitgangspunt zeer centraal. BOR-projecten bieden de mogelijkheid contacten op gang te brengen tussen het kind en de niet-verzorgende ouder, toewerkend naar een zelfstandige regeling. De medewerkers van de BOR-projecten helpen de ouders als gezegd uitdrukkelijk op tijdelijke basis.
- Ouders en kind moeten worden gevrijwaard van willekeurige en onrechtmatige inmenging in hun privé-leven (art. 16 IVRK jo. art. 8 EVRM). BOR streeft ernaar oplossingen te vinden die de ouders gezamenlijk (weer) in staat stellen hun primaire verantwoordelijkheid voor de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van het kind zelfstandig te dragen.
(Uit: Latour-Douven, 1997).

Een probleem dat veel niet-verzorgende ouders ervaren met betrekking tot het omgangsrecht is dat de verzorgende ouder de omgangsregeling op enige wijze bemoeilijkt. Communicatieproblemen en emoties spelen daarbij een grote rol. Het afdwingen van omgangsrecht is niet altijd gemakkelijk. Ursula Heffer heeft voor de wetenschapswinkel Tilburg een onderzoek uitgevoerd (2000) naar de effectuering van een omgangsregeling. Zij noemt de volgende wettelijke en buitenwettelijke effectueringsmogelijkheden:

Wettelijke effectueringsmethoden

- dwangsom (art. 61a Rv): heeft alleen nut bij financieel draagkrachtigen;
- lijfswang (587 sub 2 Rv): niet in het belang van het kind dat verzorgende ouder gevangen wordt gezet, soms is dreiging voldoende;
- reële executie (812 en 813 Rv): niet in het belang van het kind, contact met deurwaarder of politie kan beangstigend zijn;
- het benoemen van een bijzondere curator (1:250 BW): weinig over bekend;
- ondertoezichtstelling (1:254 BW): in dit soort gevallen moet worden voldaan aan de eis van bedreiging van zedelijke, geestelijke belangen of gezondheid en is het niet nakomen van een omgangsregeling vaak niet voldoende;
- gezagswijziging (1:253o BW): wordt niet vaak toegewezen; er moet sprake zijn van een ernstige tekortkoming in de uitoefening van het gezag.

Buitenwettelijke effectueringsmethoden

- omgangsbemiddeling: steeds meer advocaten leggen zich toe op scheidingsbemiddeling;
- omgangsbegeleiding: zoals plaats vindt bij BOR-Maastricht en -Alkmaar;
- omgangshuizen: naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer zal de Raad vanuit het Hoofdkantoor deelnemen in een projectgroep die een plan van aanpak zal opstellen om een proefproject met een omgangshuis te starten;
- schorsing van alimentatieverplichting: dit is voor zover bekend slechts een klein aantal keer toegewezen.

Heffer heeft in het kader van haar onderzoek een enquête gehouden onder leden van de rechterlijke macht, de advocatuur en onder medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Uit de enquête blijkt dat bemiddeling steeds meer terrein wint. Naast bemiddeling speelt op sommige plaatsen begeleiding een grote rol.

Bemiddeling wordt als buitenwettelijke effectueringsmethode het vaakst gehanteerd; van de wettelijke effectueringsmethoden wordt de dwangsom het vaakste opgelegd. Deze wordt geacht effectief te zijn zij het dat het slechts als ultimum remedium gebruikt dient te worden.

De wettelijke effectueringmethoden bieden de niet-verzorgende ouder vaak geen soelaas. Er wordt dan ook steeds vaker een beroep gedaan op alternatieven zoals begeleiding en/of bemiddeling. Uit het onderzoek van Heffer blijkt dat men veel vertrouwen heeft in de begeleide omgangsregeling. Deze methode wordt gezien als mogelijkheid om tot een werkzame omgangsregeling te komen in zaken waarin betrokkenen dat (zonder de begeleiding) voor onmogelijk houden.

Naar aanleiding van het in 1996 gepubliceerde rapport 'Anders Scheiden' is een aantal experimenten op het gebied van omgangsbemiddeling gestart, gekoppeld aan enkele rechtbanken. Op verzoek van het WODC is verder door Chin-A-Fat (1998) een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar experimenten op het gebied van omgangsbegeleiding. Hoofddoelstelling van het onderzoek was het verkrijgen van een antwoord op de vraag:

"Welke lessen vallen er te trekken uit de ervaringen opgedaan binnen (hulpverlenings-) initiatieven in Nederland, over de voorwaarden waaraan effectieve hulp aan gescheiden paren met omgangsproblemen moet voldoen?"

Chin-A-Fat schrijft in haar onderzoek lovend over BOR in Maastricht. Ze merkt op dat het als een van de weinige projecten nog steeds loopt. Andere projecten zijn, hoewel werd gezegd dat ze min of meer succesvol waren, toch gestopt wegens een gebrek aan financiering.

3 Beschrijving van de projecten

3.1 Inleiding

De werkwijzen in Alkmaar en Maastricht komen (stand van zaken 2000) grotendeels overeen. Geconstateerde verschillen in werkwijze zijn hieronder vermeld. Allereerst zal kort aangegeven worden aan welke criteria moet worden voldaan alvorens een zaak bij de BOR terecht kan komen. Vervolgens wordt een korte beschrijving van de algemene werkwijze gegeven waarna de volgende aspecten aan de orde komen:

- instroom;
- werkwijze;
- formatie;
- werkzaamheden;
- medewerkers (vrijwilligers).

3.2 Criteria voor deelname

De BOR-projecten Alkmaar en Maastricht zijn omgangsbegeleidingsprojecten, die, zoals al eerder is gezegd, ouders hulp bieden bij de feitelijke uitvoering van een reeds door de rechter vastgestelde (proef)omgangsregeling. Als criteria voor deelname aan BOR zijn in het jaarverslag van BOR-Maastricht vastgelegd:

- de kinderen zijn jonger dan 12 jaar;
- omgang is in het belang van het kind;
- het kind woont binnen het arrondissement;
- een beschikking of contract legt de inzet van BOR vast;
- de ouders blijven verantwoordelijk;
- de ouders betalen de reiskosten van het kind en zijn wa-verzekerd;
- de ouders gaan akkoord met terugrapportage naar de rechtbank;
- de ouders willen meewerken aan het tot stand komen van bezoekscontacten;
- er wordt toegewerkt naar een zelfstandige omgangsregeling;
- de BOR-begeleiding duurt maximaal 6 maanden.

3.3 Instroom

Zaken kunnen op twee manieren bij BOR terechtkomen. De grootste stroom van zaken krijgt BOR rechtstreeks van de rechtbank. Ter zitting is de (problematiese) situatie besproken en is de mogelijkheid van inzet van BOR in het kader van de omgangsregeling aan de orde geweest. Wanneer de ouders zich akkoord hebben verklaard, wordt in een beschikking of (in geval van kort geding) audiëntieblad de overeengekomen regeling vastgelegd.

De enige andere manier waarop zaken bij BOR binnenkomen is via de Raad. De raadsonderzoeker bespreekt tijdens het raadsonderzoek, als de situatie daar aanleiding toe geeft, met de ouders de mogelijkheid van inzet van BOR. De ouders stellen dan samen met de raadsonderzoeker een contract op waarin de inzet van BOR wordt vastgelegd. De regeling wordt zo concreet mogelijk uitgewerkt. Zaken zoals frequentie, dag, tijd, tijdsduur en plaats van omgang komen daarin aan de orde. Dit contract is startpunt van de contacten in het kader van BOR. De raadsonderzoeker sluit de zaak af met een brief

aan de rechtbank waarin het verzoek om het contract in een (tussen)beschikking op te nemen en de zaak voor een half jaar aan te houden. Vervolgens zal de rechter na een half jaar met de ouders een definitieve regeling vastleggen.

BOR is (daarmee) bij uitstek een project dat zich bezighoudt met de effectivering van een beschikking en is in die zin eerder een verlengstuk van de rechterlijke macht dan van de Raad³.

Het hanteren van dit kader voor instroom betekent dat vrijwillige verzoeken om begeleiding tot op heden nog niet worden gehonoreerd.

Uit het interview met de twee coördinatoren van BOR in Maastricht blijkt dat het perspectief op een werkzame omgangsregeling niet altijd even duidelijk is aan het begin van een BOR-procedure en vaak pas ontstaat tijdens de rit. Bij aanvang wordt er wel vanuit gegaan dat er bij beide ouders een minimale bereidheid tot een werkzame omgangsregeling te komen aanwezig moet zijn. Omdat de bereidheid niet altijd even makkelijk in te schatten is kan de zittingsvertegenwoordigervan de Raad daar soms een belangrijke rol in spelen.

3.4 Werkwijze

Zoals gezegd zijn de afspraken die gelden voor BOR van tevoren vastgelegd in een rechterlijke beschikking (na instroom via de rechter) of in een contract en daarna in een beschikking (na instroom via de Raad).

Hoewel in geval van een rechterlijke beschikking alle afspraken vastliggen is bij aanvang van BOR soms enige reparatie nodig.

De BOR-coördinator neemt contact op met beide ouders. In Alkmaar wordt indien mogelijk een gesprek met beide ouders gelijktijdig gevoerd. In Maastricht vindt er een afzonderlijk gesprek met beide ouders plaats over de werkwijze van BOR en de mogelijkheden en onmogelijkheden. Dit in tegenstelling tot de praktijk bij het raadsonderzoek waar de partijen wel in direct contact komen.

De BOR-medewerker die de BOR gaat uitvoeren maakt samen met de BOR-coördinator kennis met het kind bij de verzorgende ouder. De verzorgende ouder legt tijdens de kennismaking aan het kind uit wat er gaat gebeuren. Er vindt vervolgens ook een kennismakingsgesprek plaats met de niet-verzorgende ouder.

Tussentijds en aan het einde van de BOR-periode (max. 6 maanden) vindt met beide ouders en de BOR-coördinator een (eind)evaluatie plaats. De BOR-coördinator is verantwoordelijk voor de rapportage aan de rechtbank en informeert de rechtbank over het verloop van BOR.

De BOR-rapportage is een feitelijk verslag van het verloop van de begeleiding. In het rapport wordt geen advies aan de rechter gegeven.

Het BOR-dossier bestaat grotendeels uit werkaantekeningen en heeft daardoor niet dezelfde status als de raadsdossiers. Na afloop van BOR wordt alleen een eindverslag aan de rechtbank bij het raadsdossier gevoegd.

Noot 3 Bron: Jaarverslag 1999 BOR-Maastricht, pag. 7

3.5 Formatie

BOR in Maastricht heeft twee coördinatoren (in totaal 1,2 fte). Verder wordt er gewerkt met een groep van 12 medewerkers (vrijwilligers) waarvan een deel al vanaf het begin bij het project is betrokken.

In Alkmaar heeft men eveneens twee coördinatoren (in totaal 1 fte) en een onlangs tot 11 uitgebreide groep medewerkers.

In Alkmaar vallen de BOR-coördinatoren onder één praktijkleider van de Raad, in Maastricht rechtstreeks onder de vestigingsmanager. De uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt bij de BOR-coördinatoren met als argument dat BOR een eigen uitvoeringspositie dient te hebben en niet vanzelfsprekend als een verlengstuk van de Raad fungeert.

3.6 Werkzaamheden

Uit het jaarverslag van BOR in Maastricht van 1999 blijkt dat er verschillende soorten werkzaamheden te onderscheiden zijn. "Omdat BOR een regeling op maat kan bieden, passen wij onze inzet per zaak aan, aan wat nodig is of gevraagd/opgelegd wordt. Ook tijdens de periode kan de inzet veranderen als dat nodig of overeengekomen is. Dit kan in de aflopende intensiteit van de begeleidingsvorm variëren van begeleide contacten in de spelkamer, buiten (d.w.z. neutraal terrein) bij de niet-verzorgende ouders of verzorgende ouder thuis of alleen halen/brengen zonder aanwezigheid van een derde".

In de contacten met het kind bij de niet-verzorgende ouder maken de BOR-medewerkers zich 'klein voor de ouder en groot voor het kind'. Zij proberen zo min mogelijk een storende factor te zijn – met name voor de niet-verzorgende-ouder – en tegelijkertijd een steun te zijn voor het kind. De medewerker draagt op een dusdanige manier zorg voor het kind dat dit op een ontspannen manier weer een relatie kan opbouwen met de niet-verzorgende ouder.

3.7 Medewerkers (vrijwilligers)

Bij het samenstellen van de groep medewerkers vindt een strenge selectie plaats. Met de aspirant-medewerkers worden twee sollicitatiegesprekken gevoerd waarna zij een introductietraining volgen van drie dagdelen. Verder moeten zij een verklaring van goed gedrag overleggen en een contract ondertekenen. Aan de medewerkers worden geen specifieke opleidingseisen gesteld. Wel belangrijk zijn zaken als stressbestendigheid, het hebben van hart voor kinderen, zelfstandig kunnen handelen en levenservaring.

In de praktijk blijkt dat de kennismakingsprocedure en training leiden tot een zekere mate van (zelf)selectie.

Tijdens de gehouden interviews met de BOR-coördinatoren is het volgende opgemerkt over de training/opleiding van medewerkers.

In Maastricht bestaat een training die door de BOR zelf is ontwikkeld. De training bestaat uit 3 bijeenkomsten.

De eerste bijeenkomst heeft betrekking op de procedure en de positie van BOR. De tweede bijeenkomst heeft betrekking op het onderwerp kinderen en echtscheiding en de laatste behandelt de lastige materie van strijd tussen de ouders en je positie als BOR-medewerker. In de tweede en derde bijeenkomst

wordt gewerkt met rollenspellen. Na de training wordt een rechtszitting bezocht.

In Alkmaar kent men eveneens een training die uit 3 bijeenkomsten bestaat: In de eerste bijeenkomst legt de kinderrechtter uit hoe de juridische scheidingsprocedure in elkaar zit en volgt er een bezoek aan een zitting.

De tweede bijeenkomst wordt geleid door een gedragsdeskundige die vertelt over de ontwikkeling van kinderen en de problematiek van kinderen in echtscheidingsituaties. De laatste bijeenkomst wordt geleid door de BOR-coördinatoren zelf; ze vertellen over de werkzaamheden van de Raad en er worden rollenspellen gespeeld in de observatieruimte.

De groep BOR-medewerkers komt in Maastricht eens per maand en in Alkmaar eens in de 6 weken bij elkaar om ervaringen uit te wisselen. Tijdens de begeleidingsperiode bieden de coördinatoren persoonlijke ondersteuning in de vorm van telefonisch contact na iedere inzet, zodat de medewerkers zich gesteund voelen en de coördinatoren goed op de hoogte zijn van het verloop in een zaak.

De BOR-medewerkers bij beide projecten ontvangen een onkostenvergoeding (in Alkmaar alleen een reiskostenvergoeding voor gemaakte kilometers in het kader van BOR) voor hun werkzaamheden.

4 BOR-coördinatoren, -medewerkers en rechters aan het woord

4.1 BOR-coördinatoren

Bij de start van het onderzoek is met de BOR-coördinatoren in Maastricht en Alkmaar een interview gehouden waarin diverse aspecten van hun werkzaamheden werden belicht. Een deel van de opbrengst is reeds verwerkt in hoofdstuk 3.

Achtergrond coördinatoren

De coördinatoren hebben verschillende achtergronden, zowel qua opleiding als werkervaring (maatschappelijk werk, zwakzinnigenzorg, vluchtelingenwerk, gezinsvoogdij). Een duidelijke overeenkomst is dat alle BOR-coördinatoren al geruime tijd (variërend tussen 5 en 19 jaar) bij de Raad werkzaam zijn. Zij geven aan voldoende kennis en ervaring opgebouwd te hebben om hun werkzaamheden binnen BOR naar behoren te verrichten. Er worden bij de Raad geen specifieke functievereisten voor BOR-coördinatoren gehanteerd.

Doelgroep BOR

BOR-coördinatoren geven allen aan dat de doelgroep van BOR bestaat uit ouders die strijden om het omgangsrecht met het kind (de kinderen) en die hulp nodig hebben om het een en ander op de rit te krijgen. Uit het interview in Maastricht wordt duidelijk dat BOR vooral in het eerste jaar verhoudingsgewijs in veel zaken nooit gestart is. Dit komt naar zeggen van de coördinatoren omdat de rechtbank in Maastricht erg gericht was op bemiddeling en BOR nog wel eens als oneigenlijk middel werd ingezet. Ouders die echt niet willen meewerken komen echter ook met behulp van BOR niet tot overeenstemming over de effectuering van de omgangsregeling. Bij de zittingen is in beide gebieden altijd een praktijkleider als zittingsvertegenwoordiger van de Raad aanwezig. Die adviseert de rechter ten aanzien van de vraag of de ouders een minimum aan motivatie hebben om aan het project mee te werken en maakt een inschatting van de haalbaarheid van een BOR-regeling. De rechter beslist uiteindelijk over de inzet van BOR.

Vraagstukken

Tijdens de interviews met de coördinatoren is naar voren gekomen dat er vragen leven met betrekking tot de positie van BOR.

Een aantal vraagstukken dat leeft bij de BOR-coördinatoren in Alkmaar zijn:

- Mag er door de BOR-coördinatoren gebruik worden gemaakt van de expertise van de Raad (bijvoorbeeld het inschakelen van gedragsdeskundigen om ouders voorlichting te geven over de effecten van echtscheiding voor kinderen)?
- Wat is de plaats van BOR binnen de Raad?
- Hoe bewaak je de eigen positie van de BOR-medewerkers binnen de Raad?

Verder blijkt uit het interview in Alkmaar dat het niet helder is in hoeverre ouders met hun klachten over BOR gebruik kunnen maken van de klachtenprocedure van de Raad voor de Kinderbescherming.

4.2 BOR-medewerkers (vrijwilligers)

Met zowel de groep medewerkers van de BOR in Alkmaar als in Maastricht is een groepsinterview gehouden. De resultaten uit de beide interviews bleken weinig te verschillen en zijn daarom in de onderstaande beschrijving samengevoegd.

Achtergrond en motivatie BOR-medewerkers

De medewerkers van de BOR-projecten hebben een zeer gemêleerde achtergrond (onder andere onderwijs, maatschappelijk werk, gemeenteambtenaar). Enkele medewerkers hebben scholing en beroepsmatige ervaring op gebieden die gelieerd zijn aan de taken binnen BOR (bijvoorbeeld omgang met kinderen en hulpverlening).

Zoals eerder vermeld wordt er een strenge selectie gehanteerd bij de werving van nieuwe medewerkers alhoewel er geen formele eisen worden gesteld. Uit de gesprekken bleek dat met name gelet wordt op een grote dosis levenservaring en de motivatie waarom men medewerker zou willen worden. Bijna unaniem kwam uit de gesprekken naar voren dat de motivatie voor de betrokken medewerkers ligt in het helpen van kinderen. Achterliggende redenen daarvoor liggen vaak op het persoonlijke vlak; soms speelt de eigen ervaring uit het verleden van de medewerkers mee.

Tijdens de groepsinterviews bleek de onderzoekers dat, mede doordat de motivatie voor de medewerkers zo in het persoonlijke vlak ligt, zij allen zeer betrokken en enthousiast bezig zijn binnen BOR. Ook het medeleven met de kinderen (en soms met de ouders) en de vaak bescheiden maar betrokken inzet van deze medewerkers werd tijdens de interviews door de medewerkers onderstreept.

Werkwijze

De werkwijze van BOR is hiervoor al beschreven. Hier worden alleen de aanvullende aan- en opmerkingen van de medewerkers over de werkwijze van BOR opgenomen.

Gevraagd naar het doel van de BOR geven de medewerkers vooral aan dat daarbij het belang van het kind centraal staat: "het voorkomen dat een kind 'wegglipt' of dat het uitgespeeld wordt als troef in de strijd tussen de ouders". Allen geven daarbij aan dat het daarom binnen BOR cruciaal is om een vertrouwensband op te bouwen met het kind.

Volgens de medewerkers omvatten de taken die zij hebben vaak meer dan alleen het bieden van praktische hulp bij de omgangsregeling. Deze extra taken bestaan onder andere uit een luisterend oor bieden aan het kind en de ouders, een signalerende functie hebben (in geval van gevaar voor het kind of problemen van de ouders) en soms hulp en (opvoedings)ondersteuning bieden aan de ouders. In sommige gevallen heeft de niet-verzorgende ouder al langere tijd geen contact meer gehad met het kind en is deze ouder niet in staat het kind op te voeden of er zelfs maar mee te spelen (zij weten niet wat ze moeten doen). De meeste medewerkers ondersteunen de niet-verzorgende ouder op dit punt. Juist die extra's lijken bij te dragen aan het succes van BOR.

De medewerkers geven aan dat bij de uitvoering van BOR (en voor het winnen van vertrouwen) de verplichting tot discretie en geheimhouding heel belangrijk is; dit zou in bepaalde gevallen spanning kunnen opleveren met de rapporterende taak (op basis van feiten) van BOR naar de rechter.

Duidelijk wordt door alle medewerkers aangegeven dat zij een neutrale rol hebben in de omgangsregeling en er zijn voor het kind. Zij geven dit naar de ouders aan door de nadruk te leggen op hun praktische en functionele taken.

Velen van hen hebben ervaren dat één of beide ouders probeert hen te gebruiken; als middel tegen de ex-partner of richting de Raad. De ouders zien volgens de medewerkers wel dat uitvoering van de BOR onder verantwoordelijkheid van de Raad als instelling geschiedt, maar (en dat werd vooral door medewerkers in Maastricht aangegeven) daarbij maken de meeste ouders wel onderscheid tussen de rol van de raadsonderzoeker, de BOR-coördinator en de BOR-medewerker.

De meeste BOR-medewerkers hebben de ervaring dat veel contacten met de ouders in een zeer vriendschappelijke sfeer plaatsvinden.

Bij de instroom van zaken is het de BOR-coördinator die in eerste instantie een keuze maakt wie hij / zij voor de begeleiding vraagt. In overleg met de medewerker wordt vervolgens gekozen of deze medewerker dat wel of niet wil doen. Vervolgens krijgt de medewerker summiere informatie over de betreffende zaak (achtergronden zoals de familiesituatie, duur van het ontbreken van contact tussen kind en niet-verzorgende ouder en bijvoorbeeld relevante informatie over -mogelijke- gewelddadigheid van één of beide betrokken ouders). Daarbij is het niet zo dat de coördinatoren doelbewust delen van het dossier achterhouden maar eerder zo dat de medewerkers niet teveel over een zaak willen weten om hun neutraliteit en objectiviteit niet in gevaar te laten komen.

Iedere medewerker hanteert zijn eigen stijl in de omgang met de ouder. De meeste medewerkers leggen in het eerste contact de spelregels vast (of houden die nog eens voor) waaraan alle partijen zich moeten houden en de verwachtingen van partijen. De medewerkers ervaren dat zij regelmatig negatief bejegend worden door een van de ouders:

"Je komt bij de verzorgende ouder haar/zijn kind weghalen om het naar een in haar/zijn ogen onbetrouwbare ex-partner te brengen en de niet-verzorgende ouder ervaart je als een politieagent die zijn/haar contact met het kind verstoort. Je zit tussen twee vuren."

Per contact wordt een kort schriftelijk verslag gemaakt. Deze verslagen komen in het BOR-dossier⁴ waarover de coördinator de eindverantwoordelijkheid heeft. Daarnaast is er na ieder contact overleg tussen de coördinator en de medewerker. De medewerkers ervaren dit laatste als zeer prettig omdat zij dan hun ervaringen en grieven kwijt kunnen.

Daarnaast zijn er regelmatig groepsbijeenkomsten voor alle medewerkers. Hier kan men zijn/haar ervaringen delen en leren van andermans ervaringen. Sommigen zouden het wenselijk vinden als deze bijeenkomsten vaker zouden plaatsvinden.

De training die iedere medewerker krijgt wordt over het algemeen als zeer nuttig en prettig ervaren. Met name de praktische trainingen door middel van rollenspelen met acteurs⁵ "bereiden je voor op wat je te wachten staat". Hierbij wordt opgemerkt dat sommigen meer rollenspelen zouden willen doen, maar dat daar tegenover staat dat ieder situatie uniek is en dat "je altijd moet kunnen improviseren". Daarnaast wordt geleerd om de situatie vanuit het kind te bekijken en hieruit te handelen.

Medewerkers zijn van mening dat zij voor hun werkzaamheden binnen BOR voldoende informatie meekrijgen.

Noot 4 Zoals eerder is aangegeven komt bij afsluiting van BOR alleen de eindrapportage van BOR in het civiele raadsdossier terecht.

Noot 5 In Alkmaar fungeren raadsonderzoekers als 'acteurs'.

Wel is en blijft de ondersteuning door de coördinatoren van groot belang. De medewerkers onderstrepen dat zij geen professionals zijn maar de ouders verwachten dit soms wel.

Sommige medewerkers geven aan dat het werk niet altijd leuk is. Dat onderbouwen zij vooral met de situatie waarin het kind zich bevindt binnen een omgangsregeling. Wanneer het echter lukt de contacten op een bevredigende manier te laten verlopen en er een relatie ontstaat tussen het kind en de niet-verzorgende ouder, ervaren de medewerkers dit als zeer bevredigend:

"Ieder kind en iedere ouder die je helpt is er één!"

De medewerkers geven aan per zaak gemiddeld één in de veertien dagen een contact te verzorgen. Daarbij wordt er op gelet dat zij overal op tijd komen:

"De ouders kunnen zeer ongerust of zelf kwaad worden als je te laat komt." Indien het gaat om halen en brengen van het kind moeten medewerkers voor één contact vier maal de enkele reisafstand afleggen en maken zij dus vele kilometers.

Ook werd gevraagd naar de effecten van BOR. De medewerkers zien nauwelijks opbrengst voor de verzorgende ouder. De opbrengst voor de niet-verzorgende ouder is in eerste instantie de omgang met het kind.

De medewerkers geven aan dat zij het risico lopen dat het kind afhankelijk wordt van de medewerker in kwestie voor een veilige en prettige omgang met de ouders. Een van de medewerkers merkte op:

"Je bent een rustpunt dat na zes maanden wegvalt."

Dat werd beaamd door de collega's. Afsluiting van het contact in het kader van BOR moet dan ook zorgvuldig worden voorbereid en getimed.

Daarnaast geven zij aan dat naar hun inschatting de meeste ouders direct na de beëindiging van de BOR nog hulp nodig hebben:

"De ouder moeten ook na BOR het gevoel hebben dat ze nog ergens terecht kunnen."

Knelpunten

De medewerkers geven aan dat zij het zeer vervelend vinden als zij gemanipuleerd / gebruikt worden door de ouders. Zij geven ook aan dat de druk voor ouders om mee te werken aan BOR groot is (als de niet-verzorgende ouder zijn / haar kind wil zien moet de verzorgende ouder wel).

Daarnaast hebben zij soms moeite met het feit dat het kind lijdt onder de situatie. Daarbij komt dat de medewerkers zich in sommige situaties machteloos voelen hieraan iets te veranderen. Wanneer de medewerkers geen vertrouwen hebben in één van de ouders vinden zij het soms moeilijk het kind daar achter te laten. Zij voelen zich betrokken en soms verantwoordelijk voor het kind. Een medewerker merkte in dat verband op

"Aan ons wordt niet gevraagd wat het beste voor het kind is."

Als knelpunt wordt genoemd dat soms kennis over bepaalde culturen noodzakelijk is en de medewerker die zelf moet opdoen. Opgemerkt wordt ook dat er geen allochtone BOR-medewerkers zijn. Door sommigen wordt dit als een mogelijk gemis ervaren.

Medewerkers geven aan het zeer prettig te vinden dat zij in geval van nood of dringende behoefte tot ruggespraak contact kunnen leggen met de coördinatoren. Er is in Alkmaar een telefoonnummer waar zij terecht kunnen (ook in het weekend) en de medewerkers geven aan dat de bereikbaarheid van de Raad van groot belang is. In Maastricht hebben de medewerkers de beschikking over de privénummers van de coördinatoren voor noodgevallen.

In dit verband kwam verder aan de orde dat de beide BOR-projecten momenteel nog geen mobiele telefoons verstrekken waarvan de medewerkers gebruik zouden kunnen maken tijdens begeleidingscontacten.

De medewerkers geven aan dat in hun opvatting hun werkzaamheden absoluut een taak van de Raad zijn. Daarnaast zijn de meesten niet positief over een situatie waarin BOR niet onder de Raad zou vallen. Sommigen staan zeer afwijzend tegenover het elders onderbrengen van BOR

Zij ervaren hun positie binnen de Raad vaak als ondersteunend aan hun taken, maar soms ook wel als storend. Aan de ene kant "heb je het aureool van de Raad om je heen" of "voelt het als een stok achter de deur". Medewerkers geven daarmee vooral aan hun positie binnen de Raad als instrumenteel te ervaren bij de uitvoering van BOR. Aan de andere kant geldt dat "als je je neutrale positie in je BOR-werk probeert te hanteren en het soms lastig is dat je 'toch van de Raad bent'; maar vaak is de extra druk die dat geeft voor ons werk dan uiteindelijk toch prettig".

4.3 Rechters

In het arrondissement Maastricht als Alkmaar is aanvullend op de interviews met BOR-coördinatoren en -medewerkers een rechter van de familiekamer geïnterviewd.

Zowel bij de rechtbank in Alkmaar als in Maastricht staat het beginsel voorop dat het voor het kind het beste is om na de scheiding met beide ouders omgang te hebben. Rechters investeren tijdens de zitting dan ook veel tijd om ouders hiervan te overtuigen. Volgens de rechters kan voor ouders het op gang komen van een omgangsregeling in de praktijk mislukken doordat de emotionele problemen, waarmee ouders tijdens de echtscheiding geconfronteerd zijn, mede bepalend zijn voor het verloop van de omgangsregeling.

De geïnterviewde rechters bij beide rechtbanken zijn zeer tevreden met BOR. BOR-medewerkers blijken volgens hen in staat te zijn de omgangsregeling te effectueren, wanneer ouders die zelf niet op gang krijgen. Met name wanneer ouders niet in staat zijn zelf afspraken te maken over het halen en brengen van het kind en wanneer er bij de verzorgende ouder onvoldoende vertrouwen is dat de niet-verzorgende ouder zijn aandeel in de omgang goed kan invullen, kan de BOR-aanpak de aanvankelijke twijfel bij ouders wegnemen. Inschakelen van BOR geeft de rechter hoe dan ook meer zekerheid dat een opgelegde omgangsregeling in de praktijk succesvol tot stand komt.

Zowel in Alkmaar als in Maastricht heeft men ervaring opgedaan ten aanzien van de vraag hoe BOR is in te passen in de werkwijze van de rechtbank. Om de aansluiting succesvol te laten verlopen zijn volgens de rechters in de eerste plaats heldere afspraken tussen de rechtbank en de BOR-uitvoerder over de 'BOR-waardigheid' van zaken. Uit deze afspraken dient voort te vloeien welke zaken in aanmerking komen voor BOR en welke elementen rechters met betrekking tot de omgang moeten vastleggen in het proces-verbaal van de zitting of in een beschikking. Met name bij de selectie kan de vertegenwoordiger van de Raad die op de zitting aanwezig is een belangrijke ondersteuning bieden.

De ervaring bij beide rechtbanken leert ook dat het voor het succesvol verlopen van de BOR-aanpak belangrijk is dat er een gelijkwaardige relatie is tussen de rechtbank die de omgangsregeling oplegt en de BOR-uitvoerder. Juist

hierom hechten de rechtbanken er aan dat BOR is ondergebracht bij de Raad (als ketenpartner).

In beide rechtbanken vinden regelmatig evaluatie-gesprekken plaats waarbij de BOR-coördinatoren aangeven of de aangemelde zaken succesvol zijn verlopen. De sfeer in deze gesprekken is open, zodat men over en weer kan aangeven wat men van de andere partij verwacht.

In Alkmaar levert een van de rechters een bijdrage in het opleidingstraject van de BOR-medewerkers.

Dit regelmatige contact draagt ertoe bij dat de rechtbank open staat voor de mogelijkheden van de Raad en dat de Raad open staat voor de wensen van de rechterlijke macht. Deze interactiviteit wordt door beide rechtbanken als zeer positief ervaren. De interactieve benadering leidt er volgens de rechtbanken toe dat BOR een belangrijke bijdrage levert aan het succesvol verlopen van omgangsregelingen. Beide rechtbanken zouden het toejuichen wanneer toepassing van BOR naar alle rechtbanken zou worden uitgebreid. Men ziet BOR als een taak van de Raad die rechtstreeks voortvloeit uit het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

5 Ouders aan het woord

5.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de lange termijn effecten van de beide BOR-projecten heeft het onderzoeksteam een aantal ouders in telefonische interviews gevraagd naar hun ervaringen met BOR. In dit hoofdstuk is waar relevant informatie uit BOR-jaarverslagen gekoppeld aan de interviewresultaten.

5.2 Resultaten interviews

Omdat de respons laag was en er slechts 24 interviews konden worden afgenomen, is het niet zinvol om in de beschrijving van de resultaten hieronder gebruik te maken van percentages. Er zullen dus alleen absolute aantallen worden genoemd. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de resultaten in een aantal paragrafen opgedeeld, te weten:

- Ouders;
- Kennismaking met BOR;
- BOR: de start en na beëindiging;
- Invloed BOR;
- Mening ouders over BOR;
- Rapportcijfer;
- Aanpak vrijwilliger;
- Afspraken en contact;
- Verdere juridische procedures;
- Organisatie.

Alvorens dieper op de genoemde onderwerpen in te gaan wordt (ter onderbouwing van de representativiteit) een overzicht gegeven van de gegevens van BOR-Maastricht afgezet tegen de gegevens van de tijdens het onderzoek geïnterviewde BOR-cliënten uit Maastricht. Gegevens van de geïnterviewden die met BOR in Alkmaar te maken hebben gehad zijn niet in het onderstaande schema te vinden.

Er is een zekere overloop in jaren te zien omdat zaken niet altijd in het jaar van aanmelding konden worden afgesloten

Tabel 5.2 Procesgegevens cliënten BOR-Maastricht (staand, N = 164⁶) vergeleken met de onderzoeksgroep (cursief, N = 18)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Afgesloten zaken	15	29	38	28	31	n.b.
<i>Afgesloten zaken</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>1</i>
<i>Waarvan</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>afhakkers</i>						
Zelfstandige voortzetting	?	48%	50%	54%	58%	n.b.
<i>Zelfstandige voortzetting</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>0</i>
Totaal aanmeldingen	25 (1)	38 (1)	40 (5)	28 (5)	33 (2)	n.b.(0)

Het percentage zelfstandige voortzettingen (totaal 11 van de 18 zaken) van de omgangsregeling voor de onderzoeksgroep uit Maastricht is 61 %. Dat percentage ligt iets hoger dan voor de totale cliëntengroep van BOR-Maastricht.

Ouders

Er zijn uiteindelijk 24 ouders geïnterviewd. Hierbij bleek dat er twee ouderparen vertegenwoordigd waren, van de overige geïnterviewden is steeds één van de betrokken ouders in een zaak geïnterviewd. Er zijn 10 mannen (vaders) en 14 vrouwen (moeders) geïnterviewd. De interviews met de twee ouderparen laten duidelijk zien dat in elk interview een eigen interpretatie van het gebeurde wordt gegeven. Deze 'kleuring' van de antwoorden wordt bepaald door factoren als:

- de uitkomst van de rechtszaak;
- is de geïnterviewde wel of geen verzorgende ouder;
- is er ten tijde van het interview wel of niet sprake van een omgangsregeling;
- welk contact is er tussen beide ouders en hoe is dit contact.

Van de geïnterviewde vaders was slechts een de verzorgende ouder; alle geïnterviewde moeders waren de verzorgende ouder. Op dit punt is de onderzoeksgroep een goede afspiegeling van het cliëntenbestand van BOR waarin voornamelijk moeders als verzorgende ouder voorkomen.

Van de geïnterviewde ouders is het merendeel getrouwd geweest (17). Één ouder gaf aan niet getrouwd te zijn geweest en ook niet te hebben samengewoond met de andere ouder van het kind, één ouder heeft geen antwoord gegeven op deze vraag en de rest van de geïnterviewde ouders heeft ongehuwd samengewoond.

Kennismaking met BOR

De ouders is gevraagd op welke wijze zij bekend zijn geworden met de mogelijkheid van BOR. In een groot aantal gevallen was de kennismaking met BOR via de rechter, die tijdens een zitting het voorstel doet: 14 van de 24 keer (beschikking, kort geding, voorlopige voorziening). Tweemaal was de geïnterviewde op de hoogte gebracht door de advocaat en 6 maal was er een raadsmedewerker bij betrokken (contract). Van deze laatste groep gaven twee personen aan een brief met het voorstel thuis te hebben gekregen. In de meeste gevallen ging het op de zitting om een verzoek tot het stopzetten van de bestaande omgangsregeling door de moeder (6 maal), of een ver-

Noot 6 In deze tabel is het totaal aantal niet gestarte zaken (32) niet weergegeven (zitten wel in het totaal aantal aanmeldingen) omdat deze in het onderzoek buiten beschouwing zijn gebleven.

zoek tot omgangsregeling door de vader (10 maal). In 3 gevallen is een kort geding aangespannen door de vader, en in 2 gevallen is door de ouders contact gezocht met de Raad waarna een contract is getekend. In de overige gevallen was het wel duidelijk dat via de rechter BOR was voorgesteld maar was niet geheel duidelijk of het nu om een verzoek tot omgang ging, een kort geding of anderszins.

Ten behoeve van een vergelijking van de onderzoeksgroep met het cliëntenbestand (wederom beperkt tot BOR-Maastricht) is een aantal aspecten van de instroom tegen elkaar afgezet. In de totalen zijn de niet-gestarte zaken buiten beschouwing gelaten (32). De vergelijking is in onderstaande tabel te vinden.

Tabel 5.3 Wijze van contactlegging cliënten BOR-Maastricht (staand, N = 137) vergeleken met de onderzoeksgroep (cursief, N = 18).

	1995	1996	1997	1998	1999	Totaal (in%)
Beschikking	5	13	13	19	11	61 (46%)
<i>Beschikking</i>		4		3	1	8 (44%)
Contract	5	7	11	4	10	37 (28%)
<i>Contract</i>			1	1	1	3 (17%)
Kort geding	4	8	5	3	6	26 (20%)
<i>Kort geding</i>	1	0	4	0	0	5 (28%)
Voorlopige voorziening	1	0	1	0	0	2 (2%)
<i>Voorlopige voorziening</i>	0	1	0	0	0	1 (5%)
Anders (of onbekend)		4			2	6 (4%)
<i>Anders (of onbekend)</i>				1		1 (5%)
Totaal zaken	15/1	32/5	30/5	26/5	34/2	132/18 (100%/100%)

Uit deze percentages blijkt dat in de onderzoeksgroep verhoudingsgewijze iets meer 'kort geding'-cliënten voorkomen (en minder 'contract') dan in de totale BOR-groep. De onderzoeksgroep is in dit opzicht redelijk representatief voor de totale BOR-groep.

BOR: de start en na beëindiging

Van de in totaal 22 zaken waarbij de 24 geïnterviewde ouders waren betrokken, is in 20 gevallen daadwerkelijk een BOR-procedure van start gegaan. In twee gevallen is BOR helemaal niet gestart of nog voor de afspraken daadwerkelijk op gang kwamen weer gestopt. In deze beide gevallen was men van mening dat BOR niet nodig was en is een omgangsregeling tot stand gekomen.

Van de 24 ondervraagde ouders heeft ruim de helft (14) ook ten tijde van het onderzoek nog een werkzame omgangsregeling. In 4 van de 24 gevallen is na afloop van het BOR-project door de rechter besloten dat er geen omgang meer mag zijn tussen het kind (de kinderen) en de niet-verzorgende ouder. In 5 van de 24 gevallen is geen feitelijke omgangsregeling tot stand gekomen omdat het kind aangeeft niet naar de andere ouder te willen (2 maal) of omdat de moeder weigert aan een omgangsregeling mee te werken en er nog geen rechterlijke uitspraak is (3 maal). In één geval is door de rechter bepaald dat er omgang moet plaats vinden maar is de verzorgende ouder met het kind in het buitenland gaan wonen en vindt er geen omgang met de niet-verzorgende ouder plaats.

Invloed BOR

Met betrekking tot de invloed van BOR op de huidige omgangsregeling zijn slechts twee van de geïnterviewde ouders expliciet. Zij geven aan dat de omgangsregeling niet zonder de BOR-aanpak tot stand zou zijn gekomen. Veel vaker werd aangegeven dat men niet duidelijk kon zeggen dat BOR heeft bijgedragen tot de huidige omgangsregeling. In een aantal gevallen wordt gezegd dat het eerder door het verstrijken van de tijd en het milder worden ten opzichte van de scheiding en de ex-partner komt⁷. In één geval werd duidelijk vermeld dat het feit dat er een omgangsregeling tot stand is gekomen, kwam doordat de andere ouder een nieuwe partner heeft die het kind ophaalt en thuisbrengt.

Op de vraag naar de invloed van BOR antwoordden 5 ouders⁸ overwegend negatief tot zeer negatief en waarin geen enkel aspect van BOR positief werd beoordeeld. Van belang is te vermelden dat het hier om 3 geïnterviewde ouders gaat waarbij de communicatie en/of samenwerking met de andere ouder zeer problematisch was en/of bleef en om 2 geïnterviewde (verzorgende) ouders waarbij een ernstig vermoeden van achterliggende problematiek bij de niet-verzorgende ouder bestond (wat in een geval ondersteund werd door een rapportage vanuit de jeugdzorg waarin omgang werd afgeraden).

Hieraan gerelateerd is de vraag of het contact tussen beide ouders onder invloed van BOR is veranderd⁹. De meerderheid van de ouders geeft aan dat er in het geheel geen contact is geweest tussen beide ouders en verliep de communicatie via de vrijwilliger. Over het algemeen wordt gezegd dat er geen duidelijke verandering is op te merken in de relatie tussen de ouders, dus geen verbetering maar ook geen verslechtering. Op deze vraag antwoordde slechts één persoon in positieve zin.

Mening ouders over BOR en rapportcijfer

Aan de ouders is gevraagd een beoordeling te geven voor een aantal aspecten van BOR en het project als geheel. Met betrekking tot de totale beoordeling is de ouders gevraagd een 'rapportcijfer' te geven van 1-10.

De verzorgende ouders gaven gemiddeld een iets betere beoordeling dan de niet-verzorgende ouders. Het verschil is echter zeer klein en door het beperkte aantal interviews kan niet gezegd worden dat de niet-verzorgende ouders negatiever zijn.

In totaal is er 13 maal een voldoende gegeven (een 6 of hoger) en 9 maal een onvoldoende (een 5 of lager). Twee ouders konden geen rapportcijfer geven.

Over het algemeen wordt BOR gewaardeerd. Een aantal keer wordt er opgemerkt dat de adempauze erg prettig is, in deze periode is er immers geen rechtstreeks contact tussen de ouders. Wel wordt door een aantal ouders opgemerkt dat de periode te kort is en dat door de dreiging van de kinderrechter wordt meegewerkt aan het project met als gevolg dat na afloop van de 6 maanden de situatie weer net zo is als ervoor.

Noot 7 In dit verband kan ook worden gewezen op het feit dat 'rust in de situatie' vanuit BOR ook nadrukkelijk als 'opbrengst' wordt aangemerkt.

Noot 8 Waarvan 3 uit Maastricht en 2 uit Alkmaar.

Noot 9 Hoewel dit punt wel aan de orde komt tijdens BOR is dit geen expliciet doel van BOR.

Bij de coördinatoren is overigens bekend dat ouders soms problemen hebben met betrekking tot de duur van BOR. In de evaluatie van het project van 1998 is te lezen:

"Wel merken we dat (een van de) ouders na verloop van tijd nog eens een beroep doen op een van de coördinatoren of telefonisch contact opnemen voor overleg. Deze verzoeken nemen, hoewel incidenteel, toe. Dit komt overeen met de gesignaleerde behoefte aan nazorg en al eerder (jaarverslag 1997) gesignaleerde behoefte aan verlenging van de begeleidingstermijn. Hoewel we nog steeds vasthouden aan de begeleidingstermijn van 6 maanden, gaan we wel in op deze vragen van oud-cliënten".

In het onderzoek is herhaaldelijk door ouders ook aangegeven dat ze graag nog na afloop van het project van de expertise van BOR gebruik willen maken.

Het blijkt dat sommige ouders erg teleurgesteld zijn dat hun verwachtingen van BOR niet zijn waargemaakt. In de interviewresultaten kon dit vooral herleid worden tot het feit dat de rechter uiteindelijk een andere beslissing heeft genomen dan door ouders was gehoopt. Deze personen beoordelen BOR ook minder positief.

Aanpak vrijwilliger

Over het algemeen werd de aanpak van de vrijwilliger zeer positief beoordeeld. De beoordeling was dan met name gericht op de vriendelijkheid van de vrijwilliger en het feit dat ze goed met de kinderen konden opschieten. Veel van de geïnterviewde ouders gaven aan dat ze een groot respect hebben voor de medewerkers die hun tijd vrijmaken om ervoor te zorgen dat kinderen en ouders herenigd kunnen worden.

Er werd door een klein aantal mensen gemeld dat men van mening is dat de vrijwilliger te weinig inzicht heeft in de problematiek van het gezin. Dit wordt soms als een gemis ervaren. Er werd door sommige ouders aangegeven dat de medewerkers een specifieke opleiding zouden moeten hebben die ze beter voorbereidt op de problemen die ze tegenkomen.

Dit is geen nieuwe vraag voor BOR. Reeds in het jaarverslag van 1997 staat te lezen:

"Ouders vragen wel eens om geschoolde krachten c.q. therapeuten die bij het contact aanwezig zouden moeten zijn gezien de aard van de problematiek. Aan die vraag kan BOR niet voldoen. Ouders zullen hun vertrouwen moeten geven aan goedwillende vrijwilligers. Soms is dat teveel gevraagd."

In een aantal gevallen gaat het om meer dan het slechts ophalen en terugbrengen van het kind, en is de vrijwilliger tijdens het bezoek aan de niet-verzorgende ouder aanwezig.

In één geval is gemeld dat de vrijwilliger zich te afzijdig opstelde en dat deze in de kamer zo "onzichtbaar" aanwezig wilde zijn dat deze in het geheel niet reageerde op vragen van het kind of de ouder.

Ook hier is duidelijk dat de vraag naar de begeleiding tijdens BOR aan verandering onderhevig is. De begeleiding wordt uitgebreid van halen en brengen naar daadwerkelijke fysieke aanwezigheid in een neutrale ruimte. In het jaarverslag 1996 van BOR-Maastricht werd deze verandering al opgemerkt; *"Naast de toename van het aantal zaken zijn de zaken ook qua begeleidingsvraag intensiever geworden. Het aantal gevallen waarin in aanwezigheid van de begeleider, contacten bij de niet verzorgend ouder thuis plaatsvond is in 1996 meer dan verdubbeld (ten opzichte van 1995). In de oorspronkelijke*

opzet van BOR werd als uitgangspunt de praktische begeleiding genomen. Als extraatje werd de mogelijkheid van neutraal terrein ontmoetingen geboden. In 1996 bestond tweederde van de activiteiten uit aanwezigheid van de begeleider bij het contact, en in bijna de helft van deze gevallen op neutraal terrein."

Afspraken en contacten

Met betrekking tot de gemaakte omgangsafspraken is in een aantal gevallen door de geïnterviewden opgemerkt dat men het idee had dat afspraken niet duidelijk genoeg waren. Door 2 ouders werd expliciet gesteld dat de gemaakte afspraken niet werden nageleefd. Het ging in de laatste twee gevallen volgens de geïnterviewden om een in hun ogen ongeoorloofde overschrijding van de omgangsbevoegdheden (bijvoorbeeld een contact waarbij geen omgang onder toezicht in de spelkamer had plaatsgevonden, maar waarbij de andere ouder zonder begeleiding of toezicht met het kind alleen werd gelaten). Onduidelijk is of deze overschrijding van de bevoegdheden nu daadwerkelijk heeft plaats gevonden of dat deze door verschillende partijen anders werden geïnterpreteerd.

In de interviews met de ouders is vaker naar voren gekomen dat problemen zijn ontstaan omtrent de omgangsafspraken. De (verzorgende) ouders die daar opmerkingen over maakten vonden dat de afspraken die waren gemaakt niet werden nageleefd door de vrijwilliger of dat onduidelijk was wat nu wel en niet mocht in het kader van BOR. In 2 gevallen werd gemeld dat dit de reden was voor stopzetting van BOR. De totaalbeoordeling van BOR door deze 2 ouders was dan ook laag. Dit onderstreept dat een (door de rechter vast te stellen) kader voor BOR essentieel is, afgezet tegen het feit dat het soms om lastige omgangsproblematiek gaat.

Over het algemeen was men wel tevreden met het aantal afspraken dat gedurende de periode van 6 maanden plaats vond. Voornamelijk de niet-verzorgende ouders gaven aan dat elk contact met het kind werd verwelkomd. De duur van de afspraken werd soms te kort gevonden.

Met betrekking tot de planning werd over het algemeen geantwoord dat "dat wel goed liep". Eén maal echter werd er expliciet melding gemaakt van een situatie waarin de afspraak alleen doorgang kon vinden als het kind een ochtend van school werd thuis gehouden. Na overleg werd deze afspraak gewijzigd. Een beoordeling van het inhoudelijk contact kon alleen door de niet-verzorgende ouders worden gegeven. In de meeste gevallen vond men het contact goed. In een aantal gevallen zei men wel last van de aanwezigheid van de vrijwilliger te hebben. Er werd door een aantal niet-verzorgende ouders vermeld dat men vooral tijdens het contact in de speelkamer het gevoel kreeg bestudeerd te worden en dat dit belemmerend werkte in het contact.

Dit beeld wordt overigens bevestigd door de (interne) BOR-evaluatie van Latour (1997) waarin met betrekking tot informatie vooraf aan ouders is te lezen:

"Bijna de helft van deze ouders gaf aan dat de verstrekte informatie niet overeen kwam met de werkelijkheid, in die zin dat het Bor-project zich niet hield aan de afspraken."

Latour meldt verder:

"Dat de niet-verzorgende ouders een positiever oordeel hebben over de informatie die ze vooraf kregen. Ze waren dan ook duidelijk minder kritisch dan de verzorgend ouders. Het grootste probleem van de ouders die de informatie onvoldoende tot slecht vonden, was dat niet of niet voldoende duidelijk werd

verteld dat indien de ex-partners medewerking weigerden, het BOR-project niets kon doen. Dit leidde bij deze ouders tot frustratie. (...)

Met name de bevoegdheden van de begeleider zouden beter moeten worden aangegeven. Een kleine groep had verwacht dat de kinderen alleen onder begeleiding contact met vader zouden hebben. Achteraf bleek dit niet zo te zijn."

Verdere juridische procedures

Van de geïnterviewde ouders gaven er 13 aan dat nog niet was te overzien of er in de toekomst nog juridische procedures zouden plaats vinden met betrekking tot de omgang. Door 3 ouders werd aangegeven dat men zeker van plan is de door de rechter genomen beslissing (in alle gevallen geen omgangsregeling) aan te vechten. In deze gevallen is BOR tweemaal positief beoordeeld en eenmaal erg negatief.

Organisatie

De laatste vraag die aan de ouders werd gesteld was de vraag welke organisatie BOR het beste uit kon voeren. Het merendeel zegt dat BOR bij de Raad kan blijven. Men geeft aan dat de Raad in geval van een echtscheiding waarbij kinderen betrokken zijn toch al aanwezig is, op de hoogte is van de zaak en dat er een bepaalde invloed (een zekere dreiging) uitgaat die positief kan werken op een onwillige ouder. De laatstgenoemde dreiging was voor 2 ouders ook de reden waarom ze vonden dat BOR beter ergens anders ondergebracht kon worden.

5.3 Stellingen

De respondenten zijn tijdens de interviews gevraagd te reageren op vier stellingen:

Stelling 1: Het kind heeft recht op omgang met beide ouders

Met betrekking tot deze stelling (dit uitgangspunt is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek) geven 23 ouders aan het eens te zijn met deze stelling. De ouders benadrukken dat er goed gekeken moet worden naar wat in het belang van het kind is. Er wordt door een aantal ouders gezegd dat ze het gevoel hebben dat er meer wordt gekeken naar wat voor de ouder het beste uitkomt dan naar het belang van het kind.

Stelling 2: Het recht van het kind op omgang met beide ouders moet desnoods afdwingbaar gemaakt kunnen worden

Met betrekking tot deze stelling liggen de zaken wat gevoeliger. Veel wordt opgemerkt dat ook hier erg goed gekeken moet worden naar wat in het belang van het kind is. Als de ouder aangeeft geen contact met het kind te willen is het voor het kind niet goed om toch contact af te dwingen. Men vermoedt dat in dergelijke gevallen de andere ouder te weinig aandacht aan het kind zal of kan schenken.

Stelling 3: Beide ouders hebben recht op omgang met het kind

De stelling dat beide ouders recht hebben op omgang met het kind (tevens vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek), wordt onderschreven door het merendeel van de geïnterviewden. Ook hier wordt door de ouders aangegeven dat altijd gekeken moet worden of deze omgang in het belang van het kind is.

Stelling 4: Het recht van de ouders op omgang met het kind moet desnoods afdwingbaar gemaakt worden

Of het recht op omgang van de ouders met het kind moet kunnen worden afgedwongen bleek niet zo eenvoudig te beantwoorden te zijn.

Dit is volgens de geïnterviewden afhankelijk van de vraag of het kind contact *wil* met de andere ouder en of dit contact niet schadelijk is voor het kind. Daarnaast wordt opgemerkt dat rekening gehouden moet worden met het feit dat wanneer de verzorgende ouder het contact tegenwerkt dit voor het kind ook schadelijk kan zijn. De negatieve gevoelens van de verzorgende ouder kunnen leiden tot negatieve gevoelens ten opzichte van de andere ouder of loyaliteitsconflicten.

Twee ouders grepen deze stelling opnieuw aan om duidelijk te maken dat zij van mening zijn dat het allemaal moet draaien om het belang van het kind en dat men in Nederland veel te veel bezig is met het belang van de ouder.

Ouders die aangaven dat getracht moest worden het omgangsrecht af te dwingen is gevraagd op welke wijze dat het beste zou kunnen.

Veel van hen konden op deze vraag geen antwoord geven. Een aantal maal is er een voorstel gedaan. Zo werd er voorgesteld om een boete op te leggen telkens wanneer een verzorgende ouder het kind niet meegeeft. Een andere suggestie was om iets vergelijkbaars in te stellen als het puntenrijbewijs, waarbij je punten verliest wanneer je iets doet dat niet in het belang van het kind is, net zo lang totdat het gezag naar de andere ouders over gaat.

Ook werd gesuggereerd dat er meer en langer geprobeerd zou moeten worden om de ouders het belang van omgang te laten inzien.

Tenslotte werd door een ouder een voorbeeld uit het Zweedse familierecht aangehaald waar het gebruikelijk is een echtscheidingsovereenkomst te tekenen waarin de omgang tussen beide ouders en het kind gegarandeerd is. Deze ouder vertelde dat er zonder ondertekende overeenkomst er geen scheiding kon plaats vinden en bij niet nakoming van de overeenkomst kon een boete worden geheven.

De onderzoekers hebben een en ander nagezocht en inderdaad bleek het in Zweden gebruikelijk te zijn een overeenkomst te tekenen waarbij een dergelijke goedgekeurde overeenkomst ook afdwingbaar is. Er is echter niets bekend over het verplichtend karakter van de genoemde overeenkomst. In Noorwegen kent men een systeem waarin, als er kinderen zijn, bemiddeling verplicht is voordat de scheiding wordt uitgesproken. Aanvullende informatie hierover is opgenomen in bijlage 2.

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen worden gecombineerd weergegeven. De aanbevelingen zijn geursiveerd. De conclusies die zijn gebaseerd op de mening van de ouders dienen met enige omzichtigheid te worden gelezen, aangezien in het onderzoek slechts een beperkt aantal ouders kon worden geïnterviewd.

Ten aanzien van de rol en betekenis van BOR vanuit de Raad in de totstandkoming en continuering van de omgangsregeling

- In een ruime meerderheid van de zaken is sprake van een zelfstandige voortzetting van de omgangsregeling. Ten tijde van het interview gaven 14 van de 24 geïnterviewden aan dat deze omgangsregeling ten tijde van het interview nog steeds werkte.
BOR kan voortborduren op dit succes. Indien een omgangsregeling echter niet tot stand komt kan dat voor beide partijen ook betekenen dat er duidelijkheid en rust komt in een voordien onrustige en onzekere situatie. Of en in hoeverre dat ook een gewenste (zij het een paradoxale) uitkomst van BOR is of kan zijn voor kind en ouders (en daarmee voor BOR) dient in de werkwijze verder te worden verkend en uitgewerkt.
- De meerderheid van de geïnterviewde ouders is tevreden over deelname aan BOR in het kader van de omgangsregeling. Wel geeft de vraag naar de tevredenheid van ouders over de hele linie grote extremen te zien.
- BOR heeft vooral praktische betekenis voor ouders die niet in staat zijn zelf een omgangsregeling uit te voeren. Medewerkers geven aan dat vooral het winnen van vertrouwen belangrijk is en zetten daarbij ook in op ondersteunende/hulpverlenende taken in de richting van ouders.
Er dient helderheid te zijn ten aanzien van taken van BOR-medewerkers benodigd voor inzet ten behoeve van de totstandkoming en continuering van de omgangsregeling. Maatwerk is van groot belang.
- De inzet van BOR is slechts één van de factoren die bepalend zijn voor totstandkoming en continuering van de omgangsregeling. Andere bepalende factoren zijn het feit dat aan de omgangsregeling binnen BOR een (bindende) rechterlijke beschikking ('stok achter de deur') ten grondslag ligt en de 'helende werking' van het tijdsverloop.
Bij de verdere ontwikkeling dient de koppeling met deze factoren verder te worden uitgebouwd en versterkt.

Ten aanzien van toereikendheid van BOR in het kader van de effectuering en continuering van de omgangsregeling en eventuele benodigde wijziging van beleidsuitgangspunten

- BOR-medewerkers doen hun werk met groot enthousiasme en grote inzet, die in hoge mate wordt gewaardeerd door betrokken ouders. Daarbij voelen medewerkers zich (vooral vanuit de positie van het kind of de kinderen) zeer betrokken bij de zaak. Toch nemen medewerkers een neutrale positie in, die door ouders soms aan de kaak gesteld wordt, onder meer door te stellen dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de

zaak.

De neutrale positie van de BOR-medewerkers dient te worden gewaarborgd en bewaakt. Daarbij zal in de informatieverstrekking aan ouders heel helder gemaakt moeten worden wat de rol van BOR-medewerkers is, in onderscheid van bijvoorbeeld raadsonderzoekers. Zo kan de discretionaire of handelingsruimte van medewerkers zo groot mogelijk blijven. BOR kan een neutrale positie innemen totdat de positie van het kind wordt bedreigd. Dan heeft BOR een signalerende functie (via de coördinator) naar de Raad. Ouders zal ook dat heel duidelijk gemaakt moeten worden.

- De vraag of de inzet van BOR leidt tot een zelfstandig voortgezette omgangsregeling tussen ouders is voor de BOR-medewerkers van groot belang. Als een omgangsregeling op gang komt werkt dat voor de medewerkers zeer bevredigend. Lukt dat niet dan kan dat als belastend worden ervaren. Hier zit een belangrijk spanningsmoment voor de medewerkers. *De begeleiding van de medewerkers dient te voorzien in het hanteren van dat spanningsmoment.*
- Door een aantal ouders is aangegeven dat geen of te beperkte informatie met betrekking tot BOR is ontvangen. Er bestaat dan het risico dat men zich niet serieus genomen voelt en BOR stopzet. *Goede en volledige informatie over wat BOR wel en niet is en kan dient tijdig aan ouders te worden verstrekt. In feite gebeurt dat al via het voortraject door de Raad; op dit punt dient gewaakt te worden over volstreekte helderheid voor ouders en continu gefocust te worden op (terechte en onterechte) verwachtingen van ouders ten aanzien van BOR.*
- De belangrijkste afspraken benodigd voor uitvoering van een BOR-regeling worden op schrift gesteld. Het op schrift stellen biedt duidelijkheid voor alle betrokkenen. *Veel aandacht dient ook in vervolg daarop te worden besteed aan het doorzichtig maken van de BOR-regeling. Het feit dat ook tijdens de uitvoering zorgvuldig wordt geregistreerd en dat de registratie voor ouders in te zien is dient duidelijk te worden gemaakt aan ouders. Ook dient duidelijk te zijn voor welke doeleinden de registratie wordt gebruikt.*
- De gehanteerde werkwijze binnen BOR is zorgvuldig opgezet en van de nodige waarborgen voorzien. De voorbereiding en dossiervorming geschiedt door de coördinator en de uitvoering door vrijwilligers (met achtervang door coördinatoren). Daarbij is het uitgangspunt dat iedere zaak maatwerk is waarbij vrijwilligers een grote mate van vrijheid (discretionaire ruimte) hebben. *De scheiding in taken en de discretionaire ruimte voor vrijwilligers (binnen heldere grenzen door de organisatie aangegeven) dient te worden gehandhaafd. Wel dient er in de deskundigheidsbevordering (meer) aandacht te komen voor begeleiding van ouders met een allochtone achtergrond.*
- Aan het eind van BOR vindt een eindevaluatie plaats. De eindevaluatie is op dit moment vooral gericht op het verloop van BOR en verder de mogelijkheden om verdere afspraken te maken met het oog op een zelfstandige voortzetting. Er is echter weinig tot geen aandacht voor gerichte nazorg. BOR is gemaximeerd tot 6 maanden. *Bij de verdere ontwikkeling dient gerichtheid op de toekomst te worden versterkt. Na de huidige BOR-periode zou een minder intensieve (vervolg-*

of nazorg-/fase dienen te volgen. Daarbij zou dienen te worden nagegaan en vastgesteld wie verantwoordelijk is voor deze fase.

- Volgens de meeste betrokkenen is het terecht dat BOR bij de Raad is ondergebracht. Medewerkers hebben voordeel bij 'het aureool' van de Raad en ouders zijn in meerderheid van mening dat het geen probleem is dat BOR organisatorisch bij de Raad is ondergebracht omdat de Raad toch al betrokken is. Rechters dragen onder meer argumenten aan voortvloeiend uit de ketenverantwoordelijkheid van de Raad en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. BOR-coördinatoren nemen volgens hen daarbij een eigen positie in gebaseerd op het samen zoeken naar de juiste weg voor ouders in effectuering van een omgangsregeling.
*BOR is en blijft gebaat bij inbedding binnen de Raad. Het biedt de procedure een noodzakelijke context van niet-vrijblijvendheid. Wel dient aandacht te blijven voor scheiding van verschillende taken binnen de Raad, waar BOR een heel eigen (en nieuwe) positie inneemt.
De samenwerking met de rechtbank verdient een aparte plaats binnen de werkwijze van BOR.*

Ten aanzien van de blijvende effecten van BOR voor partijen die betrokken zijn bij een omgangsregeling en daar zelf niet uitkomen

- Alle geïnterviewde betrokkenen stellen de opbrengst voor het kind centraal. Uiteindelijk gaat het erom dat het kind recht heeft op omgang met beide ouders.
Het belang van het kind bij een goed werkende omgangsregeling dient inzet te zijn en te blijven van BOR.
- De inzet en opbrengst van BOR is vooral heel praktisch en feitelijk. Hoewel BOR-medewerkers ook insteken op ondersteuning en hulp, bieden de uitgangspunten en werkwijze van BOR daarvoor vooralsnog beperkte ruimte.
De signalerende functie binnen de werkwijze van BOR ten aanzien van (hulp)vragen of problemen die niet binnen BOR kunnen worden opgelost dient verder te worden versterkt om blijvende effecten voor de ouders zelf en voor BOR beter te kunnen waarborgen. Medewerkers melden daartoe eventuele signalen bij de coördinator die vervolgens de afweging maakt ten aanzien van verdere verwijzing bij problemen van de ouder dan wel van het kind.
- Het feit dat afspraken rond de effectuering en continuering van de omgangsregeling schriftelijk worden vastgelegd is voor alle betrokkenen van cruciaal belang. Naast afspraken in de rechterlijke beschikking worden aanvullende afspraken vastgelegd door BOR. Het nakomen van deze afspraken door alle partijen is voor de continuering van de omgangsregeling essentieel.
*Schriftelijk vastgelegde afspraken dienen voor de ouders betrokken bij de omgangsregeling zo helder en concreet mogelijk te zijn; nagegaan zou kunnen worden of ze voor ouders ook handelingsondersteunend kunnen zijn in de fase na BOR.
Los daarvan wordt aanbevolen om na te gaan of de BOR-medewerkers onder de klachtenregeling van de Raad vallen, Is dat niet zo dan dient te worden overwogen om specifiek voor BOR-projecten een klachtenprocedure op te stellen en daar eenduidige informatie over te verstrekken aan ouders.*

- De geïnterviewde ouders aarzelen waar het gaat om het effect van BOR op de effectuering van de omgangsregeling. In de totstandkoming van een omgangsregeling wordt de betekenis en inzet van BOR geplaatst naast het verstrijken van de tijd, dat door een groot aantal ouders als essentieel wordt ervaren. BOR biedt daarin in elk geval een overbruggingsfunctie in een voor kind en ouders moeilijke periode naar mogelijke zelfstandige voortzetting van de omgangsregeling.

Bij de uitbouw van BOR dient actief gebruikt te worden gemaakt van het feit dat ouders tijd nodig hebben om te komen tot een werkbare omgangsregeling en het zelfstandig voortzetten daarvan. Daarbij dient vooral gefaseerd te worden gewerkt.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuurlijst

Literatuurlijst

- Heeffe, Ursula, De effectuering van een omgangsregeling: een theorie. Wetenschapswinkel Tilburg, 2000.
- Hoefnagels, G.P., Handboek scheidingsbemiddeling: mediation als methode van recht en psychologie. W.E. J. Tjeenk Willink Deventer, 2000.
- Keulen, A, van, Echtscheidingsprocesdossier, Ars Aequi Libri, 1998.
- Chin-A-Fat, B. E. S, Omgangsbegeleiding een inventarisatie, WODC 1998.
- Latour-Douven, Monique, Het belang van het project Begeleide Omgangsregeling – een evaluatie over 1996, BOR-Maastricht, 1997.
- Jaarverslagen 1995 – 1999, BOR Maastricht.

Bijlage 2 Wetgeving buitenland

Noorwegen

ACT. NO 47 OF JULY 1991 RELATING TO MARRIAGE

Chapter 5. Hearing of cases regarding the dissolution of marriage and regarding separation

§ 26. Mediation, etc.

Spouses who have children of their marriage under 16 years of age shall in separation and divorce cases pursuant to sections 20 and 22 attend mediation proceedings before the case is brought before a court or the County Governor, cf. section 27. The purpose of the mediation is to reach an agreement concerning parental responsibility, right of access or where the child or children shall permanently reside, with due emphasis on what will be the best arrangement for the child/children. The Ministry will by regulation prescribe further rules regarding who may undertake mediation, pursuant to the first sentence, and regarding approval of such bodies. Mediation pursuant to the first paragraph is not required if the case has already been brought before a court with claim for divorce pursuant to section 23 or dissolution pursuant to section 24. Nor is mediation or information required when proceedings are instituted by a guardian pursuant to section 28, second paragraph. The spouses are under an obligation to attend in person unless compelling reasons prevent them from doing so. When an attempt at mediation has been made, a certificate shall be issued to that effect. The Ministry will by regulation prescribe further rules concerning exemptions from the obligation to attend mediation proceedings.

The Ministry will also prescribe rules concerning the terms on which a certificate stating that mediation has been attempted may be issued. Any person who undertakes to mediate has an obligation to maintain secrecy concerning what he or she learns in connection with such mediation.

The Ministry may issue further rules concerning the nature of mediation, and concerning the summons thereto and procedures to be followed.

(Folder published by The Ministry of Children and Family Affairs Norway
Adviser: the Central Government Information Service)

Zweden

The county administrative court can decide various measures. In the first instance, it is normal to have the child handed over on a voluntarily basis. If this is not possible, the court may ultimately decide on a default fine or collection. An order for a default fine means that the person who is taking care of the child is liable to pay a stiff pre-determined fine in the event of default in handing the child over. Collection comprises a measure that can only come into question in exceptional cases. It means that the child is collected and brought to the custodian through the agency of the police. Collection may only be decided on if enforcement cannot otherwise be implemented or if collection is necessary to avoid the child suffering serious injury.

Even in those cases where a court has decided on the contact of a child with a parent with whom the child does not live, an application for enforcement can be made to the county administrative court. This also applies if there is an agreement that has been approved by the social welfare

committee. The main means of compulsion that can be applied in these cases is a default fine. Collection may be decided on only if enforcement cannot be implemented otherwise and the child has a particularly strong need of contact with the parent.

For the sake of the child, certain protective provisions have been included in the Code. Among these, it is prescribed that the county administrative court may not decide on enforcement if the child opposes being handed over and the child has attained the age of 12 or attained such maturity that its wishes should be taken into account. However, even if the child opposes the measure, a decision may be made on enforcement if the court considers that it is necessary having regard to the best interests of the child.

Furthermore, enforcement may be refused if there is a more than a trivial risk that the physical or psychological health of the child may be harmed.

The county administrative court can also refuse enforcement in certain cases, where there are reasons for the issues of custody, residency or contact

to be considered by a district court.

(Bron: Family Law- Information on the rules, uitgave van het Zweedse Ministerie van Justitie)