

# De uitdaging: rechtszorg in plaats van rechtsstrijd bij scheiding

Versie 9, april 2017

## **Samenvatting**

*Scheiding is voor kinderen en partners een reorganisatieproces zonder weerqa. Ineens sta je er alleen voor. Met al je verdriet en zorgen. Hoe ga je verder met elkaar om? Wie ben je eigenlijk zonder elkaar? Wat gebeurt er financieel? Het leven van ieder uur van de dag verandert. Partners nemen afstand en afscheid. Dat ze samen goede ouders blijven, is cruciaal voor kinderen. Die willen loyaal mogen zijn naar beide ouders. Een veilig thuis waar ze zich optimaal kunnen ontwikkelen.*

*Er is veel uit te zoeken en te regelen. Daarbij spelen sterke emoties en grote belangen. Hulp, ordening of toezicht door een rechter zijn daarom nodig. Maar de huidige juridische manier van werken versterkt conflicten en is tijdrovend. Ook de rechter kan niet effectief genoeg zijn. Daarom is een uitdagende en werkelijk vernieuwende aanpak nodig. Gemaakt voor kinderen en ouders, gebaseerd op wat werkt voor jongens, meisjes, moeders en vaders.*

*Rechtbanken, advocatenkantoren, mediators, zorginstellingen en nieuwe aanbieders hebben al veel goeds ontwikkeld. Gemeenten stimuleren goede initiatieven. Er zijn veel bevlogen professionals die kinderen en ouders helpen. Maar iedere jurist, mediator, pedagoog, psycholoog, financieel expert of scheidings-helper werkt vanuit de eigen kunde en rol. Met alle verwarring die je dan weer kan krijgen. De twee partners en hun kinderen hebben moeite op één goed spoor te komen. Daarom is het tijd voor een vernieuwde hoofdroute: rechtszorg bij scheiding. Met vier doelen:*

*(1) De route wordt gericht op duurzame, rechtvaardige afspraken tussen goed geïnformeerde gezinsleden, met waar nodig hulp en steun. Dit begint al wanneer kinderen op de wereld komen. Het is goed als ouders dan al afspraken maken over opvoeding, samenleven en uit elkaar gaan. Gezinsleven is niet eenvoudig. Als spanningen ontstaan, krijgen partners hulp om elkaar alsnog te vinden. Of om de nieuwe situatie te accepteren en in de toekomst te gaan kijken. Daarna gaan ze in rust aan goede oplossingen werken, samen hun verantwoordelijkheid nemend en gesteund, of vanaf het begin goed begeleid. Afspraken zijn duidelijk en groeien mee met nieuwe gezinsverbanden.*

*(2) Juristen, en met name rechters, worden toegankelijk zonder juridische strijd op basis van ingenomen standpunten. Advocaten en rechtbanken krijgen betaald voor goed werkende gezinsafspraken. Niet, zoals nu, voor iedere stap in de strijd. Er zijn nieuwe modellen voor advocatuur en rechtbankprocedures in familierecht. Die ontwikkelen we verder, met passende financiering.*

*(3) Soms is het moeilijk; of zijn mensen moeilijk. Dan is “wat werkt” voor gezinnen in scheiding het uitgangspunt voor alle professionals. Die spreken meer dezelfde taal. Ze herkennen risico's en beschermende factoren vanuit dezelfde basiskennis. Internationaal is er veel wetenschappelijke kennis over effectieve interventies bij scheiding. Die komt in een behandelrichtlijn, samen met de*

kennis van professionals en “ervaringsdeskundigen”. Als de beste routes bij scheiding duidelijker worden, kunnen ouders, kinderen, hulpverleners, rechters, advocaten, mediators en andere experts hun bijdragen veel beter afstemmen. De kwaliteit gaat omhoog. Zo werkt een huisarts of een ziekenhuis ook. Met goed onderzochte en erkende behandelingen.

(4) De nieuwe werkwijze wordt online ondersteund. Zodat mensen in alle rust overzicht kunnen krijgen en samen aan hun afspraken kunnen werken. Zodat ingeschakelde professionals dezelfde informatie hebben en gericht hun interventies op elkaar kunnen afstemmen. Een mogelijkheid daarvoor is de Rechtwijzer Uit Elkaar benadering. Dit platform is, na een pilotfase, gelanceerd in Nederland, Engeland en Canada. Advocaten en mediators kunnen er goed mee werken, al zijn er nog genoeg verbeteringen mogelijk. Het platform is gebouwd om ook rechters te ondersteunen. Na zes maanden is de waardering van gebruikers 7.7 uit 10. Afspraken bleken werkbaar en er is een positieve invloed op relaties. Deze scores zijn flink hoger dan die in bestaande scheidingstrajecten. Internationaal wordt deze Nederlandse bijdrage aan een goede rechtspleging al hoog gewaardeerd.

Dit plan versterkt andere initiatieven om echtscheidingen in goede banen te leiden, maar is ook uniek. Het gaat hier voor het eerst om het (wettelijke) fundament van de juridische procedure, de basis manier van werken in (v)echtscheidingen. Ook is er de omslag naar evidence-based werken en een nieuw model voor financiering. Kosten voor de overheid verminderen en worden beheersbaar. Juristen en andere dienstverleners gaan een veel waardevollere bijdrage leveren. Hun interventies gaan mensen beter helpen. Gespreid over een langere periode, kunnen ouders dan meer meebetalen aan een steviger fundament voor hun eigen toekomst.

Ook de partners in de rechtszorg groeien geleidelijk toe naar betere afspraken. Een coalitie van binnen en buiten de scheidingsketen gaat dit realiseren. We streven naar een Rechtsplegingsakkoord Scheiding, aansluitend bij een City Deal met betrokkenheid van gemeenten. Social impact investeerders, gemeenten, de rechtspraak en de rechtsbijstand vormen een samenwerkingsverband, gefaciliteerd door Hiil, en op kwaliteit aangestuurd door een brede groep van experts. De partners investeren ieder rond 1 miljoen Euro in de basisstructuur voor de rechtszorg. Het onderhoud en de verdere innovatie komt uit gebruikersbijdragen. Rechtspraak, advocatuur en het Ministerie van Veiligheid en Justitie werken als partners mee. De nodige regulering komt er snel.

Het plan is een innovatieplan. Dit betekent dat wordt ontwikkeld en samengewerkt volgens methodieken die zich in de IT industrie en in de productontwikkeling hebben bewezen, en inmiddels ook in de juridische innovatie. Ontwikkelteams, met een brede spreiding van kennis, vaardigheden en achtergronden, werken aan de resultaten die moeten worden gerealiseerd, zoals de procedure bij de rechter, de behandelrichtlijn, het financieringsstelsel voor interventies en de governance-structuur (neer te leggen in het rechtsplegingsakkoord). Zij realiseren de doelen die door de partners in het plan zijn gesteld. De teams expliciteren de terms of reference waaraan de resultaten moeten voldoen, primair vanuit de behoeften van ouders en kinderen en in tweede instantie vanuit het perspectief van kwaliteit van professionals en organisaties in de sector. In een scrum-proces leveren de teams eerst een testbaar prototype op van hun resultaten, vervolgens een minimaal werkende versie die kan worden ingevoerd en dan volgende verbeterde versies voor steeds bredere invoering. De partners in het rechtsplegingsakkoord zijn gezamenlijk opdrachtgever en aanvaarden of verwerpen de resultaten aan de hand van de doelen en de terms of reference. Zij, en de Tweede

*Kamer, kunnen zo de ontwikkeling op de voet volgen en (gezamenlijk) bijsturen. Deze ontwikkelroute is ook gekozen, omdat deze vernieuwing niet vormgegeven kan worden via de gebruikelijke middelen van wijzigingen in de vele toepasselijke wetten en de bestaande financierings-knoppen. Het gaat deels om vernieuwing van juist die “vaste” systemen. Dit proces borgt dat snelle en daadwerkelijke vernieuwing plaatsvindt, buiten maar in verbinding met de bestaande kanalen rond het Ministerie van Veiligheid en Justitie.*

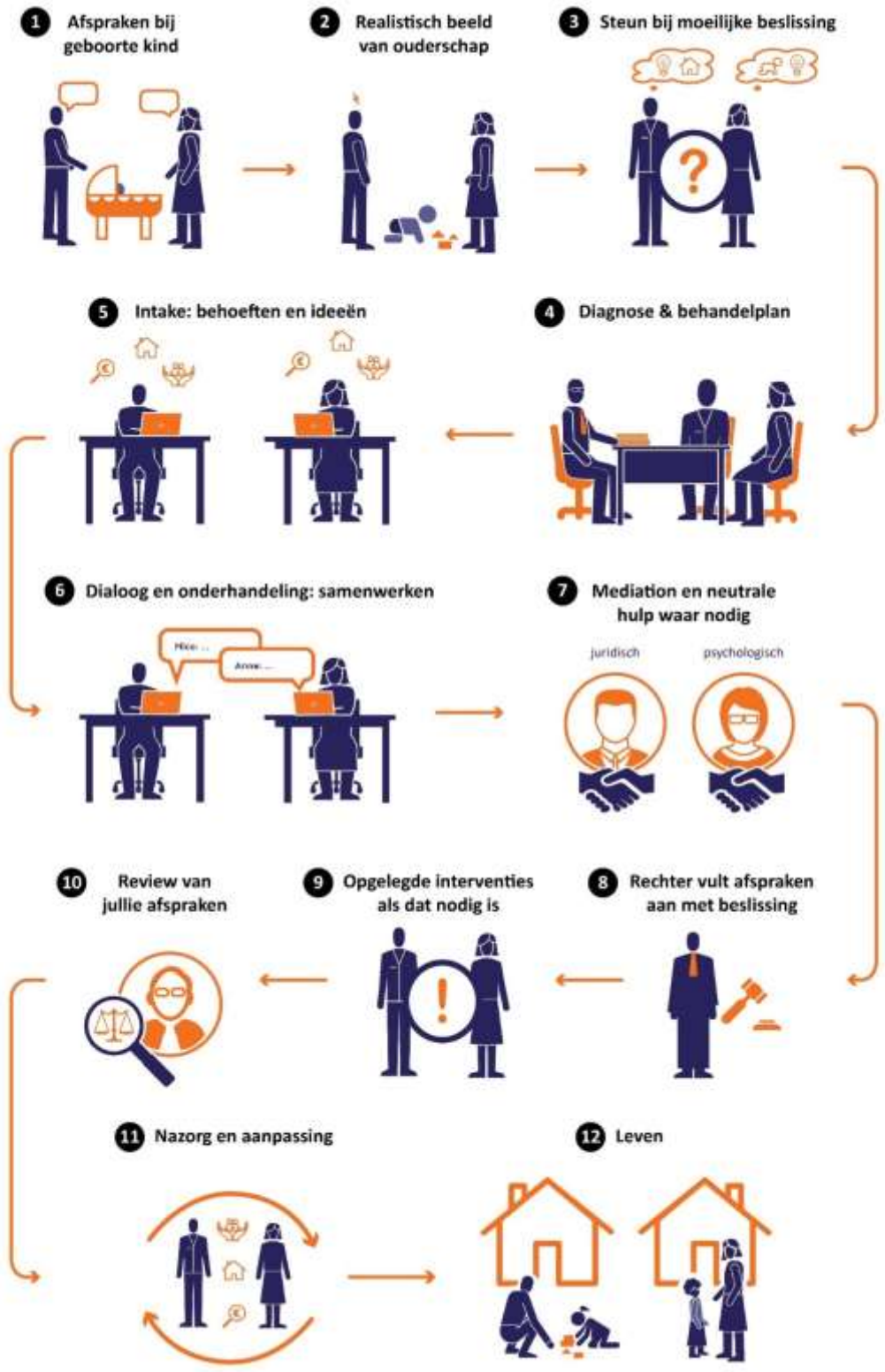
*Deze samenwerking is urgent: jaarlijks worden nog duizenden kinderen en ouders getraumatiseerd door scheiding. Er vallen doden en gewonden. Wie zich nu tot de rechter wendt, moet bang zijn voor meer conflict, kosten en escalatie. Dat is een belemmering voor de toegang tot een eerlijk proces met een onafhankelijke rechter. De rechten van het kind en het recht op familielevens dreigen te worden geschonden. De kansen om het beter te doen zijn groot. Want hoe je uit een scheiding komt, bepaalt de kwaliteit van leven van jou en je kinderen voor de volgende zestig jaar.*

*Deze versie is tot stand gekomen op basis van vele projecten en onderzoeken naar een betere toegang tot het recht voor familiezaken. In continu overleg met een brede groep van experts en instanties, die aandachtspunten hebben aangedragen. Het plan is ingediend in de divorce challenge, en is daaruit als een van vijf koplopers geselecteerd. De bijdragen aan de divorce challenge, waaronder de bijdragen en wensen van ervaringsdeskundigen, en de visie van de rechtspraak, zijn zoveel mogelijk verwerkt en hebben tot bijstelling geleid. De wijze van innovatie en een groot aantal onderdelen zijn verder toegelicht en uitgewerkt op basis van prikkelende vragen en overleg met het Ministerie van VenJ. Het team dat aan het plan werkt wordt geleid door Maurits Barendrecht, Carla Goosen en Krijn van Beek (zie Bijlage 2).*

## Inhoud

Rechtszorg in scheiding: hoe een gezin het zal ervaren .....	7
❶ Afspraken rond geboorte kinderen .....	7
❷ Beginnend ouderschap: een realistisch beeld .....	7
❸ Spanningen en moeilijke beslissingen .....	7
❹ Diagnose en behandelplan .....	8
❺ Intake: persoonlijke behoeften en ideeën.....	8
❻ Dialoog en onderhandeling: samenwerken.....	9
❼ Als het samen niet lukt: mediation en neutrale juridische hulp.....	10
❽ Rechter vult afspraken aan met beslissing .....	10
❾ Opgelegde interventie door de rechter.....	10
❿ Onder toezicht van neutrale reviewer of rechter.....	11
⓫ Tijdens de hele periode dat de scheiding wordt gerealiseerd: nazorg.....	11
⓬ Leven .....	12
1. Scheiding: ingrijpend en risicovol .....	13
2. De juridische procedure werkt niet .....	14
2.1 Werkwijze rechtspleging versterkt conflict .....	14
2.2 Financiering werkt duurzame oplossing tegen .....	18
2.3 Lage waardering voor rechtvaardigheid in scheidingstrajecten .....	19
2.4 Afspraken maken is hoofdroute, kwaliteit vaak te laag.....	21
2.5 Ervaringsdeskundigen kritisch over aanpak.....	22
2.6 Groot aantal initiatieven en niet-juridische zorg rond scheiding .....	23
2.7 Initiatieven in de rechtspraak .....	26
2.8 De procedure werkt hulpinterventies tegen .....	28
3. De nieuwe aanpak op hoofdlijnen .....	29
3.1 Geboorte contract.....	29
3.2 Intake en triage .....	30
3.3 Nieuwe procedure bij rechter geheel gericht op afspraken.....	31
3.4 Regie door gezinsbegeleider(s): de “gezinsadvocaat+” of gezinsregisseur .....	35
3.5 Kennis en goede praktijken in een behandelrichtlijn .....	37
3.6 Rol en inbreng van het kind .....	38
3.7 Passende (neutrale) interventies voor (v)echtscheiding: “wat werkt” .....	38
3.8 Online ondersteuning .....	39
3.9 Internationale ontwikkeling en samenwerking .....	42

4. Contouren voor samenwerking rond scheiding.....	42
4.1 Een brede coalitie van expertise.....	42
4.2 Een rechtsplegings-akkoord, onderdeel scheiding .....	45
4.3 Ontwikkel- en innovatieproces .....	47
4.4 Financiering en planning.....	49
5. Kader van regelgeving.....	50
5.1 Innovatie, doelregulering en right to challenge.....	50
5.2 De divorce challenge .....	51
5.3 De huidige procedure, Art. 6 en 8 EVRM; het Kinderrechtenverdrag .....	53
5.4 Aan te passen regelgeving .....	53
5.5 Ontwikkeltraject voor aanpassing van regelgeving .....	54
6. Exploitatie, financiering en organisatie .....	55
6.1 Financiering.....	55
6.2 Organisatie en governance .....	56
7. Maatschappelijke kosten en baten.....	58
7.1 Sociale impact van investering.....	58
7.2 Input voor business case.....	59
7.3 Maatschappelijke kosten en batenanalyse zeer gunstig .....	61
8. Wat nodig is om dit te realiseren.....	63
Bijlagen.....	64
Bijlage 1: Terms of reference voor scheidingsprocedure .....	64
Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde experts die deze richting steunen .....	68
Bijlage 3: Een kader voor gezamenlijke verandering in juridische sector.....	71
Bijlage 4: Mogelijke inhoudsopgave behandelrichtlijn .....	72



## Rechtszorg bij scheiding: hoe een gezin het zal ervaren

Hoe gaat de rechtszorg er in het voorstel uit zien? De rechtszorg aanpak is ontwikkeld vanuit de behoeften van de kinderen en hun ouders om wie het gaat. Wat hebben zij nodig, op welk moment, en wat werkt het beste? In het volgende deel, vanaf 1: 'afspraken rond de geboorte kinderen' tot en met 11 en 12 'nazorg' en 'leven' wordt in grote lijnen het proces geschetst hoe mensen in scheiding het proces van rechtszorg zullen ervaren.

### 1 Afspraken rond geboorte kinderen

Als het goed is, hebben jullie al een zekere basis voor hoe je samen verder vorm zult geven aan je ouderschap. Want bij de geboorte van jullie kind hebben jullie al enkele afspraken gemaakt over wat jullie belangrijk vinden in de opvoeding en voor de omgeving die jullie samen voor het kind willen creëren. Daarbij is er ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat het samen niet lukt. Hoe gaan jullie dan ieder een eigen rol hebben? Hoe ga je dan met elkaar om? Wat worden de zakelijke afspraken?

### 2 Beginnend ouderschap: een realistisch beeld

Een gezin met jonge kinderen krijgt met grote veranderingen te maken. De relatie tussen jullie verandert. Het kind bindt jullie, maar vraagt ook zorg en aandacht. Voor elkaar zijn jullie er mogelijk minder. Het leven wordt minder vrij en dat is wennen. De eerste vragen over opvoeding komen op. Hoe ben je daarop voorbereid? Is echt alles bespreekbaar, of wordt er tussen jullie van uitgegaan dat dit allemaal natuurlijk en vanzelf gaat? Hoe helpt je familie en je omgeving?

Veel ouders en experts geven aan dat er weinig voorbereiding is op ouderschap en de gevolgen daarvan voor relaties. Dus daar is meer aandacht voor gekomen. Het zonnige, rozige huwelijks- en gezinsbeeld, werd realistischer. En daarmee ook veel echter en rijker.

Daar heb je veel over gehoord en gesproken in de periode van beginnend ouderschap. In verschillende vormen, die bij jullie passen. Film, de opvoedcursus, een onderling ouder-functioneringsgesprek, relatie-onderwijs op scholen, goede voorbeelden, vrienden die elkaars relaties een beetje in de gaten houden. In de samenleving is gezin niet meer iets vanzelfsprekends en beslotens. Als het goed is hebben jullie hier echt contact mee gemaakt. Op een passende manier, voor vrouwen én voor mannen. Voor gewonere relaties, en voor alle samen- en niet-samenleefvormen waarvoor jullie gekozen hebben. Of in terecht gekomen zijn, want niet ieder ouder-stel kan samen tot deze keuzes komen.

### 3 Spanningen en moeilijke beslissingen

Het kan zijn dat de relatie onder zware spanning komt te staan. Ontrouw, de veranderende situatie met kinderen, geldproblemen, verwachtingen die niet uitkomen of verslaving? In welke relatie komt niets van dit alles voor? Voor je het weet kom je in een negatief patroon met elkaar. Los dat maar eens op. Eigen verantwoordelijkheid is belangrijk. Maar betekent dit ook dat je alles maar zelf moet zien te bespreken en beslissen? Dat wordt al helemaal ingewikkeld als er zwaardere problemen spelen. Lichtere en zwaardere vormen van huiselijk geweld komen best veel voor. Het kan niet, het mag niet, en toch gebeurt het. En ook dan gaat het leven als ouders en kinderen van elkaar verder.

Het is beter om in zo'n situatie geen overhaaste beslissingen te nemen en hulp te aanvaarden.

Relatietherapie, en andere vormen van werken aan de relatie zijn dus gewoon. Want een relatie beëindigen en ieder apart verder gaan heeft grote gevolgen. Dus als het vermeden kan worden, zonder in een onaanvaardbare situatie te komen, dan blijft samen verder een belangrijke optie.

Als je samen besluit uit elkaar te gaan, of de ander tenminste de tijd geeft om de nieuwe situatie te accepteren, dan blijkt de scheiding beter te verlopen. Zelf heb je ook echt de tijd nodig om te verwerken, geleidelijk te kiezen en een nieuwe koers te vinden.

#### 4 Diagnose en behandelplan

Stel je hebt je besluit genomen. De eerste fase is er dan één van opvang, diagnose en reflectie. Je vindt een luisterend oor, waar je je zorgen en eerste vragen kwijt kunt. En waar je op de voor jullie passende weg wordt geholpen. Ook krijg je een aantal vragen voorgelegd. Om de eigen situatie te doorgronden en te zien waar alle gezinsleden emotioneel staan. Je wordt doorverwezen naar informatie en hulp om in deze belangrijke fase op een goede manier met de kinderen en met je partner te spreken.

Je krijgt ook informatie over hoe je met je kinderen kunt omgaan in een situatie van scheiding. Kinderen hebben vooral rust nodig, door kunnen gaan met hun leven en een veilige plek waar zij hun eigen emoties en verhaal op een goede manier kwijt kunnen: een familielid, familievriend(in), buddy of professional. Zij moeten zich niet verantwoordelijk gaan voelen, partij gaan kiezen of zelfs object van strijd worden.

Er is een online voorziening, zodat je zelf je weg kunt vinden, dingen kunt nalezen en geleidelijk het overzicht kunt krijgen. Alleen, of met iemand die je ondersteunt. Je kunt ook terecht bij een jurist of psycholoog die je helpt, of met jullie samen gesprekken heeft. Want niet voor iedereen werkt een online voorziening het beste.

En soms is de situatie nijpend en risicovol. Er zijn veel signalen dat er een vechtscheiding kan ontstaan of dat jullie samen als ouders niet tot oplossingen kunnen komen die een goed ontwikkelingsklimaat voor de kinderen waarborgen. Zijn die signalen er, dan is er een intake door professionals op basis van een gevalideerde diagnosemethode en wordt het scheidingstraject vanaf het begin neutraal begeleid.

In deze fase staat ook je eigen emotionele welzijn centraal. Want het proces van scheiding is intensief, stressvol, complex en er staat veel op het spel. Veel mensen zoeken daarin vanaf het begin begeleiding. De vormen van begeleiding die volgens onderzoek het beste werken worden duidelijk omschreven met financiële voorwaarden en zijn per direct beschikbaar.

#### 5 Intake: persoonlijke behoeften en ideeën

Dan krijg je vragen die je helpen te onderzoeken wat de dingen zijn die voor de toekomst goed geregeld moeten worden. Dat zijn ongeveer 20 kwesties, waarop ieder scheidend paar op basis van ervaring en onderzoek redelijk gedetailleerde afspraken zal moeten maken. Het gaat onder meer om



de onderlinge communicatie, de toekomst van de kinderen, de huisvesting en de financiële aspecten. Je krijgt informatie over de oplossingen die andere scheidende paren in het verleden gekozen hebben. Steeds is de vraag niet wat jij wilt of wat het beste voor jou persoonlijk is, maar wat het beste zal werken voor jullie samen: voor de kinderen uiteraard, maar ook voor je ex-partner. Zo krijg je een overzicht van de taak die voor jullie ligt: om voor alle gezinsleden een goede toekomst te vormen na de scheiding.

De informatie die je krijgt is steeds neutraal geformuleerd. Je wordt niet richting een scheiding gestuurd. Ook als je bij elkaar blijft, is het maken van afspraken over opvoeding, onderlinge communicatie en financiën nodig. Je krijgt ook inzicht in gevolgen van een keuze voor scheiding, zoals de impact op kinderen en de meestal krappe financiën.

Soms zijn de spanningen al groot, spelen er schulden, of zijn er andere bijzondere risico's die je al in een vroeg stadium kunt signaleren. Als dat nodig is, wordt er in de eerste fase ook een netwerk rondom jullie gezin gevormd. Zodat de zorg en hulp die jullie tijdens de scheiding nodig hebben beschikbaar is en goed op jullie en op elkaar is afgestemd. Zodat alles goed blijft verlopen, ook als het lastiger wordt.

## **6** Dialoog en onderhandeling: samenwerken

Als je verder wilt met de scheiding, kun je jouw toekomstige ex-partner uitnodigen om jullie relatie op een goede manier te beëindigen en daarover afspraken te maken. Ook je partner gaat dan eerst dezelfde fase van opvang, diagnose en reflectie door. Los van elkaar geven jullie eerste ideeën van wat voor het gezin goede oplossingen zouden kunnen zijn. Je reageert dus niet meteen op elkaars wensen, maar maakt eerst je eigen afweging. Als er indicaties zijn dat het scheidingsproces moeilijk gaat verlopen, krijgen jullie daar hulp bij.

Daarna gaan jullie in gesprek over de afspraken die jullie willen maken. Jullie eerste ideeën over oplossingen worden naast elkaar gezet, en dan blijkt meestal dat jullie op hoofdlijnen in dezelfde richting denken. Je krijgt goed geformuleerde en afgewogen standaard afspraken te zien die bij jullie keuzes passen. Die kunnen jullie vervolgens samen of met hulp aanpassen aan je persoonlijke situatie. De standaard afspraken zijn gebaseerd op onderzoek over wat werkt en goede praktijken van echtscheidings-professionals. De afspraken zijn in eenvoudige taal geformuleerd, maar juridisch, financieel en praktisch houdbaar.

Jullie kinderen krijgen ruimte om hun inbreng te geven. Dat gebeurt op een veilige manier, die past bij hun leeftijd. De manier waarop dat gebeurt, is ontwikkeld op basis van langjarig onderzoek en inzichten van pedagogen en psychologen. Voorkomen wordt in ieder geval dat ze keuzes moeten maken of zich verplicht voelen om hun stem te laten horen. Ze krijgen wel de gelegenheid om te vertellen hoe zij jullie scheiding beleven en wat voor hen belangrijk is. Daar krijgen ze hulp bij. De uitkomsten worden ook met jullie gedeeld en daarbij krijg je advies hoe het beste met die informatie om te gaan.

## **7** Als het samen niet lukt: mediation en neutrale juridische hulp

In het vervolg van het proces zijn de afspraken die al tussen jullie zijn gemaakt, steeds het uitgangspunt. Alles staat in het teken van verbetering en compleet maken van de afspraken. Je kunt daarbij ieder op het moment dat je dat nodig lijkt neutrale hulp inroepen, of de al aanwezige hulp uit jullie netwerk erbij roepen. Je bent niet afhankelijk van de ander of die dat ook wil. Een mediator kan je helpen om afspraken te maken op onderwerpen waar jullie er nog niet uitkwamen.

Zijn er ingewikkelde kwesties te regelen, zoals verrekening op basis van huwelijkse voorwaarden of de gescheiden voortzetting van een familiebedrijf, dan helpt een gespecialiseerde advocaat jullie om een oplossing te vinden. Die doet dat als een neutrale expert, die aan de hand van de regels en best practices samen met jullie oplossingen ontwikkelt. Dit zijn wel situaties waarin een extra betaling wordt gevraagd.

Zo groeien jullie geleidelijk naar steeds betere afspraken toe. Op het moment dat één van jullie daar emotioneel nog niet aan toe is, krijgt die daarbij begeleiding. En is er blijvende aandacht voor wat de kinderen tijdens de scheiding nodig hebben. In de tussentijd gelden voorlopige afspraken.

## **8** Rechter vult afspraken aan met beslissing

Je kunt ook aan de rechter vragen om een oplossing te geven. Je levert dan je (nog niet complete) scheidingsplan in bij de rechter. De rechter vult dan jullie afspraken aan op de punten waar je er niet uit kwam. Dat kan natuurlijk en dat mag ook. Een rechter kan bijvoorbeeld de vraag over de hoogte van de alimentatie voor je beantwoorden. Of je helpen tot een goede omgangsregeling voor de kinderen te komen.

De rechter krijgt dan jullie dossier en je maakt een afspraak voor een zitting op de rechtbank. Daarvoor kan ook de mediator worden uitgenodigd, een advocaat of een ander die jullie helpt.

De zitting heeft de vorm van een gesprek over het vinden van de beste, meest eerlijke oplossing. De rechter bespreekt de open punten met jullie. En je krijgt vooraf nog extra informatie over de spelregels daarvoor, waarbinnen de rechter een beslissing zal nemen. De rechter geeft eerst aan in welke richting hij of zij denkt. Dan komen jullie er misschien alsnog samen uit. Lukt dat niet, dan wordt de beslissing van de rechter onderdeel van jullie scheidingsplan. Dit plan wordt zo steeds beter en completer.

## **9** Opgelegde interventie door de rechter

De rechter helpt bovendien waar nodig om te zorgen dat jullie beiden je ook aan de afspraken houden. Soms, en voor sommige mensen, is dat moeilijk. De rechter helpt door daar toezicht op te houden of eventueel door een sanctie op te leggen. Ook jullie eigen omgeving kan hierbij worden ingeschakeld, zodat toezicht en steun ook in jullie eigen omgeving(en) aanwezig zijn.

Als er complicaties zijn, zoals een hoge mate van conflictgedrag of indicaties van huiselijk geweld, kun je dat ook aangeven. Mocht het heel hoog oplopen, en jullie met elkaar in een soort onderlinge oorlogssituatie terecht komen, dan krijgen jullie strakkere begeleiding en hulp om uit dit vechtdrag te komen. De betrokken hulpverleners zullen jullie blijven aanspreken op je

verantwoordelijkheid voor de kinderen en voor elkaar. Als jullie samen niet tot afspraken komen, zullen die zo nodig voor jullie worden gemaakt.

Dan worden de best mogelijke interventies besproken en zo nodig door de rechter opgelegd. De rechter, en alle andere experts die jullie inschakelen (advocaten, mediators, jeugdzorg, psychologische zorg), hebben kennis over wat het beste werkt. Net als een arts werken ze op basis van een behandelrichtlijn waarin de stand van de rechtszorg kennis rond scheiding is opgenomen. Die richtlijn wordt steeds verder verbeterd. Die richtlijn is op internet beschikbaar en jullie kunnen dus meekijken naar wat er aan behandelingen mogelijk is, of er vragen over stellen. Net als bij een dokter of in een ziekenhuis.

De interventies waar naar een rechter kan verwijzen zijn duidelijk omschreven. Als de rechter verwijst, is daarmee ook de eventuele overheidssubsidie voor de kosten in principe geregeld.

### **10** Onder toezicht van neutrale reviewer of rechter

De afspraken blijven altijd jullie eigen verantwoordelijkheid. Maar het is prettig als er ook een neutrale expert naar kijkt. Als op ieder onderwerp afspraken zijn gemaakt, kijkt een neutrale advocaat (reviewer) of de afspraken werkbaar en evenwichtig zijn en doet suggesties voor betere formuleringen.

De reviewer controleert aan de hand van een lijst van onderwerpen of de afspraken evenwichtig en werkbaar zijn. Bijvoorbeeld voor wat betreft de hoogte van alimentatie of de verdeling van schulden. Daarbij gaat hij of zij na of jullie beiden voldoende op de hoogte zijn van wat normaal gesproken de rechtvaardige afspraken zouden zijn.

### **11** Tijdens de hele periode dat de scheiding wordt gerealiseerd: nazorg

Je krijgt regelmatig de vraag of het goed loopt. Dan kun je eventueel je afspraken zelf bijstellen, of weer hulp vragen om dat te doen. Het steeds beter maken van de afspraken gaat door in de jaren na de scheiding. Dan blijkt immers of de afspraken werken en welke nieuwe kwesties opkomen, zoals een verhuizing, een nieuwe baan of een nieuwe partner. Steeds krijgen jullie informatie over hoe zoiets het beste kan worden opgevangen. En ervaren jullie dat deze kwesties voor heel veel mensen moeilijk waren en toch goed konden worden opgelost. Zo verloopt ook de kritische periode na de scheiding goed gecoördineerd.

In beginsel loopt de scheidingsbegeleiding gedurende drie tot vier jaar. Tijdens die periode kunnen jullie de afspraken aanpassen. De reviewer blijft tijdens die periode de aangepaste afspraken bekijken op werkbaarheid en eerlijkheid. Het systeem vraagt jullie regelmatig of de afspraken goed werken en of er nog aanpassing nodig is, omdat er dingen gaan wijzigen. Zo houden jullie elkaar goed op de hoogte en ontstaan er niet opeens onverwachte nieuwe spanningen.

Ook een mediator of beslisser (rechter) kun je opnieuw inschakelen. Je wordt dan in principe weer door dezelfde persoon, die jullie situatie al kent, verder geholpen. Eén of twee aanpassingen per jaar]

zijn in de trajectprijs, het abonnement of de eerste betaling inbegrepen. Heb je nog extra hulp nodig, dan kan dat door bijbetaling op dat moment.

## 12 Leven

Wat een traject. Maar het is het ook waard. De waarde van een goede gang van zaken rond scheiding werd vroeger onvoldoende onderkend. Iedereen sprak en dacht in termen van risico's, die ook goed werden **onderzocht**: kans op depressie bij kinderen, slechte schoolprestaties, verslechtering relatie tot één van de ouders, financiële problemen, stress en gezondheidsrisico's en meer problemen in toekomstige relaties.

Waarom niet andersom bekeken? Goede afspraken voor het vervolg van de relatie tussen ouders en kinderen zijn hun gewicht in goud waard. Ze staan voor kinderen die gelukkiger zijn, verder komen in hun leven door een betere opleiding. Voor meer realisme over wat jij wel kunt en wie je wel bent. Voor meer vrede met het verleden en meer kans op een goede toekomst.

## 1. Scheiding: ingrijpend en risicovol

Iedere Nederlander weet het en heeft er ervaring mee, zelf of in de naaste omgeving. Scheiding is ingrijpend en bijna altijd traumatisch. Alles staat op zijn kop: de emotionele band tussen kind en iedere ouder, de rust van de dagelijkse routines, het huis als veilige uitvalsbasis en de economische toekomst voor alle gezinsleden. Verhoudingen binnen een gezin, die in jaren stap voor stap zijn opgebouwd, moeten in een korte periode helemaal opnieuw worden ingericht. Het is een reorganisatie-proces zonder weerga. Scheiding kan nodig en bevrijdend zijn. Maar het gaat gepaard met hevige emoties, grote persoonlijke impact en complexe financiële gevolgen.

De risico's dat dit niet goed gaat, zijn goed onderzocht. Volwassenen die kinderen van gescheiden ouders zijn hebben gemiddeld een lagere opleiding. Ze zijn minder gelukkig. Ze hebben een grotere kans op problemen in hun eigen huwelijk. Ze hebben een slechtere relatie tot hun ouders ([Amato, Research on Divorce, 2010](#)). Risicofactoren voor kinderen zijn met name:

- Vermindering van gezinsinkomen
- Gebrekkig psychologisch functioneren van de ouder waarbij ze wonen
- Weinig effectief ouderschap
- Verlies van contact met de andere ouder
- Voortdurend conflict
- Een gebrek aan samenwerking tussen de ouders

Ook de partners die scheiden hebben het moeilijk. Ze hebben meer verschijnselen van depressie en angsten. Gezondheidsproblemen komen vaker voor en ze leven minder lang. Na een scheiding is er meestal een periode van verminderd psychologisch, sociaal en fysiek welzijn. De meeste mensen komen hier overheen en passen zich aan, maar een flinke minderheid blijft serieuze problemen houden.

Ruim de helft van de Nederlanders die scheidingsproblemen heeft gehad, geeft aan dat het probleem hun leven in grote mate of zeer grote mate negatief heeft beïnvloed. Bij ruim een derde is er sprake van lichamelijke gezondheidsklachten. Bijna driekwart ervaart psychische gezondheidsklachten. In 22% van de gevallen noemt men geweld als een factor ([Hiil, De rechtvaardigheid van scheidingsprocedures, 2015](#)).

Soms is het verloop van een scheiding zelfs een kwestie van leven en dood. In 2014 kwamen 16 vrouwen, 12 mannen, acht jongens en drie meisjes om door geweld van de kant van een (ex)partner of ouder. Dit is een kwart van de gevallen van moord en doodslag in Nederland ([CBS, Ruim de helft van vermoorde vrouwen omgebracht door ex of partner, 2015](#)). Vaak gebeurde dit in de setting van een crisis in de relatie. Ook zelfmoord kan gerelateerd zijn aan scheiding.

De zorg voor mensen in scheiding is dus van groot maatschappelijk belang. En dat kan niet anders dan “rechtszorg” zijn. Want het gaat om opvang en zorgzame behandeling, maar ook om ordening, rechtvaardigheid en werkbare afspraken, soms onder de nodige drang in de goede richting.

## 2. De juridische procedure werkt niet

Wat is de route voor scheiding die de Nederlandse overheid aan gezinnen aanbiedt? De huidige procedure verloopt via de rechter met verplichte inschakeling van advocaten. Advocatuur, rechtspraak, mediators en zorgverleners die interveniëren in scheidingssituaties zijn erop gericht afspraken tot stand te brengen: een ouderschapsplan is wettelijk verplicht en een scheidingsconvenant is gebruikelijk. Als partijen er in slagen het eens te worden, dan kunnen zij hun afspraken via een advocaat indienen bij de rechtbank, die de scheiding op basis uitspreekt op basis daarvan. Maar als die afspraken niet tot stand komen, of later tot problemen leiden, dan worden partijen tegenover elkaar gezet in een serie van juridische procedures via het toernooimodel, die de risico's voor kinderen aanmerkelijk vergroot (2.1).

Advocaten en rechtbanken krijgen per procedure betaald, niet voor duurzame oplossingen (2.2). Burgers waarderen de trajecten rond scheiding laag en ervaren ze als weinig rechtvaardig (2.3). De gemiddelde kwaliteit van gemaakte afspraken, als die wel tot stand komen, blijkt bovendien laag te zijn (2.4). Er is een veelheid van goede, veelal kleinschalige, initiatieven om de gang van zaken rond scheiding te verbeteren binnen de huidige procedure, maar die kunnen weinig effect hebben, of werken zelfs averechts, als de kern van de procedure conflictueus is en conflict wordt gefinancierd in plaats van goede oplossingen. Bovendien eisen ze vaak inzet van veel verschillende professionals op één scheiding, met alle kosten van dien (2.5). In één rechtbank is een systeem opgezet voor verwijzing naar “erkende” interventies, dat een interessante bouwsteen is voor een toekomstig systeem (2.6). Per saldo is de “*defaultsetting*” van de echtscheidingsprocedure deel van de kern van het probleem geworden, in plaats van een onderdeel van de oplossing (2.7).

We gaan hier uitvoerig en constructief kritisch op in. Dat is niet om de rechtspraak of de advocatuur in de hoek te zetten en ook niet omdat we geloven dat het eigenlijk zonder advocaten of rechters zou kunnen. Maar wel omdat het systeem wezenlijk is voor de route bij scheiding en omdat het heel moeilijk is om dit systeem in beweging te krijgen. De juridische procedure is diep verankerd in wetgeving en in de rechtsstaat. Om die te veranderen, moeten oeroude instituties zoals het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten tot een nieuwe visie op rechtspleging komen en hun gedragsregels, financieringsmethoden en wettelijke regelingen durven aanpassen. Dat moet echt, maar het vereist urgentie en moed. Beiden lijken nu in de kiem aanwezig en daarom is het belangrijk om echt met elkaar vast te stellen dat het zo niet langer kan.

### 2.1 Werkwijze rechtspleging versterkt conflict

Veel instanties hebben erop gewezen dat de opzet van de procedure zelf een belangrijk probleem is. De [Kinderombudsman](#) en de experts geraadpleegd in [ons eigen onderzoek](#) wezen erop dat een procedure via het toernooi-model mensen te veel tegen elkaar opzet. Een [rapport van de Inspectie](#)

[Jeugdzorg](#) over problematische scheidingen noemt juridische strijd tussen ouders als eerste risicofactor en bovendien een belemmering voor goede hulpverlening.

Lopende juridische procedures zijn een contra-indicatie voor een aantal vormen van ouderschapsbemiddeling en staan daarmee de start of het effect van hulpverlening in de weg. Ook kunnen juridische belemmeringen een rol spelen wanneer de conflicten, strijd en spanning tussen de ouders leiden tot problemen bij het kind en het kind hulp nodig heeft. In de praktijk komt het regelmatig voor dat één van de ouders geen toestemming geeft voor onderzoek bij of hulpverlening aan het kind of voor bijvoorbeeld het verstrekken van onderzoeksgegevens. Instellingen en professionals worden hierbij door ouders ingezet in de strijd. Zo geven professionals aan dat het regelmatig voorkomt dat één van de ouders als middel in deze strijd klachten indient of tuchtzaken tegen hulpverleners aanspant. Hulpverleners kunnen zich hierdoor terughoudend en defensief gaan opstellen, wat niet in het belang is van kinderen die behandeling of onderzoek nodig hebben.

Als partijen het niet eens kunnen worden over één van de vele onderwerpen die in het kader van een scheiding moeten worden geregeld, dan is een juridische procedure de uitweg. Eén partij claimt dan gezag over kinderen, een bepaalde omgangsregeling, een bedrag aan alimentatie of een bepaalde verdeling van eigendommen. De ander verweert zich, of komt met tegen-claims. De rechter beslist op basis van argumentatie. Dat kan een beheerste confrontatie zijn, maar er is weinig in het systeem en in de normen voor gedrag van de spelers in dat systeem dat belet dat het hoog oploopt. Ouders kunnen elkaar via hun advocaten subtiel demoniseren: "Mevrouw stelt dat meneer zijn handen niet kan thuishouden." "Meneer heeft het gevoel dat mevrouw nog steeds gefrustreerd is en de kinderen van hem weghoudt."

De procedure is in de wet georganiseerd als een juridisch proces met verzoeken, verweren en andere proceshandelingen die de tegenspraak organiseren. Op geen enkele manier wordt verwezen naar de problematiek die moet worden opgelost of een appel gedaan op partijen, hun advocaten en rechters om tot een oplossing te komen. Alleen de verplichting om tot een ouderschapsplan te komen is als een los artikel ingevoegd, zonder dat het karakter van de procedure fundamenteel is gewijzigd. Ook het [procesreglement](#) van de rechtbanken voor scheidingen (laatstelijk aangepast in april 2016) bevat vrijwel alleen spelregels om het juridische proces te organiseren. Zoals hierna nog zal worden besproken, zijn deze regels niet meer actueel, omdat rechters wel degelijk proberen om oplossingen tot stand te brengen. Zij worden daartoe ook gestimuleerd door het materiële recht dat vaak verwijst naar het belang van het kind. De werkwijze om dat te realiseren in het proces is echter niet gesystematiseerd en ontwikkelt zich binnen het juridische kader van een procedure op tegenspraak.

In het kader van de divorcechallenge (zie hierna paragraaf 6.2) zijn er rond 60 inzendingen (van de 380 geteld op 19 november 2016) die de gang van zaken in de rechtspraak en tussen advocaten als problematisch aanwijzen en oplossingen daarvoor aanreiken. Daarbij gaat het voor veel inzenders om het strijd-model, om de financiering en om het daarmee samenhangende gedrag van advocaten. Ook de tijd die gemoeid is met uitkomsten van procedures wordt als problematisch ervaren. Inzenders vragen om een actievare rol van de rechter om mensen aan te zetten tot goede afspraken.

Er zijn onder de critici op de rechtspraak ook andere geluiden: veel ervaringsdeskundigen (meestal vaders en moeders die hun kinderen niet meer zien) vragen om eerlijke normen die het recht van omgang met beide ouders beschermen. Een samenwerkingsplicht tussen ouders en kinderen, bijvoorbeeld. Ook het betalen van kinderalimentatie voor het kind op een aparte rekening met bijbehorende transparantie wordt vaak genoemd. Sommige ervaringsdeskundigen, en een enkele advocaat, vragen om betere “waarheidsvinding”.

Nog opvallender is dat eigenlijk geen van de inzenders “een goed woord” over heeft voor het samenspel tussen rechters en advocaten. Qua oplossingen wordt van alles voorgesteld, maar versterking van de huidige procedures of de experimenten die daarmee plaats vinden, komt niet of nauwelijks aan de orde.

Ook de rechtspraak zelf onderkent dat hier een groot probleem ligt. De klassieke opzet van een rechtszaak versterkt het conflict:

“De klassieke opzet van een rechtszaak, het zogenoemde toernooimodel, leent zich niet goed voor het voorkomen van een vechtscheiding. Partijen staan daarin tegenover elkaar. De één formuleert een eis, de ander verdedigt zich en formuleert een tegeneis en de rechter velst, alles afwegende, een juridisch vonnis. Maar als je elkaar het licht in de ogen niet gunt, niet nuchter kunt nadenken en je kinderen de dupe laat worden van je kwaadheid, maakt dit toernooimodel de boosheid alleen maar groter.” (Frits Bakker, Voorzitter Raad voor de Rechtspraak, Rechtspraak Magazine 2016, nr 1)

Waar rechters zichzelf in het verleden vaak vooral zagen als handhavers van rechtsregels, wil de overgrote meerderheid van rechters tegenwoordig vooral een maatschappelijke bijdrage leveren. Dat komt sterk naar voren uit een onderzoek naar opvattingen van rechters over maatschappelijk effectieve rechtspraak ([Rechtspraak die er toe doet, 2016](#)). Het gaat rechters om:

“het geschil oplossen” ... “naar de diepere laag” ... “de onderliggende belangen” ... “combinaties van mediation en rechtspraak” ... “het recht als kapstok om problemen op te lossen” ... “materiële rechtvaardigheid is niet alleen toepassen wat er in de wet staat, het is ook oplossingen tot stand brengen waarmee beide partijen verder kunnen”

wat uiteindelijk leidt tot het volgende motto voor de publicatie: ‘Alle partijen blij met de uitkomst, geen juridische behandeling, maar een echte oplossing van het onderliggende geschil’

Maar dan moet de rechter daarvoor wel het juiste gereedschap hebben qua procedures, qua interventies waarnaar verwezen kan worden en qua financiering, aldus deze publicatie. In een brief aan de informateur van 4 april 2017, schrijft Rechtspraak dat zij vooral ook heel veel geschillen van gewone mensen behandelt.

“Deze vaak eenvoudige geschillen drukken zwaar op mensen en hun omgeving en verstoren hun leven. De huidige juridische procedures zijn te complex en drijven partijen te veel uit elkaar om een snelle, begrijpelijke en effectieve oplossing van de geschillen mogelijk te maken. De gevolgen voor mensen, gezinnen en buurten kunnen zeer ingrijpend zijn, zoals bijvoorbeeld blijkt bij (v)chtscheidingen. Maatschappelijk effectieve rechtspraak vereist innovatieve wetgeving die ruimte biedt aan de rechter om te experimenteren met eenvoudige procedures die partijen bij elkaar brengen en juist niet conflicten op de spits drijven. Een experimenteerbepaling in het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is hiervoor noodzakelijk.”



Aan een procedure gaan meestal onderhandelingen tussen advocaten vooraf. Advocaten hebben een soortgelijke ontwikkeling doorgemaakt. De scheidings-advocaat van tegenwoordig ziet zich vooral als probleemoplosser en wil een goede bijdrage leveren aan de emotionele, financiële en praktische reorganisatie die bij scheiding nodig is. Onderhandelingen tussen advocaten kunnen echter nog steeds via hetzelfde format van claim en verweer gaan verlopen; beschuldiging tegenover defensie; argument tegenover argument. Als het oploopt, kunnen advocaten nog maar voor één partij optreden. Die rol-opvatting blijkt problematisch te zijn. De familie, en met name het kind, wordt eigenlijk niet meer echt vertegenwoordigd.

Andere instanties worden in deze strijd meegesleept. Onderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming worden als een soort procedure op tegenspraak ingebakken in de hoofdprocedure. Horen van de ouders door de Raad leidt daarbij tot voortgezette polarisatie.

De wijze waarop de procedure zich vervolgens in (conflict-rijke) scheidingen ontwikkelt, komt neer op een vorm van kindermishandeling, aldus de Kinderombudsman in een [vervolgonderzoek](#) van eind maart 2016. Alleen de rechter wordt nu geacht volledig het perspectief van het belang van het kind te kiezen. Maar die moet dat doen in de setting van een procedure op tegenspraak, wat averechts lijkt te werken.

De staatscommissie Wolfsen spreekt in haar [rapport](#) over de toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand over een veld met een hoog aantal vervolg-toevoegingen en een gefragmenteerde behandeling. Voor scheidingszaken zijn volgens de commissie psychologische kennis en mediation-vaardigheden noodzakelijk. De kwaliteit van advocaten is sterk wisselend en voor rechtzoekenden niet inzichtelijk. Dit terwijl de procedures zich nu vooral in een juridische driehoek tussen twee advocaten en een rechter afspelen.

Als we kijken naar de zes risico-factoren voor kinderen, dan is ook vanuit dat perspectief zeer aannemelijk dat de huidige opzet van de juridische procedures die aanzienlijk vergroten in plaats van ze te verkleinen:

- Vermindering van gezinsinkomen: de procedure kan kostbaar zijn en is niet gericht op het vergroten van het gezinsinkomen, maar vooral op verdeling van de bestaande inkomsten waarvan na de scheiding meer moet worden bekostigd.
- Gebrekkig psychologisch functioneren van de ouder waarbij ze wonen: er is geen vaste aandacht voor de psychologische noden van de partners ingebouwd.
- Onveilige basissituatie voor de kinderen waarbij geen focus is op een adequate pedagogische omgeving, gericht op bevordering van het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen. Daarnaast zijn er ook kinderen die door aanleg of omstandigheden specifieke zorg nodig hebben wat in deze spanningsvolle situatie nog meer aan de orde is.
- Weinig effectief ouderschap: geen of slechte communicatie van de ouders waarbij ouderschap in de procedure maar in beperkte mate tot een thema wordt gemaakt.

- Verlies van contact met de andere ouder: de procedure versterkt de kans hierop door verdere escalatie. Verlies van het contact met de familieleden van 'de andere ouder'.
- Voortdurend conflict: procedures zijn gericht op het beslechten van geschillen, en die kunnen eindeloos opkomen en oplaaien.
- Een gebrek aan samenwerking tussen de ouders: samenwerking zou voorop moeten staan door de hele procedure.

## 2.2 Financiering werkt duurzame oplossing tegen

Op basis van rechtsbijstand toegevoegde advocaten krijgen voor iedere nieuwe procedure betaald. Andere advocaten werken op uurtarief. Deze wijze van financiering werkt het starten van nieuwe procedures en juridische complexiteit in de hand. Samenwerking en goede onderlinge afspraken worden niet rechtstreeks beloond. De vergoedingen voor mediation, bijzondere curatoren, scheiding op gemeenschappelijk verzoek en reviewer op het online platform Rechtwijzer liggen in de orde van 10 - 60% van wat een advocaat met één of enkele procedures op tegenspraak kan verdienen. Mensen geleidelijk tot elkaar brengen is lastig en tijdrovend. Het werk in een procedure op tegenspraak is vergeleken daarmee relatief eenvoudig: luisteren naar de eigen cliënt, het maken van processtukken, een poging tot schikken en het voldoen aan informatieverzoeken van de rechtbank. Familierecht-advocaten zijn over het algemeen zeer integer en betrokken, maar ze hebben ook hun bedrijf. De discrepantie tussen wat verdiend kan worden met de wenselijke aanpak en met de rechtsstrijd is gewoon te groot.

De Commissie Wolfsen stelde in haar [advies](#) over de rechtsbijstand dan ook een traject-toevoeging voor. Daarbij krijgen advocaten voor het gehele scheidingstraject betaald, wat duurzame oplossingen zou stimuleren.

Ook de wijze van financiering van rechtbanken is volgens de Commissie Wolfsen niet optimaal. Die krijgen een vergoeding voor iedere nieuwe procedure tussen twee partners. Deze vergoeding is relatief laag. Rechtbanken kunnen dus weinig menskracht inzetten. Zittingen duren vaak korter dan een uur en soms minder dan een half uur. De rechter probeert wel een bredere aanpak, maar concentreert zich op beslechting van het door advocaten voorgelegde juridische geschil. De procedure zit in strakke formeel-juridische kaders, die standpunten tegenover elkaar zet.

In totaal worden per jaar zo'n 183.000 familierechtelijke procedures bij de rechter gevoerd (Jaarverslag Rechtspraak 2015). Daarvan is naar schatting tweederde gerelateerd aan het verbreken van relaties. Een deel van de procedures (31.000) gebeurt op gemeenschappelijk verzoek of zonder verweer en legt afspraken gemaakt met behulp van advocaten formeel vast (zie Tabel in hoofdstuk 8). Maar het zijn vooral procedures in geschillen waarin partijen tegenover elkaar zijn geplaatst.

Het toernooimodel, waarin partijen elkaar bestrijden met argumenten, bewijs en vorderingen, leidt bovendien gemakkelijk tot steeds verdere vergroting van de complexiteit van procedures. De onderstaande tabel uit een [onderzoek](#) in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak geeft een indruk van de groeiende complexiteit: steeds meer en langere, stukken, producties en

beschikkingen, betrokken mensen en vervolgzittingen. Ook de kosten voor de rechtspraak en de overbelasting van de rechter nemen dus toe.

De vFAS, de vereniging van advocaten-scheidingsmediators, ziet het aantal vechtscheidingen [toenemen](#) en noemt een percentage van 20%. Vechtscheidingen leiden tot grote bezorgdheid bij de Tweede Kamer en een reeks van onderzoeken en pilots zijn uitgevoerd. Die hebben echter nog niet tot een fundamentele doorbraak geleid, zo bleek tijdens een overleg met de Minister op [27 januari 2016](#). Dit terwijl vasthoudende Kamerleden als Ard van der Steur, Jeroen Recourt, Foort van Oosten en Magda Bernds en al jaren proberen verbeteringen aan te brengen met initiatieven over mediation en een andere wijze van alimentatieberekening. Een motie Recourt, die hierna wordt besproken, riep de Regering op om het probleem van de procedure op tegenspraak fundamenteel aan te pakken door het uitschrijven van een *divorce challenge*.

### 2.3 Lage waardering voor rechtvaardigheid in scheidingstrajecten

Hoe ervaren scheidende paren het juridische traject rond scheiding? Hebben zij dan tenminste het idee dat ze gehoord zijn en hun recht krijgen? Mensen die het hebben ervaren, vinden het proces vanaf ontstaan van de problematiek tot oplossing relatief weinig rechtvaardig. Dat blijkt uit door Hiil verricht [survey-onderzoek](#). De score is 2.81 op een schaal van 1 tot en met 5, gemiddeld over 10 dimensies van rechtvaardigheid (zie figuur). Die waardering is lager dan die voor soortgelijke procedures, zoals die voor ontslag. Mensen rapporteren veel stress en voelen zich maar in beperkte mate gehoord in hun behoeften en emoties. Er zijn weinig aspecten waarop deze zo cruciale procedure echt goed presteert. Mannen vinden de trajecten bovendien op een aantal dimensies rechtvaardiger dan vrouwen.

Het traject rond scheiding is voor veel mensen ook tijdrovend. Volgens de respondenten komen de resultaten van de rechtspleging rond scheiding bovendien vaak niet op tijd. Dat beeld wordt bevestigd door de [duur van scheidingsprocedures bij rechtbanken](#), die in de loop der jaren is opgelopen tot gemiddeld 360 dagen als partijen het niet eens zijn.

De respondenten kunnen volgens dit onderzoek hun resultaten [niet gemakkelijk met die van anderen vergelijken](#). Een mogelijke oorzaak daarvan is de ingewikkeldheid en onoverzichtelijkheid van regels. Berekening van kinderalimentatie volgens de spelregels die door rechters zijn ontwikkeld (Trema-normen) is zo ingewikkeld geworden, dat de Tweede Kamer een voorstel voor vereenvoudiging heeft ingediend. Bepaalde onderdelen van de berekening zijn bovendien in discussie en het duurt te lang voor de jurisprudentie hier duidelijkheid in brengt. Deze discussie komt vervolgens in iedere individuele rechtszaak weer terug.

Dit komt bovenop de complexiteit van de scheiding zelf, waarin zoveel op losse schroeven komt te staan: de relatie, kinderen, huis, financiën, vriendschappen en regelmatig ook werk en persoonlijke ontwikkeling. Waar het recht bedoeld is om ordening en steun te bieden in moeilijke situaties met verschillende belangen, lijkt het hier vooral extra stress op te leveren. Onmacht en controleverlies zijn volgens [experts](#) een verklaring van de lage scores op rechtvaardigheid die mensen aan scheidingsprocedures geven. De rechtspraak analyseert dit in het Visiedocument als volgt:

“Een eerste breekpunt is het moment waarop ouders zich realiseren dat zij geschilpunten houden en elk van de ouders een eigen advocaat inschakelt. Op dat moment geven zij een deel van hun autonomie uit handen en wordt het verloop van hun conflict niet alleen meer door henzelf en door hun eigen gedrag bepaald, maar ook door (verschillen in) de proceshouding van hun advocaten.

Een tweede breekpunt is het moment waarop besloten wordt dit geschil aan de rechter voor te leggen. In die fase geven ouders hun autonomie grotendeels uit handen. Zij leggen immers de beslissingsbevoegdheid over een groot deel van hun privéleven, namelijk de invulling van de zorg over hun kinderen en de besteding van een deel van hun inkomen, bij een rechter neer. Bij een escalerend conflict zal in de loop van het proces en de procedure bij de rechter de onmacht van ouders dus toenemen; zij hebben steeds minder controle over de manier waarop zij hun leven en dat van hun kinderen kunnen inrichten. De frustratie die dit oplevert, zeker als alles lang duurt, projecteren zij in een conflictscheiding meestal in negatieve zin op elkaar.

De laatste fase van toenemend controleverlies is te zien op het moment dat er vanwege de conflictscheiding tot een ondertoezichtstelling of zelfs een uithuisplaatsing van de kinderen wordt besloten.”

Deze cijfers en analyse geven deels een ander beeld dan vaak tot uitgangspunt wordt genomen in justitie-kringen. Daar neemt men snel aan dat 80% van de scheidende paren “in staat is om op een redelijke termijn” afspraken te maken ([Visiedocument Rechtspraak \(echt\)scheiding ouders met kinderen](#)) of zelfs dat “de overgrote meerderheid van de ouders uitstekend in staat is om tijdens en na de scheiding het belang van hun kind(eren) voorop te stellen en hen op te voeden in een veilige en evenwichtige gezinssituatie” ([brief Minister VenJ aan Tweede Kamer 21 februari 2017](#)). Veel problemen ontstaan echter na de initiële afspraken (die vaak van lage kwaliteit zijn, zie hierna) en er is geen onderzoek bekend waaruit zou blijken dat ouders gemiddeld na een scheiding uitstekend in staat zouden zijn een veilige en evenwichtige gezinssituatie te creëren.

Voor wat betreft de kosten, is het beeld dat uit het [Hiil onderzoek](#) naar voren komt wisselend. Een minderheid van de betrokkenen besteedt zeer veel geld aan procedures rond scheiding. De meeste mensen besteden relatief weinig geld. Een gemiddelde van €3000 wordt vaak genoemd, maar dat is een schatting van experts en het is onduidelijk of dit alleen de initiële kosten zijn of ook die van kwesties die na de scheiding spelen.

In de publieke beeldvorming wordt de juridische scheidingsprocedure vooral als kostenpost gezien. Dat is ook een aspect dat media er steeds uithalen in de berichtgeving over de voordelen van online scheiden. Deze beeldvorming is ook zichtbaar in de felle prijsconcurrentie onder juridische dienstverleners op internet. De toon van simpel, snel en tegen een zacht prijsje wordt daar gezet. Dat het zo loopt, zegt ook iets over de kwaliteit van het proces: kennelijk wordt die onvoldoende duidelijk gemaakt voor de afnemers. Dat betekent dat mensen steeds minder bereid zijn daarvoor te betalen, met [alle gevaren](#) vanden dien voor afnemers en aanbieders op deze markt.

Volgens het begin 2016 gepubliceerde [Geschilbeslechtingdelta-onderzoek](#) van het WODC is er een stijgend percentage mensen dat relatie- en familieproblemen zelf probeert op te lossen (van 16% in 2005-2009 tot 29% in 2010-2014).

Een dalend aantal mensen maakt gebruik van (rechts-)hulp (van 80% naar 66%). Daaronder stijgt het percentage mediations (van 10% naar 17%). De route via een advocaat blijft echter belangrijk, wat niet verwonderlijk is nu die wordt gesubsidieerd en dit ook een verplichte route is voor degenen die hun scheiding formeel rond willen krijgen. 35% van de mensen met (juridische) familie- en relatieproblemen schakelt op enig moment een advocaat in. Een gespecialiseerde scheidingsadvocaat behandelt gemiddeld [20 tot 30 scheidingen](#) per jaar.

## 2.4 Afspraken maken is hoofdroute, kwaliteit vaak te laag

In de meeste echtscheidingen met kinderen komen er afspraken tot stand, over alle aspecten (volgens WODC [onderzoek](#) uit 2013 rond 60%) of alleen voor wat betreft de kinderen in een ouderschapsplan (ongeveer 80%). Die afspraken worden door een advocaat bij de rechtbank ingediend met een gemeenschappelijk verzoekschrift, of op basis van een eenzijdig verzoek dat niet wordt weersproken door de andere partij. De rechtbank spreekt vervolgens de echtscheiding uit op basis van het convenant.

Hoe de werkwijze van advocaten en rechtbanken daarbij is, werd onderzocht in het kader van de [evaluatie van het ouderschapsplan](#). De praktijk lijkt vaak te zijn dat advocaten hun cliënten formulieren geven om in te vullen en de resultaten dan met ze bespreken. Soms is de advocaat mediator, soms treedt aan beide kanten een advocaat op. Vervolgens wordt er, meestal aan de hand van een kantoormodel of een internetmodel, een convenant opgesteld. Daaraan gaan vaak intensieve gesprekken en onderhandelingen vooraf. De advocaten die dit op toevoegingsbasis doen, krijgen daarvoor een relatief beperkte beloning. Het resultaat wordt met partijen besproken, waarna ondertekening plaatsvindt.

Uit dossieronderzoek dat [enige jaren geleden is verricht](#) bleek dat afspraken sterk variëren in kwaliteit. Ze gaan van vaag en algemeen geformuleerd tot heel concreet en gedetailleerd:

“De hoofdverblijfplaats van de kinderen wordt vaak wel aangegeven in het ouderschapsplan. Een zorgregeling wordt niet altijd opgenomen, of kan erg algemeen zijn geformuleerd in termen van ‘zal in onderling overleg plaatsvinden’, of ‘als het kind daar behoefte aan heeft, kan het naar de andere ouder gaan’. Ook afspraken over kinderalimentatie kunnen erg algemeen zijn geformuleerd: er staat bijvoorbeeld dat beide ouders ieder de helft betalen, zonder een concreet bedrag te noemen, of zonder een afspraak over hoe dat geregeld zou moeten worden. Vooral afspraken over informatie en consultatie zijn vaak algemeen geformuleerd. Veelal staat er een standaardzin dat ouders elkaar zullen informeren en consulteren, zonder verdere uitwerking, zoals “De ouders zullen elkaar over en weer in kennis stellen en consulteren inzake gewichtige aangelegenheden”, of “De ouders zullen elkaar over en weer op de hoogte stellen met betrekking tot de persoon en het vermogen van de minderjarige” ([Evaluatie ouderschapsplan 2013](#)).

De rechtbank toetst het ouderschapsplan of het convenant marginaal. Daarbij ligt het accent op goede afspraken over de zorg- en opvoedingstaken. De inhoud wordt in grote mate aan advocaten en mediators overgelaten. Volgens geraadpleegde experts is 90% van de afspraken standaard (zie [dossieronderzoek en verdere analyses Tomassen](#)).

Er is de afgelopen jaren wel veel geïnvesteerd in opleidingen voor advocaten en mediators, waarin een scala van benaderingen van echtscheidingen een plaats heeft gevonden. Bij rechters is dat ook gebeurd. Het LOVF, het overleg van rechters in familiezaken, heeft een werkgroep vechtscheidingen. De initiatieven en pilots in dat kader (zoals over diverse vormen van regie, inzet bijzondere curator, betere verbinding/aansluiting ketenpartners) worden geïnventariseerd en er is een plan van aanpak in de maak. Daarin zal ook duidelijk worden in hoeverre er nog knelpunten zijn in de rechtspraak die door sommige professionals worden gesignaleerd, zoals korte zittingen en roulatie van rechters zodat expertise niet optimaal wordt benut en er mogelijk ervaring verloren gaat.

Het is niet aannemelijk dat de persoonlijke kwaliteiten of attitude van (de eigen) advocaten en rechters in familiezaken een groot probleem zijn. De waardering voor advocaten en rechters is over het algemeen hoog, en er is geen aanwijzing dat dit anders is in scheidingszaken. Mensen ervaren ze als deskundig en goed luisterend, zo is af te leiden uit het [Geschilbeslechtingsdelta onderzoek](#) naar conflictoplossing in Nederland.

Het zit hem veel meer in hun rol in de procedure. De procedure op tegenspraak dwingt de juridische professionals in een strak keurslijf waarin weinig tot geen ruimte bestaat voor pro-actieve probleemoplossing, zeker niet als die buiten de gestelde procedurele kaders gaat. Met de stelling: "Bij een gang naar een advocaat/rechter wordt het probleem opgelost" zijn relatief weinig mensen het eens (2.9 resp. 3.1 op schaal 1 tot en met 5). Die score wordt zelfs nog lager als mensen zelf zo'n traject hebben meegemaakt.

Onderzoekers van het [WODC](#) konden bovendien geen verschillen vinden in resultaten tussen mensen die wel of niet een advocaat inschakelden, ook niet als werd gecontroleerd voor de grootte van het belang en andere factoren. Het zou dus kunnen dat de inspanningen van advocaten in de huidige werkwijze elkaar min of meer opheffen.

## 2.5 Ervaringsdeskundigen kritisch over aanpak

Uit de voorstellen van mensen die zelf ervaring hebben met scheiding blijkt ook een kritische houding ten opzichte van de bestaande gang van zaken. Op de problematiek van oudervervreemding/ouderverstoting en lichtere vormen van verwijdering tussen kind en ouder, met een mogelijke rol voor de andere ouder, is nog geen duidelijk antwoord gevonden. De wijze waarop rechtspraak, jeugdzorg en Raad voor Kinderbescherming deze problematiek aanpakken, is divers en controversieel. Het gevoel is vaak dat de primair verzorgende ouder te makkelijk omgang kan blokkeren. Ook hier speelt de procedure op tegenspraak, waarin ouders zich op éézijdige standpunten mogen stellen, waarschijnlijk een escalerende rol.

Er is onder ouders een grote behoefte aan ontwikkeling van goede methoden om deze potentieel voor ouder en kind zeer schadelijke gang van zaken te voorkomen en ten goede te keren. Onmacht en het gevoel niet adequaat en rechtvaardig te worden behandeld is groot bij deze groep. En er is ook veel behoefte om bij te dragen aan goede methodieken om te voorkomen dat andere kinderen en ouders dit in de toekomst nog moeten meemaken.

## 2.6 Groot aantal initiatieven en niet-juridische zorg rond scheiding

Er is een veelheid aan initiatieven, zowel binnen de rechtspraak en de advocatuur als op terreinen van niet-juridische hulp en zorg, om echtscheidingen beter en slimmer te begeleiden. Het [Uitvoeringsplan verbeteren situatie kinderen in een vechtscheiding](#) bevat alleen al een serie van 25 zeer zinnige maatregelen, pilots en onderzoeken. Geen van deze initiatieven betreft echter de fundamenteen van de juridische manier van werken. Het gaat meestal om kleinere stappen, binnen de huidige wettelijke kaders en wijze van financiering. De Inspectie Jeugdzorg liet in 2013 weten dat bestaande interventies bij echtscheidingsproblematiek lang niet altijd bekend zijn. Ze worden niet in het hele land aangeboden en zijn meestal kleinschalig op effectiviteit onderzocht. Uit de praktijk blijkt daarnaast dat als er al een passend hulpaanbod aanwezig is, de wachtlijsten vaak lang zijn. We noemen een aantal bestaande initiatieven, zonder andere initiatieven te kort te doen:

- Het Nederlands Jeugd Instituut heeft 5 interventies voor kinderen in scheidingszaken erkend (Kies - Kinderen in echtscheidingsituaties, Dappere Dino's, Stoere Schildpadden, Ouderschap na Scheiding en Ouderschap blijft). De laatste twee hebben ook aspecten van (juridische) bemiddeling.
- Kinderen uit de Knel (Lorentzhuis, KJTC en VU) is een gevalideerd groepsprogramma voor zes ouderparen en hun kinderen. De ouders werken aan het doorbreken van de destructieve patronen en aan het vinden van nieuwe oplossingen voor steeds terugkerende problemen. Het welzijn van de kinderen staat hierin steeds centraal. Verwijzers kunnen komen uit het gebied van de hulpverlening, maar ook het gebied van advocatuur, mediation of via de rechtbank. Veel cliënten komen vrijwillig, sommigen worden min of meer verplicht door bureau Jeugdzorg, AMK of Rechtbank.
- Een groep wetenschappers ontwikkelde de Best Interest of the Child Questionnaire (BIC-Q). Dit is een diagnose-instrument om de door gedragsdeskundigen waargenomen kwaliteit van de opvoedingsomgeving van kwetsbare kinderen te meten (zie hierna, paragraaf 4.2).
- De vereniging van collaborative professionals heeft een aanpak van overlegscheiden ontwikkeld. Daarbij werken twee advocaten, een neutrale financieel en een neutrale coach en eventueel andere experts, aan een vorm van begeleiding die tot goede onderlinge samenwerking leidt. Het bijzondere van deze aanpak is dat er geen rechter kan/mag worden ingeschakeld.
- De vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS) biedt de ouders een keuze uit drie modellen: mediation, het overlegmodel of scheiding op tegenspraak. De vFAS advocaten zijn ook opgeleid om aandacht te geven aan de emotionele aspecten van een scheiding.
- De deelnemers in de Stichting Prenups werken er aan dat toekomstige samenwonenden en echtparen bewust kiezen voor het contract dat zij samen gaan sluiten. Op deze manier maken mensen aan het begin van samenwonen of huwelijk weloverwogen keuzes. De kans is groter dat conflicten binnen de relatie uitblijven.
- De bijzondere curator (gedragsdeskundige) is een nieuwe speler in het veld. Deze vertegenwoordigt de belangen van de minderjarige. De bijzondere curator heeft een bemiddelende rol. Dat wil zeggen: probeer eerst te praten met de ouders of voogd om het conflict op te lossen. Lukt dat niet, dan vertegenwoordigt de bijzondere curator de minderjarige in een rechtszaak. Uit een [ontwikkelonderzoek](#) blijkt dat de gedragskundige



benadering meerwaarde heeft ten opzichte van begeleiding door een bijzonder curator die advocaat is en wat de verdere ontwikkelpunten zijn. De effecten op kinderen en ouders zijn nog niet diepgaand onderzocht.

- Forensische mediation of het Deskundigenonderzoek met toepassing van Mediation: De procesmethode die onderzoek en mediation combineert met het doel enerzijds de rechter in het kader van het deskundigenbericht de informatie te verschaffen die nodig is om de gerechtelijke beslissing te geven en anderzijds in rechte partijen alsnog de gelegenheid biedt zelf tot (deel)oplossing van hun geschil te geraken. De methode is tot heden toegepast in gezag- en omgangszaken, alsmede in complexe financiële zaken voortvloeiende uit een (echt)scheiding.
- Mediation in Kinderontvoeringszaken, de zgn crossbordermediation, wordt in steeds meer landen toegepast. Nederland is één van de koplopers, waarbij het zogenaamde “*pressure-cooker*” model wordt toegepast door speciaal getrainde en ervaren mediators. De stem van het kind heeft in deze *pressure-cooker* een centrale rol in de verschillende fases van kinderontvoering.
- De Stichting DONS, Duurzaam Ouderschap Na Scheiding, heeft een aanpak ontwikkeld waarin ouders en kind niet alleen juridisch worden begeleid, maar ook op psycho-sociaal vlak. Door inzet van advocaat-scheidingsmediators en kinddeskundigen ontstaat een door het hele gezin gedragen ouderschapsplan.
- Op basis van inbreng van kinderen, advocaten, rechters, gedragskundigen, experts en ervaringsdeskundigen schetst de Kinderombudsman een beeld van een Gezinsadvocaat. Deze heeft kennis, competenties en een rol om tot uitkomsten te komen die voor alle gezinsleden werkbaar en aanvaardbaar zijn. Deze advocaat heeft de regie over het gehele gezinssysteem en kan indien nodig een (regie)zitting aanvragen.
- De scheidende partners bevinden zich in een moeilijke, complexe en stressvolle situatie. Goede, getoetste interventies voor hen zijn er nog nauwelijks. Om in die behoefte te voorzien zijn er inmiddels hulp-methoden voor partners ontwikkeld, zie bijvoorbeeld de Methode Positief Scheiden ontwikkeld door Eveline Jurry.
- Er begint enige lijn te komen in de therapeutische benadering rond relaties en de integratie daarvan in de juridische begeleiding van (scheidende) paren. Emotionally Focused (Couple) Therapy (EFT) is een veel gebruikte methode aan het worden, waarin ook mediators zich laten trainen. Deze methode is ook veelvuldig onderzocht en blijkt op een aantal factoren duurzaam effectief te zijn. Een lichtere vorm daarvan wordt onder de naam “Houd me vast” voorgesteld in de divorce challenge.
- Villa Pinedo is dé plek in Nederland waar kinderen van gescheiden ouders hun ervaringen delen en volwassenen bewust maken van wat er in hun hoofd en hart omgaat. Villa Pinedo werkt samen met jongeren aan gedragsverandering van ouders, in het belang van het kind. Jongeren vertellen aan ouders wat de *langdurig beschadigende* effecten van (v)rechtscheiding bij kinderen zijn. De missie is beschadiging bij kinderen in (v)rechtscheidingssituaties voorkomen cq verzachten. In hun visie zijn jongeren de adviseurs van volwassenen. Zij zijn de ervaringsdeskundigen. Zij weten als geen ander wat er lastig, verdrietig, moeilijk of juist fijn en veilig is in een scheidingssituatie. Villa Pinedo versterkt de autonomie en kracht van kinderen en jongeren, door hen zélf aan het woord te laten. En daarmee volwassenen (ouders), zichzelf en andere leeftijd- en lotgenoten te adviseren en ondersteunen.



- De Beroepsorganisatie Kindbehartiger beoogt belangenbehartigers van kinderen in een scheidings situatie te verenigen. Doelstelling is dat het kind wordt gehoord en dat kinderen zich (weer) vrij kunnen bewegen tussen hun ouders, verzorgers en overige belanghebbenden. De organisatie heeft criteria ontwikkeld voor de manier waarop leden kinderen bijstaan en een bemiddelende rol tussen de ouders vervullen, eventueel in samenwerking met advocaten die op een kindvriendelijke manier werken.
- Voorts zijn er tal van lokale initiatieven. Verscheidene gemeenten hebben werkgroepen opgezet en interventies voor (v)echtscheidingen ontwikkeld. Vaak in samenwerking met in de gemeente werkzame professionals, waaronder rechters en universitaire onderzoekers. Voorbeelden van omvangrijke netwerken zijn die in Breda, Eindhoven en Groningen.

In het kader van de scheidingschallenge ([www.divorcechallenge.nl](http://www.divorcechallenge.nl)) ontstond een nog rijker beeld van wat er allemaal is ontwikkeld en hoe daar tegenaan wordt gekeken. Er worden heel veel voorstellen voor interventies gedaan die de attitude van partijen bijstellen (anders kijken, anders denken, anders doen). Vaak hebben deze de pretentie om een doorbraak ten goede in de scheidings-dynamiek te krijgen. We telden meer dan 60 verschillende bijdragen, vaak al met folders van commercieel of ideëel aangeboden methoden. Van opvoedings-opstellingen en serieuze mediation-methodieken tot en met paardencoaching en boottochten voor scheidende ouders en kinderen. Vrijwel steeds zijn ze privé ontwikkeld door mensen met een eigen scheidings-ervaring én een professionele rol in scheidingen. Soms zijn ze op basis van eigen intuïtie ontwikkeld, soms met verwijzing naar een enkele wetenschappelijke auteur die men heeft ontmoet of gelezen.

Dit zeer diverse semi-professionele marktaanbod is waarschijnlijk één van de redenen dat de markt doorzichtig is. Want hiernaast zijn er tal van advocatenkantoren die hun eigen websites, methoden of prijzen aanbieden. Wordt maar eens wegwijs in dit aanbod.

Inzenders voor de divorcechallenge zijn zich ook bewust van deze wildgroei en dit gebrek aan transparante kwaliteit. Een duidelijke groep inzendingen (rond de 15) wil gevalideerde begeleiding/interventies en diagnostiek zien, en dan met name voor specifieke situaties: ouderverstoting, psychiatrische problematiek, misbruik en geweld. Een andere reactie op de onoverzichtelijkheid is dat gepleit wordt voor *portals* met bruikbare interventies of navigatie (9 inzendingen).

Als we naar alle initiatieven gezamenlijk kijken, dan valt ook op dat ze bijna allemaal om en in de bestaande hoofdroute worden gebouwd. De procedure bij de rechter, en de rol daarin van advocaten, blijft ongemoeid. Het zijn dus extra kosten en activiteiten, bovenop wat er al in de rechtspleging gebeurt. Daarvoor is niet of nauwelijks budget, zeker niet als de rechtspleging zelf steeds meer tijd en geld gaat kosten.

Een bezwaar van de meest veelbelovende initiatieven is dat ze een te kostbare oplossing vormen, die alleen voor de elite betaalbaar zijn. Een aanpak waarbij beide partijen een collaborative lawyer hebben, het kind een eigen belangenbehartiger en een mediator voor de regie zorgt, met een financieel adviseur erbij, terwijl de partners voor zover ze dat nodig hebben nog naar een eigen therapeut gaan, is een internationaal bekend model. Het werkt vaak goed, leidt tot zeer uitgebreide en goed ontwikkelde afspraken, en slechts een enkele keer tot interventie door de rechter, waarvoor

dan nieuwe advocaten worden ingeschakeld. Vier, vijf of zes professionals begeleiden het gezin als een team, met ieder een eigen rol. Maar dat model kost op zijn minst vele tienduizenden Euro's en is voor de gewone Nederlander (en de belastingbetaler) volstrekt onbereikbaar. De kwaliteit van dit model bereikbaar maken voor de gemiddelde burger kan alleen via standaardisatie en online ondersteuning.

Vanuit het veld zijn er zorgen over het feit dat het aanbod van interventies niet inzichtelijk is. Kwaliteit moet worden geborgd. De beste interventies zouden door ouders (en verwijzers zoals de rechter en de gemeenten) moeten kunnen worden geselecteerd. Nieuwe interventies die goed werken of heel plausibel zijn in vergelijking tot bestaande interventies zouden ook toegang tot financiering moeten kunnen krijgen: een *level playing field* dat innovatie en research stimuleert. Diagnose en behandeling vindt plaats op basis van *best practices* en kennis over wat het beste werkt.

## 2.7 Initiatieven in de rechtspraak

Ook in de rechtspraak zijn initiatieven op gang gekomen. Deze bevinden zich in een pilotfase, en worden ook ingepast in de bestaande hoofdroute, waarin rechters partijen met advocaten in een gejuridiseerd geschil voor zich krijgen:

- Een rechtbank doet een experiment met een gedragsdeskundige als bijzonder curator voor het kind. Op deze manier wordt meer zeker gesteld dat het belang van het kind centraal komt te staan. De [evaluatie](#) van deze pilot laat zien dat een kleine verandering in de hoofdroute niet leidt tot fundamenteel andere uitkomsten, maar er komen wel goede aanknopingspunten voor verdere verbeteringen uit naar voren.
- Twee andere rechtbanken laten alle procedures in één scheiding door één en dezelfde rechter behandelen. Hierbij hebben de rechters een actieve rol in het vergaren van informatie en in het vooropstellen van het belang van het kind.

In één van deze rechtbanken (Noord-Nederland) is [een aanpak](#) met een uitgebreid scala van interventies ontwikkeld, waar naar de rechter op de zitting kan verwijzen op basis van een conflict diagnose. De subtitel is veelzeggend:

“Een poging om te voorkomen dat ouders tijdens de procedure(s) bij de rechtbank nog meer ruzie krijgen dan ze al hadden.”

De aanpak heeft 5 elementen:

- Eén echtscheiding, één rechter als uitgangspunt;
- Screening met zittingsduur half tot twee uur aangepast aan complexiteit; juridisch/financieel/conflict niveau en met vooraf horen van kinderen;
- Piketmediation bij voorlopige voorzieningen;
- Sturing vanuit de rechtbank op één uniform goed gefinancierd hulpaanbod voor scheidende ouders en hun kinderen in de drie noordelijke provincies;
- Opleiding intern gericht op onderkennen conflict niveau en maatwerk;

De volgende interventies zijn ontwikkeld, en met gemeenten is afgesproken dat deze in beginsel worden gefinancierd als de rechtbank ze oplegt:

- Ouderschap na scheiding;
- Coaching voor kinderen in echtscheidingsituaties;
- Omgangscentrum;
- Begeleiding voor ouders zonder omgang;
- Begeleide Omgang/Humanitas;
- Traject Kind uit de Knel.

Dit initiatief is vooral uit praktische noodzaak ontstaan en geeft aan hoe in de toekomst een goede aansluiting tussen rechterlijk toezicht en interventies zou kunnen worden verwezenlijkt.

Aanvankelijk leek het, zoals zoveel initiatieven, vooral afhankelijk van de creativiteit en het doorzettingsvermogen van één zeer betrokken individuele rechter.

Inmiddels is een werkgroep in de rechtspraak gevormd die in December 2016 het meergenoemde Visiedocument heeft uitgebracht en daaraan uitvoering wil geven. Het Visiedocument signaleert drie belangrijke knelpunten: :

- Regie in de fase voor de zaak bij de rechter komt. Met name is belangrijk dat er per gezin een goede diagnose worden gesteld over een passende, snelle en kwalitatief goede interventie.
- Informatieoverdracht tussen de verschillende hulpverleners en professionals.
- Kwaliteitsborging en onoverzichtelijkheid aanbod. Waarbij het belangrijk is dat mensen zowel begeleiding krijgen voor de hardere en zakelijke kant, als voor de zachtere en menselijke aspecten. En ook de rechtspraak constateert dat er regelmatig een gebrek aan kwaliteit is in de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld door onhaalbare financiële uitgangspunten.

De rechtspraak stelt de volgende initiatieven voor:

- De regierechter, waar als basisregel geldt dat procedures die één familie betreffen ook door één rechter worden behandeld. Hier is de rechter actief in vergaren van informatie, en is de benadering gericht op de diagnose van het conflict en het te leveren maatwerk. Het voornemen is om dit in 2017 landelijk in te voeren.
- Uniform hulpaanbod waarnaar ouders en kinderen vanuit de rechtbankprocedure verwezen kunnen worden. De woonplaatsgemeente van de kinderen zou dan financiering van het traject garanderen. Ook zijn er met de hulpverleners al afspraken over doorlooptijden, aanhoudingstermijnen en het rapporteren naar de rechtbank toe gemaakt. Bij een mislukt traject, wordt onmiddellijk de Raad voor de Kinderbescherming betrokken.
- Het benoemen van bijzondere curatoren/gedragsdeskundigen, waar een (ortho)pedagoog of psycholoog zich volledig richt op het kind om ze te positioneren en waar nodig te verwijzen naar specialistische hulpverlening. Het scannen van het scheidingsdossier dossier voorafgaand aan het plannen van een zitting (appointering), zodat de tijd voor behandeling kan worden aangepast.
- Doorverwijzen naar mediation in de rechtbankprocedure en mediation tijdens de voorlopige voorzieningen echtscheiding.

- Vervroegen van regiezittingen bij het ontbreken van een ouderschapsplan. Op deze manier kunnen eerder zaken rondom kinderen worden geregeld en zo snel mogelijk procedurele afspraken worden gemaakt over andere geschilpunten.
- Stroomlijnen en professionaliseren van het betrekken van kinderen in de procedure.

De rechtspraak wil ook dat ouders niet meer gedwongen of verleid worden tot het innemen van standpunten tegen elkaar en de schriftelijke motivatie hiervan. Om die reden wil de Rechtspraak gezamenlijke toegang tot een regie-procedure verkennen, en daarmee voorkomen dat mensen een procedure op tegenspraak starten.

## 2.8 De procedure werkt hulpinterventies tegen

Per saldo zien we dat al deze initiatieven last hebben van wat we de *defaultsetting* van de echtscheidingsprocedure kunnen noemen. Als mensen heel hard hun best doen, kan het best anders en is er ook veel deskundigheid en ervaring om dat in goede banen te leiden. Dankzij jaren van pionieren, experimenteren en tegen de stroom inroeien, is er veel expertise in het brede veld van en rondom echtscheiding om de dingen echt anders aan te pakken. Maar dit is niet de *defaultsetting*. Zolang die precies de andere kant op wijst, zullen veel procedures per ongeluk of bewust hoe dan ook escaleren. De rechtspraak onderkent dit probleem, en heeft voornemens om binnen het bestaande kader tot een aantal aanpassingen te komen en op lange termijn het kader te wijzigen. Maar de basis van rechtspleging die mensen tegenover elkaar plaatst, blijft voorlopig ongewoond.

De slechte aansluiting tussen rechtspleging en hulpverlening wordt nog sterker ervaren door degenen die buiten het juridische traject met families in scheiding werken om hen door deze moeilijke levensfase heen te helpen. Gemeenten, scholen en jeugdzorg, maatschappelijk werk, politie en andere overheids-, zorg- en welzijnsinstanties betrokken bij (vecht)scheidende ouders voelen zich, terwijl de juridische strijd wordt gevoerd, machteloos om effectief op te treden. Zij volgen de juridische ontwikkelingen met grote zorg aan jeugdbeschermingstafels en andere overleggen. Maar ze ervaren een kloof tussen het juridische domein en de (gemeentelijke) zorg- en hulpdomeinen. Van een integraal behandeling-perspectief is geen sprake, zie ook een [onderzoek](#) Met Elkaar, Uit Elkaar onder hulpverleners in complexe scheidingen. Vaak wordt alle moeite om de kinderen te beschermen en de scheiding te normaliseren weer teniet gedaan door een volgende, escalerende stap in de juridische behandeling. De sociale en maatschappelijke netwerken worden niet zelden door de ex-partners gemobiliseerd in hun voortdurende strijd. Daardoor heeft het toernooimodel effecten tot ver buiten de juridische procedure.

Het komt zelfs voor dat ouders bedreigd worden met zware interventies richting de kinderen (uithuisplaatsing) als ze voortgaan met procederen bij de rechter. Dit geeft aan hoe sterk de overtuiging onder hulpverleners is dat procedures averechts werken. Het geeft ook aan dat de toegang tot de rechter werkelijk op het spel staat. Een ouder die een uitspraak wil over een geschilpunt, kan dat niet veilig, zonder risico van escalatie en doorkruising van behandelingen, aan de rechter voorleggen.

Dat deze verschillende werelden niet met elkaar praten over een goede behandeling en afstemming - op zaak- en beleidsniveau - is een bijkomend risico van een sterk juridische focus op scheidingen. De dagelijkse omgeving waar scheidende ouders en kinderen leven, en waar veel kennis en potentie

aanwezig is om problemen te (helpen) voorkomen en conflicten te de-escaleren, wordt onvoldoende (h)erkend en betrokken als belangrijke samenwerkingspartners bij de rechtszorg voor gezinnen bij scheidingen.

Om de kennis en ervaring in het veld echt tot nut van het algemeen te laten komen, is het nodig de default-setting van de echtscheidingsprocedure aan te passen. En dat is precies waar dit voorstel op is gericht.

### 3. De nieuwe aanpak op hoofdlijnen

De voorgestelde aanpak, zoals die in de inleiding is beschreven, is volledig gebaseerd op al bestaande instrumenten die zich in de praktijk hebben bewezen, of zeer plausibel zijn, omdat ze in aangrenzende gebieden zijn toegepast en breed worden gesteund. Het gedurfde en vernieuwende zit hem in het samen inzetten en systematisch verder ontwikkelen van deze manieren van werken. Op sommige punten is nog ontwikkeling nodig.

Als ijkpunt voor het invoeren van nieuwe instrumenten zou moeten gelden “wat werkt”. Als er al goed werkende voorzieningen zijn, dan kan worden verlangd dat er evidence is dat nieuwe voorzieningen beter werken, bijvoorbeeld als zijn in het buitenland worden ingezet. Maar als de huidige voorzieningen ontbreken, of slecht werken, is de vraag is in hoeverre plausibel is dat de gebreken van de bestaande scheidingsroute door de instrumenten worden verholpen, aannemende dat die instrumenten goed worden ontwikkeld.

Het gaat er steeds om dat de kwaliteit van de huidige voorzieningen wordt vergeleken met die van de voorgestelde voorzieningen. Ook de huidige voorzieningen, waaraan de overheid met veel geld en wettelijke ondersteuning bijdraagt, moeten constant worden geëvalueerd en zich blijven bewijzen. Waar mogelijk moeten die voorzieningen worden vervangen door betere voorzieningen.

De kracht zit hem in de samenhang. Een duidelijke, consistente hoofdroute door alle fasen van het scheidingsproces, steeds gericht op afspraken/afstemming, met deelroutes voor de meest voorkomende varianten en complicaties. En met tal van prikkels voor zowel partijen en professionals om op die routes te blijven: kwaliteit, zorgzaamheid, kosten, financieringsmodel, professionaliteit en de kracht van de “norm” van een “nieuwe scheidingsroute” die de normale weg is. Die norm kan worden bevestigd door de nieuwe route goed bij het publiek neer te zetten, door de verwachting van de overheid dat mensen die route volgen, door de bevestiging daarvan door de rechter en door de gemeenschappelijke inzet van alle professionals om op en rond die route werken.

#### 3.1 Geboorte contract

Een eerste element van de rechtszorg aanpak is het stimuleren van afspraken bij de geboorte van kinderen. Doel is om ouders al in deze fase afspraken te laten maken over wijze van communicatie, opvoeding en financiële verhoudingen. Dit sluit aan bij het ervaringsgegeven dat verhoudingen tussen partners sterk veranderen bij de geboorte van kinderen en dat dit ook een risico-factor voor

de relatie is. Preventie van scheiding rond dit moment, en in ieder geval preventie van vechtscheiding, is daarom interessant.

Een aantal gemeenten, bijeengebracht in een City Deal, heeft uitgewerkte plannen voor een geboorte-contract, dat ook online kan worden ondersteund. Dit zou aangeboden kunnen worden via contactpunten als de consultatiebureaus. Het geboorte-contract zou ook een kern van afspraken gaan bevatten over hoe met elkaar en met de kinderen om te gaan in geval van scheiding.

De gedachte aan goede afspraken tussen ouders leeft ook sterk bij de deelnemers aan de divorcechallenge. Er waren op 19 november 2016 maar liefst 15 voorstellen in deze richting. Een geboortecontract moet het probleem verhelpen dat veel mensen bij het krijgen van kinderen zich niet realiseren dat de relatie ook kan eindigen en hoe zij zich dan als ouders tot elkaar zouden moeten verhouden. De vraag moet zijn of dit een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie waarin paren nauwelijks afspraken maken bij het krijgen van kinderen of bij een huwelijk. Aannemelijk is dat afspraken tussen partijen over een situatie die zich in de toekomst zou kunnen voordoen invloed hebben op het gedrag in die situatie. De rechter kan partijen aan zo'n contract houden en dat interpreteren op een manier die past bij de aard van de relatie. Dat is de basis voor het contractenrecht en er is geen reden dat dit niet zou gelden voor huwelijksrelaties. Een goed ontworpen (online) geboortecontract, met keuzemogelijkheden, kan tegen relatief lage kosten worden aangegaan. De markt kan hier een rol in spelen. Faciliteren van goede kwaliteit contracten voor belangrijke relaties is een overheidstaak.

### 3.2 Intake en triage

De intake en triage wordt goed gestructureerd opgezet. Op basis van het onderzoek en de best practices in de behandelrichtlijn (zie hierna) worden op de plekken waar intake plaatsvindt goede diagnosemethoden gebruikt. Dat geldt in ieder geval voor intake in de online-voorziening(en), bij het Juridisch Loket en bij (deelnemende) gemeenten. Ook de organisaties van professionals gaan een goede intake volgens de richtlijn bevorderen.

Een veel gehoorde variant is dat in de risico-vollere gevallen twee intakers in een interdisciplinair duoschaps-intake samenwerken, een gespecialiseerde jurist en psycholoog/pedagoog samen. Als er met deskundigheid in interdisciplinair verband een goede systeemgerichte intake met de ouders en/of met het gezin wordt gedaan, kan al in een vroeg stadium in overleg met de betrokkenen een op maat scheidings-zorgplan worden ontwikkeld.

Dit plan gaat uit van de hoofdroute, maar biedt gelegenheid voor maatwerk. Het geniet draagvlak bij het gehele gezin. Maar er kan ook snel geschakeld worden indien risicovolle situaties ontstaan.

De uitvoering van het plan kan dan aan een neutrale begeleider of regisseur worden opgedragen, die ook goed coördineert met andere professionals die een bijdrage op hun specifieke terrein leveren. Op deze wijze is er één plan en één regie en worden parallelle acties door verschillende instanties voorkomen. Bij de deelnemers aan de divorcechallenge leeft dit sterk. Tenminste 15 inzendingen pleiten voor meer coördinatie en een duidelijke hoofdroute bij scheiding. Ook het Visiedocument van de rechtspraak vraagt daarom.

De methode voor intake kan bijvoorbeeld de aan de Universiteit Groningen ontwikkelde BIC-methode zijn. (Belang van het kind en voorwaarden voor ontwikkeling van Kalverboer en Zijlstra die gebaseerd zijn op de door Bartels & Heiner geformuleerde ontwikkelingsvoorwaarden). Deze zou toepasbaar gemaakt kunnen worden voor scheidings specifieke problematiek van scheidingskinderen.

Componenten diagnosemethodiek (zie Kalverboer en Zijlstra, Het belang van het kind in het Nederlands recht, 2010) op basis van Bartels & Heiner	
In het gezin	In de samenleving
1. Adequate verzorging 2. Een veilige fysieke directe omgeving 3. Affectief klimaat 4. Een ondersteunende flexibele opvoedingsstructuur 5. Adequaat voorbeeldgedrag van de ouder 6. Interesse 7. Continuïteit in opvoeding en verzorging, toekomstperspectief	8. Een veilige fysieke bredere omgeving 9. Respect 10. Sociaal netwerk 11. Educatie 12. Omgang met leeftijdsgenoten 13. Adequaat voorbeeldgedrag samenleving 14. Stabiliteit in levensomstandigheden, toekomstperspectief

Als aanvullingen van de diagnosemethodiek voor de context van scheiding kan gedacht worden aan:

- Of het kind loyaal mag zijn naar beide ouders;
- Mag het kind van beide ouders houden;
- Hoe stimuleren ouders de mogelijkheid voor de andere ouder om een warme band te onderhouden met het kind.

### 3.3 Nieuwe procedure bij rechter geheel gericht op afspraken

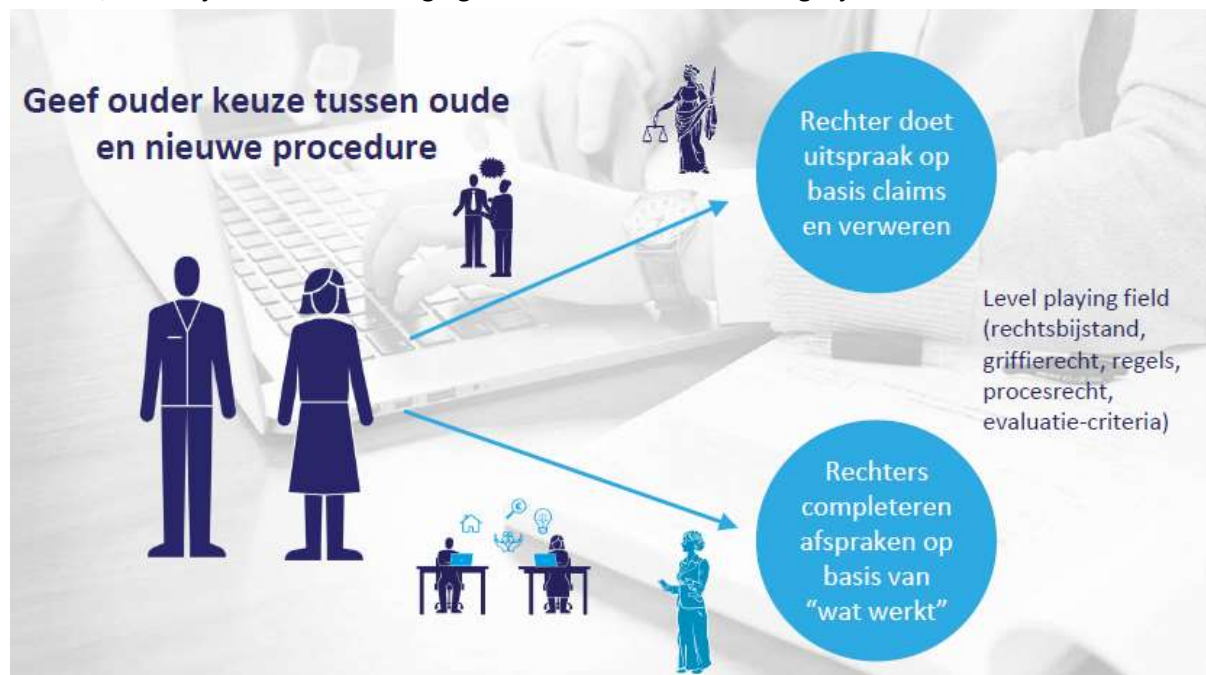
Er is een nieuwe procedure nodig om scheidingsproblemen aan de rechter voor te leggen. Niet omdat rechterlijke beslissingen de norm zouden moeten zijn. Wel omdat afspraken gemakkelijker tot stand komen en geborgd kunnen worden als het mogelijk is om een rechter te hulp te roepen. Het onafhankelijk “toezicht” van de rechter wordt door mensen in scheiding en professionals hoog gewaardeerd. De rechter kan knopen doorhakken en de acceptatie van bepaalde afspraken vergroten. Ook is de rechter onmisbaar om interventies op te leggen aan partijen die niet willen of kunnen meewerken. De advocatuur, of een mediator, kan mensen helpen om afspraken te maken. Als een overblijvend geschilpunt gemakkelijk aan de rechter kan worden voorgelegd, dan voorkomt dat een langdurig geschil en onzekerheid. In de woorden van de Rechtspraak zelf in het eerder genoemde Visiedocument:

“De Rechtspraak heeft in dit proces een unieke positie ten opzichte van de andere professionals. Als er knopen doorgehakt moeten worden over (juridische) geschilpunten, zijn ouders bij de rechter het beste af. Geen enkele andere instantie kan hen dat bieden. En dat knopen doorhakken zou dan ook snel moeten gebeuren. Ook als het gaat om het gezag van de toga en de drang die op basis van dat gezag uitgeoefend kan worden, met name ook in een regierol van de rechter, en als het gaat om de waarde van een onafhankelijk gegeven oordeel en een vanuit onafhankelijkheid gevoerde regie, is datgene wat de rechter ouders en kinderen te bieden heeft, uniek.”

Het probleem zit hem in de wijze waarop de rechter wordt betrokken: de rechtsstrijd waarin mensen tegenover elkaar worden gezet met eigen standpunten waartussen een rechter moet kiezen. De rechtspraak erkent dat ouders worden verleid tot het innemen van standpunten tegen elkaar, en vindt het onlogisch dat de rechter vervolgens op de zitting de ouders samen probeert op te trekken in hun ouderschap. In plaats van het toernooi model met een rechter die pas laat in het proces erbij komt, hebben wij een procedure ontwikkeld die geheel gericht is op het bij elkaar brengen van partijen op een wijze die werkt.

De nieuwe rechtszorg-procedure wordt een volwaardige toegang tot de rechter, voorlopig naast de bestaande rechtsstrijd-procedure. Iedere partij kan die rechtszorg-procedure kiezen, ook als de andere partij (nog) niet meewerkt. De andere partij is dan “verplicht” om via de rechtszorg procedure bij de rechter te komen.

Dit is essentieel. Een vrijwillige nieuwe procedure, waarvoor beide partijen samen kiezen (zoals overwogen door de Rechtspraak in het Visiedocument) lost het probleem niet op. Vrijwillige (alternatieve) geschiloplossing komt nooit verder dan een klein marktaandeel in de orde van 1-5% en trekt alleen gevallen waarin partijen toch al overleg bereid zijn en blijven, niet de situaties waarin een derde het meeste nodig is, omdat partijen zijn vastgelopen in emoties, gebrekkige communicatie en/of tegenover elkaar staande standpunten. Mediation, arbitrage, de eKanton-procedure, de burenrchterpilot, de versnelde procedure in de 90-er jaren, de zogeheten art. 96 procedure bij de kantonrechter en talloze voorbeelden uit buitenland tonen dit aan. Het gaat om de hoofdroute die de overheid biedt als mensen het niet eens worden. Die - default route - is heel belangrijk, omdat mensen in een geschil meestal niet samen een oplossingsroute kunnen kiezen. Eén van beide partijen moet dan het initiatief kunnen nemen om de ander bij de geschiloplossing te betrekken. Die ander moet dan verplicht zijn om mee te doen, dat wil zeggen voldoende redenen hebben, zoals bijvoorbeeld de dreiging van een bindende beslissing bij verstek.





Vandaar het voorstel om de verzoekende partij de keuze te bieden tussen de nieuwe en de oude procedure. De andere partij moet dan meewerken. Ook in de rechtszorg procedure.

Op termijn kan dan blijken welke route mensen kiezen als ze een rechter nodig hebben omdat de ander niet meewerkt. En welke route de beste maatschappelijke effecten heeft. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de Rechtszorg procedure (voor bepaalde soorten zaken) verplicht wordt gesteld.

Een goede procedure is een zeer complex product. Twee partijen en een rechter, en meestal nog advocaten, mediators en andere experts, moeten informatie uitwisselen en op elkaar kunnen reageren. Er zit een fasering in. Iedere persoon moet zich gehoord, gerespecteerd en geïnformeerd voelen. Ieder wil zijn eigen bijdrage kunnen leveren. Er moet voortgang zijn, richting oplossingen die op tijd komen, zonder dat er te veel tijdsdruk ontstaat. Alle deelnemers maken kosten, die op één of andere manier moeten worden betaald. Alle betrokkenen moeten hun werkzaamheden kunnen voorbereiden en plannen.

HiiL, de Raad voor Rechtsbijstand en de andere partners betrokken bij Rechtwijzer Uit Elkaar (zie hierna) hebben deze behoeften van procesdeelnemers vertaald in een uitvoerig programma van eisen: wat moet de scheidingsprocedure op welk moment voor wie kunnen leveren?

Die *terms of reference* worden steeds verder ontwikkeld (zie Bijlage 1). Ze zijn de basis geweest voor het ontwerp van de nieuwe procedure, die volgens bekende innovatiemethodieken in verschillende versies is ontwikkeld. De *terms of reference* zijn het ijkpunt voor de kwaliteit van de procedure. Deze eisen kunnen steeds weer worden aangevuld, zodat de kwaliteit in volgende versies van de procedure weer hoger kan worden.

Om aan de *terms of reference* voor een goede (scheidings-)procedure te voldoen zijn enkele grotere innovaties nodig geweest, en een grote serie kleinere. De belangrijkste innovaties zijn:

- Omvorming van de juridische procedure tot toegang tot een constructieve dialoog met eerlijke en werkbare afspraken. Niet de rechtsregel, het verzoek (de claim) of het te wijzen vonnis staat centraal. De output van de procedure is een dialoog leidend tot afspraken die zo goed mogelijk passen bij de situatie.
- Op ieder moment is er aansluiting bij het emotionele proces dat mensen doormaken om geleidelijk naar goede uitkomsten toe te kunnen groeien. Dat gebeurt door de volgorde van de vragen die mensen voorgelegd krijgen. En, aan de hand van de antwoorden, verwijzing naar goede vormen van hulp.
- Gedoseerde informatie: op ieder moment in het proces krijgen mensen informatie die past bij de fase waarin ze zitten. In de diagnose fase over de gevolgen van scheiding en de dingen die moeten worden geregeld. In de intake fase over wat de meest voorkomende oplossingen zijn. In de onderhandelingsfase gedetailleerde oplossingen, criteria en juridische regels daarvoor. Op ieder onderwerp krijgen ze dan suggesties voor werkbare oplossingen, gevalideerd door experts. Ze zien wat voor andere mensen in een soortgelijke situatie heeft gewerkt. Hebben ze specialistische hulp nodig, dan krijgen ze mondeling of schriftelijk meer gedetailleerde informatie van de betrokken advocaten, rechters en experts.
- De procedure is er één zonder verzoeken/claims, verweren, standpunten, beschuldigingen of dreiging met sancties. Het gaat om kwesties die moeten worden opgelost. Rechtsregels,

maar ook best practices en research resultaten zijn ijkpunten voor de goede oplossingen waar gezamenlijk naar wordt gezocht. Als er feitenonderzoek nodig is, gebeurt dat door te werken aan een gemeenschappelijk beeld van de situatie, met ruimte voor verschillende versies van wat er is gebeurd.

- Juridische expertise wordt zo veel mogelijk neutraal ingezet. De advocaat helpt niet één van de partijen om zijn of haar standpunt zo goed mogelijk te verwoorden en in regels te vertalen, maar bekijkt samen met partijen wat de beste, meest eerlijke oplossing is, gezien hun beider belangen en die van de kinderen. De advocaat werkt dus voor het gezin. Daar wordt die advocaat goed voor beloond, zie ook hierna onder 4.4.
- Kennis en hulp van andere domeinen worden integraal onderdeel van de behandeling.
- De procedure laat mensen geleidelijk tot een steeds sterkere mate van wilsovereenstemming komen. Afspraken op deelonderwerpen zijn voorlopig. Onderwerpen kunnen worden heropend. Rond de scheiding komen partijen overeen om het zo te gaan doen, eventueel aangevuld door beslissingen van de rechter. Maar afspraken en beslissingen kunnen worden verbeterd of nader uitgewerkt als ze niet blijken te werken, of als er veranderingen in de situatie optreden. Dat is een normaal onderdeel van het proces, dat ook wordt ondersteund.
- Als een partij niet meewerkt, kan de ander voortgang in het proces houden. Iedere partij kan zonder toestemming van de andere partij een mediator erbij halen of de rechter inschakelen. Ook dan blijft het een procedure gericht op het maken van afspraken, niet op tegenspraak.
- Alle dienstverlening wordt met vaste, vooraf vastgestelde, bedragen beloond, voor het gehele scheidingstraject, of voor een duidelijk afgebakende fase. Deze beloningssystematiek creëert de beste prikkels en is onder meer gebruikelijk in de zorg, waar ook een hoge kwaliteit wordt nagestreefd.

Maar een goede procedure is nooit uit ontwikkeld. Op basis van prioriteiten die op basis van behoeften van gebruikers en input van stakeholders worden bepaald, zullen steeds nieuwe onderdelen van de procedure worden ontwikkeld. In ieder geval komen er nog:

- Een verder uitgewerkte module voor nazorg.
- Een module voor de wijze waarop kinderen hun inbreng in het proces kunnen hebben. Op zo'n manier dat zij zich veilig voelen en gehoord voelen, en dat ouders kennis nemen van wat hun kinderen belangrijk vinden.
- Een module voor de wijze waarop een rechter met partijen communiceert en een zitting houdt. Als de rechter beslist op basis van gedeeltelijk door partijen vormgegeven afspraken en hun dialoog daarover, moet goed worden geborgd dat de rechter alle informatie krijgt die deze nodig heeft om tot een afgewogen beslissing te komen. Dit is een uitbouw van de al bestaande module voor beslissing door een neutrale advocaat (semi-bindend advies).

De procedure kan het beste online worden ingericht. Deze kan echter eventueel ook offline worden aangeboden in de vorm van concept-teksten en informatie. Dan zal er wel een intensieve regie door de rechter of diens medewerkers nodig zijn.

Aansluitend op de ideeën die in de rechtspraak leven, is er in beginsel één rechter die alle beslissingen en interventies in een scheiding neemt/toepast. Dat geldt voor de scheidingsprocedure

en de civiele vorderingen die daarmee samenhangen, maar ook over de ondertoezichtstelling van Artikel 1:255 lid 1 BW. Als de overige onderdelen van dit plan gerealiseerd worden, dan zullen minder specialistische- en zwaardere beschermingsmaatregelen voor kinderen nodig zijn. Een ondertoezichtstelling wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling en kan, o.a. bij complexe echtscheidingen welke zich kenmerken door voortdurende strijd, een waardevolle bijdrage leveren aan het uitvoeren van het behandelplan. Verantwoordelijkheid voor het scheidingsproces en de opvoedingssituatie blijft bij de ouders, echter is gewaarborgd dat het belang van het kind gediend wordt.

Een ondertoezichtstelling al eerder in het scheidingsproces, bijvoorbeeld onmiddellijk na de diagnose, kan toegevoegde waarde hebben. Snelle duidelijkheid over waar de opvoedingssituatie van het kind gedurende en na het scheidingsproces minimaal aan moet voldoen maakt dat verdere verharding, toenemende strijd en beschadiging van het kind voorkomen kunnen worden.

**3.4 Regie door gezinsbegeleider(s): de “gezinsadvocaat+” of gezinsregisseur**  
Sommige paren zullen zonder of met weinig begeleiding het traject kunnen volbrengen. Een flinke groep zal echter begeleiding nodig hebben, of willen. De begeleiding wordt meer neutraal, ook in gevallen waarin tegengestelde belangen ontstaan. Er zijn al veel modellen in deze richting, zie Tabel hieronder. Ze wijzen eigenlijk steeds in dezelfde richting van één of twee mensen met elkaar aanvullende rollen, die onder regie van een rechter met het gezin werken. Met ook waarborgen voor de belangen van kinderen en iedere individuele ouder. Waarbij de rechter gevraagd kan worden op tijd en effectief te interveniëren als de gezinsbegeleider(s) dat nodig achten om beslissingen te nemen of te beoordelen of opgelegde interventies nodig zijn in het belang van het kind/het gezin

De gezinsbegeleider(s) zal (zullen) de verantwoordelijkheid kunnen hebben over één gezamenlijk verzoek dat aan de rechter wordt voorgelegd met de wel bereikte afspraken en de openstaande punten waarover nog afspraken moeten worden gemaakt (zie ook de Visie van de rechtspraak).

Idealiter zou deze professional, samen met de scheidende partners, ook de beheerder kunnen zijn van het (online) dossier. Dit kan ervoor zorgen dat alle professionals die met het gezin werken, toegang krijgen tot dezelfde informatie, zie verder ook paragraaf 3.8.

Een groep van leidende professionals die al in deze rollen werken en alle evaluaties kennen, is bij elkaar gebracht, en is die rol/dit palet verder aan het ontwikkelen. Met bijpassende financiering voor deze rol(len), want die is nu nog weinig uitgewerkt en te mager in vergelijking tot partijdige rollen. Ook de trajectvergoedingsideeën van de Commissie Wolfsen kunnen hierbij worden betrokken.

Daarbij is het van groot belang dat deze rollen verder ontwikkeld worden vanuit wat ouders en kinderen nodig hebben. Wat zijn de gewenste resultaten, welke activiteiten en welke competenties, attitude en normen horen daarbij. In de rechtspleging wordt nog te vaak gedacht vanuit bestaande rollen van mediator of advocaat, met alle beperkingen die dat met zich brengt. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van de Kinderombudsman naar de Gezinsadvocaat voor mogelijke input via focusgroepen.

Model:	Licht toezicht	Continue begeleiding	Stevige regie
Indicaties (te professionaliseren via diagnose-methodiek)	Emotioneel zelfredzaam, economisch zelfstandig, af en toe conflict, enkele complicatie, opvang in eigen omgeving	Middel conflict, wenst of behoeft ondersteuning, coaching, mogelijk enige complicaties, draagt zelf verantwoordelijkheid	Zwaar conflict, gezins- of, persoonlijke problematiek
Aandeel in scheidingen	20 - 40%	40 - 70%	10 - 20 %
Inhoud rol	Hulp bij vragen, informeren, bekijken afspraken op evenwicht en duurzaamheid	Begeleiding van gezin, hulp bij afspraken, zo nodig verwijzing naar experts	Regie en coördinatie van gehele proces
Werkwijze	Partijen aan het roer, krijgen hulpmiddelen, benoemen zelf complicaties, toezicht gestandaardiseerd op basis van checklist en professionele beoordeling,	Gebaseerd op behandelrichtlijn, zorgt voor <i>emotional readiness</i> , onderkent complicaties, mediation-methode, laat best-practices juridische oplossingen zien	Behandelplan uit diagnose en steeds aangepast, gebaseerd op richtlijn, interenieert niet zelf, schakelt anderen in, onder toezicht en in nauwe samenwerking met rechter
Zorg voor en betrekken kinderen	Informeren ouders over goede scheiding, kind krijgt van hen veilige persoon in omgeving, wordt veilig gehoord	Begeleider zet ouders in rol, is/zorgt voor veilige persoon in omgeving, zorgt voor veilig horen, beschermt als complicaties daartoe aanleiding geven	Intensieve begeleiding en zorg voor kinderen
Betrekken anderen en verwijzing naar experts	Naar behoefte partijen en op indicatie eigen omgeving	Op indicatie partijen of omgeving en als complicaties blijken	Evidence based interventies, jeugdzorg, advocaat-mediator, psycholoog, kindbegeleiding, gezinstherapie, financieel, ouderschapsoz.
Voorleggen aan rechter	Partij zelf legt geschilpunten voor, rechter die helpt afspraken maken en beslist waar nodig, is beschikbaar voor nazorg	Partij of begeleider legt geschilpunten of interventies voor, rechter helpt afspraken maken, beslist of legt interventies op, houdt zo nodig toezicht	Regisseur legt geschilpunten of interventies voor aan rechter, rechter mederegisseur, vult diagnose aan, beslist, periodiek toezicht
Competenties, waarden en gewenst gedrag	Interdisciplinair, steeds te bepalen op basis rol en werkwijze (met zo nodig aanpassing van bestaande professionele rollen of gedragsregels)		
Huidige rollen waarbij kan worden aangesloten	Reviewer Rechtwijzer, advocaat gemeenschappelijk verzoek	Mediator, goed onderhandelende advocaten, collaborative law, kindvriendelijke begeleiding, jeugdzorg	Forensisch mediator/ ouderschaps onderzoeker, Raad Kinderbescherming
Rol online platform	Ondersteuning partijen, fasering, informatie, voorbeeldafspraken, tools, vastleggen uitkomsten, informeren professionals	+ hulpmiddel voor partijen en begeleider	+ delen behandelplan, informatiedeling tussen experts
Totale kosten traject voor gebruiker/overheid)	Laag (+ soms extra interventies)	Middel (+ soms extra interventies)	Middel (+ altijd veel extra interventies)

### 3.5 Kennis en goede praktijken in een behandelrichtlijn

Net zoals in de gezondheidszorg moet de beste kennis beschikbaar komen voor alle professionals in de keten en voor de gebruikers van scheidingsprocedure. Dat kan het beste gebeuren door een richtlijn te maken voor de behandeling van scheidingen. Deze behandelrichtlijn komt tot stand volgens de gebruiken in de medische sector. De internationale en interdisciplinaire kennis wordt in kaart gebracht. Juridische kennis over eerlijke manieren om vermogen te verdelen wordt gecombineerd met inzichten uit de conflictoplossing over de goede manieren om daarover te onderhandelen. Als een kind dochter haar vader niet meer wil zien dan staat de kennis over achtergronden en behandeling van ouderverstoting naast het repertoire van sancties die rechter kan opleggen en de kennis over effecten die deze interventies kunnen hebben. Een concept-inhoudsopgave van de behandelrichtlijn is te vinden in Bijlage 4.

De ijkpunten zijn helder en daarin staat het welzijn van de kinderen op lange termijn centraal. Welke aanpak en interventies goed werken, is niet altijd zeker, want ze zijn niet altijd voldoende onderzocht. Maar er is internationaal heel veel wel onderzocht en er zijn praktijken die door een diverse groep van experts als plausibel worden aangemerkt. Die kunnen in de richtlijn worden opgenomen. Interventies kunnen nader worden onderzocht door universiteiten, die de richtlijn ook als hun research-agenda kunnen beschouwen. In de volgende versies van de richtlijn kunnen die onderzoeksresultaten worden verwerkt.

Werken met een behandelrichtlijn die gericht is tot alle partijen die met een scheiding te maken krijgen, heeft een aantal grote voordelen.

- De kwaliteitsbevordering wordt (ook) gericht op de inhoud van de interventies: Wat moet er wanneer gebeuren? Welke oplossing of proces werkt het best?
- De kwaliteitsbevordering wordt niet vermengd met de vraag wie welke interventie mag uitvoeren. Dat is een nadeel van een benadering waarin de kennis en competenties van bepaalde groepen advocaten, mediators of rechters centraal staan.
- Kwaliteitscontrole en dialoog over kwaliteit wordt iets gemakkelijker. Of in een concreet geval de juiste kennis en competenties zijn toegepast, is moeilijk te controleren. Dat iemand daarover beschikt, wil niet altijd zeggen dat hij of zij deze ook effectief toepast. Als een algemeen aanvaarde behandeling is toegepast, dan zullen er minder vragen rijzen dan wanneer zonder aanwijsbare reden voor een erg afwijkende aanpak is gekozen.
- De koppeling met beloning wordt veel beter. Het huidige beloningssysteem voor rechtbanken en advocaten geeft perverse prikkels. Maar inderdaad, ieder beloningssysteem kan dit soort prikkels hebben. Beloning via vaste bedragen in een DBC achtige structuur is de standaard, omdat dit het minste nadelen heeft. Altijd zijn aanvullende kwaliteitsprijkkels nodig. Vandaar de behandelrichtlijn die een norm van professionaliteit zal stellen die op den duur ook handhaafbaar wordt. Bevorderen van kwaliteit via behandelrichtlijnen op basis van wat de cliënt nodig heeft en wat werkt, is veel effectiever en handhaafbaarder dan het huidige systeem van kwaliteit voor professionals dat gebaseerd is op opleidingspunten, gedragsregels geschreven vanuit de blik van de professional en een tuchtrecht voor excessen.

Nadeel van werken met een behandelrichtlijn kan zijn dat professionals de richtlijn klakkeloos gaan toepassen. De ervaring in de medische sector is niet dat professionals die neiging hebben. Er is

eerder een teveel aan vrijheid en eigen interpretatie dan een tekort. Niettemin is het van groot belang dat de behandelrichtlijn up to date blijft en dat dilemma's daar goed in worden benoemd. De richtlijn moet vooral een middel zijn om informatie over te dragen, en beter tot afwegingen te komen, niet een voorschrift hoe die afweging te maken.

### 3.6 Rol en inbreng van het kind

De behandelrichtlijn moet ook duidelijkheid scheppen over de wijze van betrekken van kinderen in het proces van scheiding. Het besef dat kinderen meer betrokken moeten worden, en dat dat zorgvuldig moet gebeuren, is er. Maar door de veelheid van spelers, de wildgroei van methodieken en het gebrek aan breed gedeelde kennis, ontstaan er ook nieuwe problemen. Sommige kinderen worden door 10 of meer "externen" gehoord en/of begeleid. De manier waarop dat gebeurt kan tussen bijvoorbeeld rechters nog sterk verschillen. Of horen in de setting van een rechtbank, in een procedure op tegenspraak, überhaupt wenselijk is, daar bestaat tussen experts nog aarzeling over. Er zijn mogelijk ook indirectere manieren waarop de rechter kennis kan nemen van de behoeften en visie van het kind en om het kind zich gehoord en betrokken te laten voelen.

Er is internationaal een schat aan interdisciplinair onderzoek naar kinderen in scheiding. Dit onderzoek moet de basis moeten worden voor de wijze waarop kinderen in het scheidingsproces worden betrokken. Daarbij speelt leeftijd uiteraard een rol, en zal ook voor kinderen sprake moeten zijn van voldoende maatwerk.

### 3.7 Passende (neutrale) interventies voor (v)chtscheiding: "wat werkt"

Er wordt nu door professionals als rechters en advocaten, maar ook in de hoek van de zorg, een grote hoeveelheid verschillende interventies toegepast: mediation, benoeming van een bijzonder curator, vormen van individuele therapie, systeemtherapie, praktische begeleiding door sociaal werkers, regiezittingen, overleg op basis van alimentatieberekeningen, mechanismen voor verdeling van boedels, etc. etc. Soms op basis van de intuïtie van de ervaren professional. Soms op basis van onderzoek en gerichte ontwerpprocessen. Soms aansluitend bij bestuurlijke processen, bijvoorbeeld in gemeenten. Enerzijds is er sprake van creatieve ontwikkeling en innovatie, anderzijds ontstaat een wildgroei (zie paragraaf 2.5). Daarin wordt het moeilijk voor partners/ouders en hun kinderen om een goed geïnformeerde en afgewogen keuze te maken. Professionals weten bovendien niet goed hoe ze op elkaars interventies kunnen aansluiten.

Wanneer de behandelrichtlijn (in een eerste versie) gereed is, ontstaat ook een beeld van de behoefte aan en kwaliteit van deze specifieke interventies. Waar passen zij in het gehele traject? Wat is de basis in onderzoek en hoe plausibel is het dat bepaalde doelen worden gehaald?

Het ligt voor de hand om vervolgens meer systematisch te gaan te gaan onderzoeken en beoordelen welke interventies goed werken. Een certificering-systeem en voorwaarden voor bekostiging kunnen geleidelijk worden ontwikkeld. Daarnaast moet er uiteraard ruimte blijven voor ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Voor meer evidence-based werken lijkt ook brede steun te bestaan. In het kader van de divorcechallenge waren op 19 november 2016 15 voorstellen gedaan voor gevalideerde methodieken (zie paragraaf 2.5).

Vechtscheidingen zijn, vanuit het perspectief van conflictoplossing, extreme en meervoudige conflicten met vele lagen. De stand van de wetenschap op dit gebied, onder meer verwoord door expert Peter Coleman, is dat een meervoudige strategie, op basis van een zorgvuldige diagnose, de grootste kans op succes biedt. Door een serie van interventies met verschillende aangrijpingspunten kan bereikt worden dat het per saldo voor de partijen aantrekkelijker wordt om het conflict te beëindigen dan om er mee door te gaan. Hiil heeft, in samenwerking met de Belastingdienst, een instrumentarium ontwikkeld om met deze zeer zware conflicten om te gaan dat inmiddels in de organisatie wordt geïmplementeerd. Een dergelijk instrumentarium zou hier ook kunnen worden ontwikkeld.

Interventies in de geschiloplossing en therapie die goed werken zijn over het algemeen neutraal gespositioneerd. Dat geldt voor de rechter, voor relatietherapie, voor mediation, voor de bijzonder curator, voor de drie vormen van begeleiding besproken in paragraaf 3.4 en voor bijna alle nieuwe interventies die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld (zie paragraaf 2.6). Het model van eenzijdige advisering en belangenbehartiging is bij scheiding op zijn retour. Voor al die neutrale interventies geldt dat neutraal blijven, het vertrouwen van alle betrokkenen houden en de belangen van alle betrokkenen in samenhang dienen, is cruciaal en moeilijk. Van rechter, therapeut tot mediator en (in de toekomst) gezinsadvocaat, deze professionals nemen dit als uitdaging aan en slagen daar in grote mate in. Goede informatievoorziening, mensen gelijk horen, adviseren en informed consent verkrijgen zijn kerncompetenties van deze professionals.

### 3.8 Online ondersteuning

De nieuwe procedure wordt online ondersteund. Dat biedt de beste mogelijkheden om mensen te informeren en in hun eigen tijd en tempo aan afspraken te laten werken. Ook professionals kunnen zo het beste aansluiten bij wat partijen nodig hebben en op elkaars interventies. Bovendien kan zo een lerend systeem ontstaan. Vaak gekozen afspraken en ervaringen over wat wel en niet werkt, kunnen uit de geanonimiseerde data worden gehaald. Zo wordt geborgd dat de burger zo goed mogelijk wordt bediend. Deze online ondersteuning hoeft niet verplicht te zijn.

Het instrument van online ondersteuning van afspraken bij scheiding moet worden afgezet tegen de huidige situatie waarin de kwaliteit van scheidingsafspraken op basis van door individuele advocaten aangereikte modellen zeer laag blijkt te zijn. De gemiddelde kwaliteit van afspraken kan er systematisch door omhoog worden gebracht. Online ondersteuning kan ook worden ingezet als mensen zelf hulp nodig hebben bij het maken of verwoorden van afspraken.

Een voorbeeld van een online procedure voor scheiding is de procedure die ontwikkeld is door Hiil in een driejarige samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand en IT bedrijf Modria. Onder de naam Rechtwijzer Uit Elkaar is deze procedure in november 2014 een pilotfase van een jaar ingegaan en eind november november 2015 is het platform met behulp van een kleine publiciteitscampagne in de media live gegaan. Tot en met maart 2017 is het platform open geweest voor nieuwe zaken en het zal in 2017 in vernieuwde vorm worden voortgezet. Reden daarvoor waren dat de huidige samenwerking afliep en dat in de vernieuwde vorm de financiering, de snelle aanpasbaarheid van het platform, de communicatie/marketing en de integratie met persoonlijke dienstverlening (nog) beter geregeld kon worden.

Het platform is aan de hand van gebruikerservaringen en ervaringen van advocaten op veel onderdelen verbeterd. Met name de samenwerking tussen gebruikers, platform en advocaten in de review-fase verdiende de nodige aandacht. Ook is er gewerkt aan steeds betere standaardteksten en informatie voor partijen, bijvoorbeeld op het gebied van alimentatie en pensioenen. In de nieuwe versie zal de samenwerking tussen partijen, een helpdesk met een case-manager en de advocaat die partijen begeleid nog beter worden gefaciliteerd.

Eind juni 2017 zullen 900 paren op het platform via het platform zijn gescheiden en hun scheidingsovereenkomst heeft de rechtbank gepasseerd. Rond 55% van de paren die via Rechtwijzer aan hun scheiding begonnen hebben hun scheiding ook via dit platform afgerond, wat een hoog percentage is in verhouding tot andere diensten rond scheiding. Daarbij moet worden bedacht dat de andere partij soms (alsnog) niet meewerkt (rond 20%), soms alsnog via een andere route wordt gescheiden en een aanzienlijk deel van de scheidende partijen weer met elkaar verder besluit te gaan of de scheiding vertraagt (10 tot 20%). Het platform wordt al (betaald) gebruikt in 2-5% van de rond 35.000 scheidingen die in Nederland plaatsvinden, afhankelijk van de mate waarin geïnvesteerd wordt in bekendheid in het platform (15-35 nieuwe zaken per week). Gedurende deze periode zijn 135 paren via het platform tot een scheidingsovereenkomst gekomen die de rechtbank is gepasseerd. De mensen die aan hun scheiding werken worden bijgestaan door advocaten in de (neutrale) rol van mediator, beslisser en reviewer.

De waardering van de gebruikers voor het platform tijdens het gebruik is aanzienlijk hoger dan die voor de bestaande scheidingstrajecten. Deze is gemiddeld 7.1 op een schaal van 1 tot en met 10; hoger voor de fase van onderhandeling, iets lager voor de (voor gebruikers bewerkelijke) intake- en diagnosefase en voor de reviewfase).

Nog bemoedigender zijn de data uit een survey gedaan met paren die 6 maanden geleden hun scheiding via Rechtwijzer Uit Elkaar hebben afgerond. Zij geven het platform gemiddeld een 7,7. 84% geeft aan dat het platform hen meer controle gaf over hun scheiding. Een ruime meerderheid signaleert dat het platform er aan bijdroeg dat de partners met elkaar in gesprek zijn gebleven. Bovendien rapporteren 72% van de gebruikers dat het platform in (zeer) grote mate tot goede oplossingen heeft geleid. Gemiddeld werken partijen ieder 24 uur op het platform aan oplossingen. Een meerderheid meldt zelfs dat de emotionele pijn/last van de scheiding is verzacht of hersteld.

Het aantal gebruikers (2-3% van de scheidingen) is hoog voor een niet verplichte voorziening die door de Raad voor Rechtsbijstand nauwelijks onder de aandacht van het publiek is gebracht (zie paragraaf 3.3 over het "submission probleem") Het zal snel omhoog gaan als de overheid de nieuwe scheidingsroute als hoofdroute neerzet, ondersteund door goede communicatie.

De organisatie die nodig is voor het beheer en onderhoud van het platform is geheel ingericht en getest. De Raad voor Rechtsbijstand zorgt voor de helpdesk en de inschakeling van advocaten als mediators, beslissers en reviewers en zal dit in de nieuwe versie overdragen aan de organisatie die het platform gaat exploiteren. Een breed samengestelde Advisory Board adviseert en geeft feedback op de ontwikkeling vanuit verschillende stakeholders, zoals advocatuur, rechtspraak, Nibud, sociaal raadslieden, Juridisch Loket en LBIO.



Deze vorm van online ondersteuning kan ook door anderen worden ontwikkeld. De rol van de overheid is: faciliteren dat markt van online ondersteunde geschil-systemen de beste systemen bij de geschilpartijen kan brengen. Dat betekent dat overheid moet zorgen dat men de investeringen kan terugverdienen en kans op winst kan maken. Als er alternatieve partijen komen met equivalente of betere systemen moeten die natuurlijk ook toegang tot de geschilbeslechtsingsinfrastructuur kunnen krijgen. De rol van de overheid is dan certificeerder. Zie uitvoerig Hiil Trend rapport [ODR and the courts: The promise of 100% access to justice?](#) voor hoe deze markt (nog) niet werkt.

Of het nu deze specifieke online ondersteuning wordt, danwel een andere: het is belangrijk dat alle professionals die in een scheiding werken toegang hebben tot gelijke informatie. Een digitaal dossier is daarvoor ideaal. De gezinsbegeleider, de rechter en meerdere specialisten met specifieke competenties zouden toegang kunnen hebben tot een overzichtelijk digitaal dossier. Elk paar heeft een dossier, dat transparant is en in samenspraak is opgebouwd.

Voordelen van het werken met een online ondersteund platform zijn dat de partijen in eigen tempo en eigen omgeving kunnen werken, geleidelijk naar afspraken kunnen toegroeien, rustig precies de relevante informatie tot zich kunnen nemen, en ze de controle over de scheiding hebben. Zelf kunnen de partijen op het gewenste moment hulp inschakelen.

Een scheiding vereist reorganisatie en afstemming van ten minste 16 standaard-onderwerpen. Voor ieder van die onderwerpen moet een maatwerkoplossing worden gevonden, uitgaande van de keuzerichtingen van partijen en standaardoplossingen. Dat kan niet bedachtzaam en zorgvuldig genoeg gebeuren in de huidige constellatie, tenzij partijen ieder een advocaat inschakelen die tientallen uren beschikbaar is voor communicatie met de eigen cliënt en de andere partij. En zo nodig extra tijd kan steken in een mediation (die ook weer betaald moet worden) of een beslissing door de rechter. Voor de overheid (als financier van rechtsbijstand) en voor de individuele rechtzoekende met een gewoon inkomen, is dat niet te betalen. Ook voor advocaten is het onbevredigend om voor lage vergoedingen, niet ondersteund door een online platform, snel tot convenanten van gemiddeld lage kwaliteit te moeten komen. Bovendien kan de vraagstelling op een platform steeds worden aangepast en zo worden ingericht dat conflicten worden voorkomen. De resultaten met het huidige platform behaald geven aan dat dit een belangrijk instrument is om tot goede en houdbare scheidingsafspraken te komen, met behoud en zelfs lichte verbetering van de relatie.

De ondersteuning via een online platform kan naar verwachting juist ook baat brengen in een scheiding waarin conflict (kan) ontstaan. De vragen die worden gesteld kunnen worden beantwoord zonder in de standpunten/conflictstand te komen. Partijen kunnen los van elkaar werken, zonder in een negatieve interactie te komen. Hulpverleners (juridische of andere) kunnen in de moeilijkere gevallen vragen voor ze beantwoorden en namens hen oplossingen vastleggen. Ook in een vechtscheiding moet dat gebeuren en juist daar is neutrale, eenduidige informatieverzameling wezenlijk, omdat ook te verwachten is dat meerdere professionals interventies gaan plegen. Eén van de grote problemen nu is dat alle experts hun eigen intake doen op hun eigen manier en daarmee verschillende beelden van de situatie krijgen. Dat levert veel meerkosten op.

Partijen in een vechtscheiding worden nu ook verwacht om samen te werken met rechterlijke macht en advocatuur. Een online systeem kan heel goed onderdeel van die samenwerking worden, ook met partijen die moeite hebben om samen te werken. Juist als er ernstige problemen spelen, zoals schulden, huiselijk geweld of vechtgedrag, moeten er ook op allerlei andere punten goede en werkbare regelingen worden getroffen.

### 3.9 Internationale ontwikkeling en samenwerking

In het veel grotere Engelse taalgebied is een schat aan onderzoek en expertise beschikbaar. De intentie is daarom om de ontwikkeling van de behandelrichtlijn en de verdere ontwikkeling van de procedure in een internationaal consortium-verband te doen. De behandelrichtlijn zal parallel in het Nederlands en in het Engels worden ontwikkeld om optimale kwaliteit te bereiken. De procedure zal ook in beide talen verder worden ontwikkeld en kan daarmee aan internationale standaarden voldoen. De schaalvoordelen van deze internationale ontwikkeling zijn groot.

Voorbeelden van inzichten en literatuur uit het buitenland die kunnen worden benut:

- John Lande, [The Revolution in Family Dispute Resolution](#), 2012: een overzicht van best practices in Amerikaanse Family Courts en de rechtspleging daaromheen.
- Verschillende handboeken met empirische literatuur die relevant is voor beslissingen over kinderen, zoals Goldstein, *Handbook of Child Custody*, 2016.
- Best practices voor het horen van kinderen, zoals [deze](#) ontwikkeld door auteurs van internationale vergelijkende research op dit gebied.

Het Rechtwijzer model trekt internationaal veel positieve aandacht en wordt gezien als een voorbeeld voor een nieuwe generatie rechtspleging. De procedure en de online versie zijn gericht op het maken van afspraken die in ieder gezin ter wereld nodig zijn in geval van scheiding: over de onderlinge communicatie, de kinderen, huisvesting en financieën. Er kan eenvoudig aanpassing aan nationale wettelijke regels plaatsvinden.

Het gehele platform is vertaald en getest in een pilot in Engeland. In Canada (British Columbia) is een vereenvoudigde versie live. De locale aanpassingen die nodig waren, bleken beperkt.

## 4. Contouren voor samenwerking rond scheiding

### 4.1 Een brede coalitie van expertise

De aanpak om te komen tot een nieuwe procedure en passende interventies is - op basis van eerdere concepten van dit voorstel - in verschillende stadia besproken met experts en vertegenwoordigers van een groot aantal organisaties binnen en buiten de juridische sector. Daaruit blijkt een brede consensus over de uitgangspunten en een groeiende consensus over het proces en de richting van verdere uitwerking.

Als maatstaf voor consensus nemen we niet dat iedere partij het geheel met alle aspecten van het voorstel eens is (unanimiteit). Verandering is niet mogelijk als iedere betrokken organisatie als het ware een vetorecht heeft. Het gaat er ook niet om een meerderheidsbesluit door te drukken. We kiezen voor de maatstaf die wel *rough*

*consensus* wordt genoemd en in veel groeps-besluitvormingsprocessen terug komt: met alle bezwaren en aandachtspunten is in voldoende mate rekening gehouden.

Er is ook al duidelijk dat deze organisaties/experts een rol willen vervullen bij de verdere ontwikkeling en implementatie. Hieronder is aangegeven welke rol ieder van die organisaties/experts zou kunnen vervullen en voor welke aspecten zij specifieke aandacht hebben gevraagd. De formulering hieronder is in deze fase die van Hiil, en zal worden aangepast in verdere overleg en dialoog met de betrokkenen:

- Een groep leidende professionals uit alle geledingen (zie Bijlage 2) ondersteunt het voorstel op hoofdlijnen en is bereid om deel te nemen aan de processen die nodig zijn om de inhoudelijke kwaliteit van de rechtszorg te borgen. Zij kunnen toezicht houden op de totstandkoming en inhoud van de behandelrichtlijn en op de wijze waarop de (online) procedure is ingericht.
- Het Nederlands Jeugd Instituut is bereid expertise ter beschikking te stellen bij het opstellen van een behandelrichtlijn. Het NJI heeft de Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming helpen opstellen, in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers, het Nederlands Instituut van Psychologen en de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen. Aansluiting bij deze richtlijn is zo ook gewaarborgd. Voorwaarde is wel dat voldoende financiële middelen ter beschikking komen.
- Het WODC is bereid om bij te dragen aan literatuuronderzoek naar praktijken en plausibele of bewezen effectieve interventies. En ook om ervaringen in te brengen met beoordeling van interventies in de strafrechtspleging. Daarbij is wel als zorg uitgesproken dat de kwaliteit van de evidence over wat werkt in dit veld nog relatief beperkt is, zodat gewaakt moet worden voor te grote stelligheid en meer onderzoek geboden is.
- Het LOVF, het landelijk overleg van familiëkamers van de rechtbanken, verenigt de onafhankelijke rechters die in scheidingszaken optreden. Onder deze rechters bestaat belangrijke steun voor een meer probleem- en oplossingsgerichte aanpak. Een deel van deze rechters staat open voor deelname in de ontwikkeling van de behandelrichtlijn. Afhankelijk van de uitkomsten, zijn zij ook bereid om werken volgens de richtlijn aan te bevelen/ter kennis te brengen aan rechters in familiezaken. Het LOVF hecht sterk aan de onafhankelijke positie van de rechtspraak, en dat was een reden om niet zelf aan de divorce challenge deel te nemen. Ook een echt gezamenlijk ontwerpproces is nog niet op gang gekomen. Aandachtspunten vloeien vooral voort uit de onafhankelijke positie van de rechtspraak: Met welke externe organisaties wel of niet samenwerken? Kan de rechtspraak elders ontwikkelde methoden toepassen? Wat is de rol en wijze van samenwerking in die ontwikkeling? Hoe gaat de financiering en hoe kan worden samengewerkt met private partijen?
- De Stichting Villa Pinedo heeft succesvolle manieren ontwikkeld om de stem van het kind in scheidingen te laten horen en ouders bewust met de belangen van hun kinderen te laten omgaan. Paren die via Rechtwijzer scheiden zullen workshops van Villa Pinedo aangeboden krijgen. Villa Pinedo is - naast eigen initiatieven geïnteresseerd om mee te werken aan de totstandkoming van een behandelrichtlijn en met name het gezichtspunt van kinderen daarin te borgen.

- Het LBIO wil zowel in het voortraject als in het nazorgtraject objectieve ankerpunten aanbieden voor alimentatie (met name kinder-, maar ook partner). Scheidende partners kunnen dan betrouwbare neutrale berekeningen (laten) maken en daardoor beter geïnformeerde keuzes kunnen maken.
- De vFAS, de specialisatievereniging van scheidingsbemiddelaars en familierechtadvocaten, onderzoekt bijdragen aan informatievoorziening; verwijzing naar extra diensten van advocaten voor gecompliceerde situaties; verwijzing van Rechtwijzer Uit Elkaar naar objectieve informatie op de vFAS site VerderOnline.
- De organisatie van de Kinderombudsman zoekt naar een goed vervolg op de uitgebrachte rapporten over de gevolgen van de huidige werkwijze in scheidingen. De verdere ontwikkeling van een model van een kindvriendelijke advocaat of gezinsadvocaat is daar een optie. Het beoordelingskader is in ieder geval dat van het VN kinderrechtenverdrag en de [uitwerking van de manier om de belangen van kinderen vast te stellen](#) die door het Kinderrechtencomité is opgesteld.
- Met de Nederlandse Orde van Advocaten is overleg geweest over de invulling van de neutrale rol van de advocaat als *reviewer* op het Rechtwijzer platform. Aandachtspunt is daarbij de mate waarin de neutrale advocaat kan onderzoeken of partijen goed geïnformeerd beslissingen nemen (zorgplicht). Ondanks enkele uitnodigingen daartoe, is er niet echt inhoudelijk overleg over het onderhavige plan met de NOVA mogelijk gebleken. Wel heeft men aangegeven de rol van de advocaat in het toekomstige scheidingsproces in eerdere versies van het plan onderbelicht te vinden. Van onze kant is er met veel individuele advocaten overleg geweest. Die hebben belangrijke bijdragen aan de totstandkoming van dit plan geleverd en de rol van (neutralere vormen van) familierechtadvocatuur is op basis daarvan in paragraaf 3.4 nader uitgewerkt en zal nog verder worden ontwikkeld.
- In het kader van de divorcechallenge, en in vervolg daarop, is er ook contact geweest met een groep ervaringsdeskundigen. Deze is onder meer georganiseerd via een Facebook groep (h)erken ouderverstoting. Onder ervaringsdeskundigen bestaat het gevoel dat hun belangen en voorstellen voor oplossingen niet genoeg gewaardeerd zijn in de divorcechallenge (zie hierna). Ook hebben zij kanttekeningen bij sommige van de interventies die als Koploper uit de divorcechallenge zijn gekomen en dat de voortgang van verandering te traag is. Zij benadrukken dat het nodig is om de interventies die effectief zijn gebleken toe te passen, en interventies waarbij vraagtekens bestaan kritisch te toetsen.

Een groot aantal personen en experts binnen en buiten het rechtsbestel voor scheiding wil dus aan de voorgestelde systeemverandering meewerken. Dit betekent dat een brede coalitie tot stand kan worden gebracht en dat echte transitie dwars door beroepsgroepen en organisaties heen kans van slagen heeft.

Van rechter tot orthopedagoog, er is een grote behoefte bij professionals in de sector aan erkenning van hun bijdrage aan een goed verlopend scheidingstraject. In het kader van de huidige scheidingsprocedure kunnen zij hun werk niet optimaal doen. Door het ontbreken van een goed kader voor hun interventies, kunnen zij de waarde van hun werk ook niet goed zichtbaar maken. Rechters, advocaten, sociaal raadslieden en in mindere mate de dienstverleners uit de zorgsector, hebben bovendien te kampen met bezuinigingen op hun vergoedingen. Zij worden soms meer als kostenpost of als instrument gezien, dan als gewaardeerd professional.

## 4.2 Een rechtsplegings-akkoord, onderdeel scheiding

Een nieuwe wijze van samenwerken in de echtscheidingsketen is vooral goed voor kinderen en ouders. Ook voor de organisaties die zich bezighouden met de rechtspleging en dienstverlening rond scheiding kan dit echter grote voordelen opleveren.

Organisaties in de rechtspleging rond scheiding, zoals de rechtspraak en de samenwerkingsverbanden van juristen en andere professionals, hebben een perspectief nodig om meer te kunnen betekenen. Ze kunnen meer waardering en meer beloning gebruiken. In ruil daarvoor kunnen ze meer eigenaarschap nemen, en (resultaat) verantwoordelijkheid voor wat er uit de ketens komt. Ook is er behoefte aan borging voor rechtsstatelijke waarden, met een eigentijdse invulling daarvan.

Bovendien lijkt het of de onderlinge verhoudingen en de innovatiekracht soms ook te lijden hebben onder het toernooimodel. Er is behoefte aan betere verhoudingen en overleg-processen die de rechtspleging verder brengen. Nu staat men vaak tegenover elkaar: de Raad voor de rechtspraak tegenover rechters; de rechtspraak tegenover de wetgever en het ministerie; de advocatuur tegenover het ministerie; de Nederlandse Orde van Advocaten tegenover vernieuwers. Men bestookt elkaar met voorzichtige rapporten en met reacties op elkaars voorstellen, of negeert voorstellen van andere kanten.

De onderlinge samenwerking in de rechtspleging rond scheiding is ook eind 2016 en begin 2017 nog niet vloeiend gebleken. De Rechtspraak heeft er voor gekozen om niet mee te doen met de divorce challenge, maar los daarvan een eigen Visie uit te brengen. Daarin wordt inhoudelijk wel sterk aangesloten bij de lijnen in dit Rechtszorg-plan (zie paragraaf 2.7).

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Directie Sanctietoepassing en Jeugd) heeft de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang van pilots en onderzoeken op het gebied van vechtscheidingen (complexe scheidingen). Ook heeft men uitvoering gegeven aan de divorce challenge (zie hierna). Verder wordt in de Directie Rechtsbestel gewerkt aan wijzigingen in de Wet op de Rechtsbijstand die ook het terrein van scheiding raken. Het Ministerie lijkt aan de ene kant de regie over de hervorming van de scheidingsroute te willen nemen. Er vindt veel overleg plaats. Aan de andere kant is er nog geen publieke erkenning van de problematiek en heeft dit overleg nog niet tot concrete resultaten of een stappenplan geleid. Een samenwerking met HiiL is nog niet tot stand gekomen, maar de Minister heeft wel toegezegd de uitvoering van het HiiL plan te zullen faciliteren.

De Rechtszorg in plaats van rechtsstrijd aanpak biedt een unieke kans om gezamenlijk uit dit patroon te komen. Die kans kan nog worden vergroot door deelname van andere betrokken partijen, zoals gemeenten (VNG), de beroepsorganisaties van psychologen (NIP), maatschappelijk werkers (NVMW) en pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en HiiL als innovatie-instituut. Naast uiteraard de beroepsorganisaties van advocaten, mediators (NOVA, vFAS) en rechters (NVVR). Een aantal social impact investeerders heeft ook belangstelling getoond om deel te nemen.

In dit *Rechtsplegingsakkoord: Rechtszorg in plaats van rechtsstrijd bij scheiding* zouden dus de volgende organisatie deelnemen, ieder ongeveer met de volgende concrete rollen. Ook hier geldt dat verkennend overleg met deze organisaties heeft plaatsgevonden, en dat zij daarbij bepaalde aandachtspunten hebben meegegeven (formuleringen hieronder komen voor rekening van Hiil):

- Beroepsorganisaties betrokken bij scheiding hebben als rol het behartigen van belangen van hun leden bij een betrouwbare en goede kwaliteit van interventies door hun leden en door die van andere professionals. Zij kunnen deelnemen in het ontwikkelproces van de richtlijn scheiding door het leveren van experts. Zij, en met name de beroepsorganisaties van de advocatuur, hebben aandacht gevraagd voor de erkenning van de eigen rol van de advocaat als belangenbehartiger voor een individuele cliënt, of als neutrale bewaker van (juridische) kwaliteit, maar ook de bereidheid getoond om die rol zo verder te ontwikkelen dat die past in een eigentijds en op goede samenwerking gericht scheidingsproces. De bereidheid om naar de rol, aanpak, procedureregels en gedragsregels te kijken blijkt ook uit de eigen inzending van de Nederlandse Orde van Advocaten in de divorcechallenge.
- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Directie Rechtsbestel, Directie Sanctietoepassing en Jeugd, Directie Wetgeving) heeft in ieder geval als rol het mee-ontwikkelen en inrichten van een aangepast financieringsmodel waarvoor al aanzetten zijn gegeven in het traject rond de commissie Wolfsen; ook is er de rol bij de inrichting van de wetgeving voor (scheidings)procedures als doelregulering; en mogelijk een rol als systeem-bewaker van de kwaliteit van de interventies ten aanzien van jeugd en de bewaking van de visie en resultaten op het dossier vechtscheiding. Ook is er een mogelijke rol van VenJ als investeerder en financier. Bovendien is er de rol van VenJ als initiator van een nieuwe vorm van beleidsontwikkeling in samenwerking met partijen uit de samenleving via de divorcechallenge, en is VenJ zelf de eigen organisatie en manier van werken aan het innoveren. Deze veelheid van rollen maakt het niet eenvoudig om tot interne en externe afstemming te komen, maar er zijn wel een aantal aandachtspunten naar voren gekomen: een maatschappelijke kosten-baten analyse als basis; zorgvuldig omgaan met de rol van de rechter; kostenbeheersing en weinig middelen voor investeringen; een werkelijke doorbraak op het dossier van de vechtscheiding; benadrukken van eigen verantwoordelijkheid van ouders/partners; aarzeling om integraal verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het scheidingstraject in Nederland.
- VNG, dan wel Wethouders Jeugd van enkele gemeenten en netwerken in de jeugd (gezondheids)zorg, jeugdbeschermingstafels en ggz in het midden, westen en zuiden van het land. Zij zijn bereid als initiator van een geboorte-contract aanpak op te treden in het kader van een City-Deal. Zij zijn ook belanghebbende bij de verdere ontwikkeling van een passende aanpak (vernieuwde procedure bij rechter, aansluiting juridische en zorgtrajecten) en bereid daarmee lokaal te innoveren en goede aanpakken te implementeren.
- De Raad voor de Rechtsbijstand is aanbieder van het Rechtwijzer Uit Elkaar platform en partner in de ontwikkeling van de onderliggende aanpak en technologie. Ook heeft de Raad een rol als certificeerder van de dienstverleners die via het platform optreden. De Raad is financierder en kwaliteitsbewaker van de rechtsbijstand door advocaten en mediators voor mensen met lagere inkomens/vermogen. In samenwerking met het Juridisch Loket heeft de Raad de opdracht om de eerstelijns rechtsbijstand te versterken en op termijn de uitgaven voor civiele rechtsbijstand te verminderen. Mediation en online en hybride vormen van

rechtsbijstand zijn een belangrijk middel om de kwaliteit van het aanbod aan de burger te vergroten, aldus de Begroting 2017 van het Ministerie van VenJ.

- Het Ministerie van VWS is partij in de beoogde City Deal (zie hiervoor) en (onder meer) verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg rond scheiding.
- De Raad voor de Rechtspraak heeft uitgesproken dat het toernooimodel en de huidige procedure op tegenspraak in scheidingen averechts werken in scheidingen. De Raad is bereid in beperkte mate in ontwikkeling van een goed alternatief te investeren. Als aandachtspunt heeft de Raad meegegeven dat er voldoende steun moet zijn onder rechters in familiekamers en dat de eigendomsrechten van de nieuwe procedure goed geregeld moeten worden.
- HiiL Innovating Justice heeft in Europa unieke expertise op het gebied van het innoveren en bouwen van innovatieve procedures/trajecten voor toegang tot het recht en bijbehorende regelgeving en financiering. HiiL stelt die expertise graag ter beschikking. HiiL is bereid het onderhavige programma te faciliteren, in het kader van een goede governance structuur en in evenwichtige samenwerking met de overige partners. Ook is HiiL bereid het online platform dat nu door de Raad voor Rechtsbijstand wordt gebracht onder Rechtwijzer Uit Elkaar ter beschikking te stellen, één en ander op redelijke financiële voorwaarden en in het kader van een samenwerking met goede go/no go momenten en gericht op volledige implementatie.
- De Maatschappelijke Alliantie (Missie: Werken aan een betere samenleving door fondsen, bedrijven en de overheid bij elkaar te brengen en gezamenlijk de impact van maatschappelijke initiatieven te vergroten, voorzitter J.P. Balkenende) is bereid om in het kader van haar activiteit “Gezond en veilig opgroeien” dit plan te steunen en te faciliteren. Social impact investeerders (al dan niet aangezocht door de Maatschappelijke Alliantie) zijn bereid om een deel van de investeringen voor hun rekening te nemen. Zij kunnen ook de taak op zich nemen van het meten en bewaken van de maatschappelijke impact. Daarnaast kunnen zij een belang bij daadwerkelijke invoering creëren en bewaken zij de effectiviteit van de ontwikkeling en de exploitatie van het nieuwe systeem. In ruil voor hun investeringen vragen zij een voldoende duidelijk uitzicht op (maatschappelijke en financiële) return on investment, uiteraard binnen het kader van de wetgevende bevoegdheden van parlement en regering.

Het invoeren van de nieuwe procedure zou plaats kunnen vinden in het kader van een gezamenlijke visie op de rechtspleging (rond scheiding). Samenwerken aan een groter programma, met duidelijke maatschappelijke doelen, kan de onderlinge belangentegenstellingen minder belangrijk maken. De contouren daarvoor zijn te vinden Bijlage 3.

### 4.3 Ontwikkel- en innovatieproces

Bij bespreking van eerdere versies van het plan bleek dat er nog vragen waren over het ontwikkel- en invoeringsproces en de wijze van sturing en governance. Daarom is dit in de huidige versie nader uitgewerkt. De innovatiemethodiek die hier wordt beschreven wordt algemeen gebruikt (in de IT industrie bijvoorbeeld) en is door HiiL en anderen - na aanpassing - ook toegepast in de juridische sector. De basismethode is die van *scrum*, met aanpassing voor wat betreft draagvlak in een multi-stakeholder omgeving zoals de juridische.

De nieuwe route heeft een aantal belangrijke componenten, die in paragraaf 3 omschreven staan (geboorte contract, intake en triage, nieuwe procedure bij rechter, regie door gezinsbegeleider(s), behandelrichtlijn, rol en inbreng van het kind, passende interventies, online ondersteuning). Daarnaast zijn er institutionele componenten, zoals een wettelijk kader en een houdbaar financieringssysteem.

In het totaal zijn er dus rond de 10 wezenlijke componenten, die bij elkaar moeten passen en in samenhang moeten worden ontwikkeld. Ieder van die componenten wordt geleidelijk ontwikkeld, in versies die steeds beter worden door ervaringen en feed-back.

Dat gebeurt als volgt:

1. Vaststelling doelen (wat moet de route op hoofdlijnen bereiken en vermijden voor mensen die scheiden), idealiter in een Akkoord tussen partijen als bedoeld onder 4.2;
2. Prioritering van componenten (waarbij ook parallel aan componenten kan worden gewerkt);
3. Verder uitwerken terms of reference voor de componenten: welke wensen voor wat de componenten “moeten kunnen” zijn er bij de gebruikers en de overige betrokken partijen (zie bijlage 1 voor voorbeelden van terms of reference);
4. Ontwikkeling van een prototype van de component door een (divers samengesteld) team van experts en eind-gebruikers gedurende één of twee “scrum” weken; deelname van ervaringsdeskundigen hierin is wezenlijk;
5. Oplevering aan opdrachtgever, die de component toetst aan de doelen en de terms of reference en het prototype kan aanvaarden of verwerpen. Bij aanvaarding kunnen aanvullende terms of reference worden geformuleerd voor de volgende versies. Bij verwerping stopt het ontwikkelproces. Deze mogelijkheid borgt dat de opdrachtgever niet op voorhand gedwongen is iets in te voeren of te laten ontwikkelen dat “nog niet bestaat” of waarvan de consequenties niet kunnen worden doorzien.
6. Ontwikkeling van een versie 1.0 (*minimum viable product*, dat voldoet aan alle minimaal noodzakelijke terms of reference), met wederom oplevering zoals onder 5.
7. Testen (met focusgroepen, gebruikers, experts), met terugkoppeling testresultaten aan opdrachtgever, waarna opnieuw terms of reference kunnen worden toegevoegd.
8. Versie 2.0 die na aanvaarding conform stap 5 (eventueel beperkt, in een pilotgebied) wordt ingevoerd.
9. Ervaringen en testresultaten worden verwerkt in Versie 3.0, die weer aan opdrachtgever wordt voorgelegd op de wijze als voorzien onder 5.
10. Brede invoering en verdere ontwikkeling in Versies 4, 5, 6 (jaarlijks of tweejaarlijks).

Oprachtgeverschap kan het beste worden belegd bij een vertegenwoordiging van stakeholders (zie beoogde partners in het Rechtsplegings-akkoord scheiding onder 4.2) versterkt met experts en niet belanghebbende derden. Ook een vertegenwoordiger van ervaringsdeskundigen zou daarbij moeten worden betrokken, of er zou een aparte gebruikersraad voor kunnen worden ingericht. De opdrachtgever werkt op basis van *rough consensus* als beschreven onder 4.1, zodat een partij de verdere ontwikkeling niet kan blokkeren. Maar aan de andere kant met alle legitieme bezwaren en wensen rekening wordt gehouden.



De ontwikkeling vindt buiten het Ministerie van VenJ plaats, om een vrije ontwikkelruimte voor innovatie te creëren waarin VenJ als partner in kan samenwerken. Dit past ook in de nieuwe strategie van het ministerie. Daardoor kunnen bestaande groeven en patstellingen gemakkelijker worden doorbroken. De incentives en aansturing in de vrije ruimte zijn zodanig dat de risico's voor VenJ zeer beperkt zijn, terwijl resultaten en transparantie van de wijze van werken zo goed mogelijk zijn geborgd.

De bedoeling is snel quick wins te bereiken en de manier van samenwerken naar aanleiding daarvan steeds te verbeteren.

#### 4.4 Financiering en planning

De benodigde investering bedraagt naar de huidige schatting rond de 5 miljoen Euro. De projectplanning en begroting ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

<b>Rechtszorg bij scheiding projectplanning en begroting</b>			
<b>Resultaat (quick wins met directe social impact in groen)</b>	<b>Belangrijkste deelnemers</b>	<b>Doorlooptijd van Versie 2.0 van iedere component bij goede samenwerking en afstemming (parallel te ontwikkelen, dus niet cumulatief)</b>	<b>Indicaties Kosten in k€</b>
Rechtszorg planontwikkeling	HiiL, (Experts, Partners Akkoord)	Continu	150
Aankondiging (dat er op basis van positieve signalen van Experts en potentiële partners aan Rechtszorg wordt gewerkt)	HiiL, (Experts, Partners Akkoord)	1 maand	50
Afspraken voorfinanciering	Partners	1 maand	20
Opstart en inrichting organisatie en overhead Jaar 1	HiiL, Bouwteam uit Partners Akkoord	6 maanden	200
Behandelrichtlijn (ruwe basisversie)	Expertgroep, NJI, Beroepsorganisatie, HiiL	6 maanden	500
Verspreiden behandelrichtlijn in branche	HiiL, NJI, VenJ	3 maanden	100
Trainingen behandelrichtlijn met feedback voor verbetering	Trainingsinstituten	Continu	0
Terms of reference voor nieuwe procedure en Rechtszorg model (versie 2)	Expertgroep, Partners Akkoord, HiiL	2 maanden	100
Testfase online platform (rechterlijke beslissingen en andere professionele interventies worden via huidige platform geleverd met offline ondersteuning; 1000 zaken)	HiiL, Rechtspraak, deelnemende professionals	6 maanden	800
Politieke steun (tijdens begrotingsbehandeling)	Partners Akkoord, HiiL	1 maand	0
Terms of reference governance structuur exploitatie	Bouwteam, HiiL	1 maand	150

Ontwikkeling parameters geboorte contract	Gemeenten, Hiil	3 maanden	500
Rechtsplegingsakkoord met financieringstoezegging	Partners Akkoord, Hiil	3 maanden	50
Inpassen resultaten en overleg Divorce challenge	VenJ, Hiil	2 maanden	100
Governance structuur exploitatie; instappen social impact investors; innovatie-partnership contract	Social impact investors, Bouwteam, Hiil	2 maanden	200
<b>Vervolg</b>			
<b>Resultaat (quick wins met directe social impact in groen)</b>	<b>Belangrijkste deelnemers</b>	<b>Doorlooptijd van item bij goede samenwerking en afstemming (parallel te ontwikkelen, dus niet cumulatief)</b>	<b>Indicaties Kosten in k€</b>
Platform ontwikkeling (1ste tranche ontbrekende functionaliteiten volgens product roadmap)	Raad voor Rechtsbijstand, Rechtspraak, Experts, Hiil	6 maanden	800
Wetgeving (creatieve tijdelijke oplossingen)	MinVenJ, Hiil	6 maanden	160
Financieringsmodel	MinVenJ, Financiën, Hiil	6 maanden	200
Certificeringssysteem interventies	MinVenJ, NJI	6 maanden	200
Nieuwe procedure bij rechter live en duurzaam gefinancierd	Allen	Januari 2018	
Versterken IT platform en configureerbaar maken	Hiil	12 maanden	800
Platform ontwikkeling (2de tranche ontbrekende functionaliteiten; aansluiting systemen rechtbanken en volgens product roadmap)	Raad voor Rechtsbijstand, Rechtspraak, Experts, Hiil	6 maanden	300
Behandelrichtlijn (Tweede versie)	Expertgroep, NJI, Beroepsorganisaties, Hiil	6 maanden	200
Wetgeving (definitieve oplossingen)	MinVenJ, Hiil	12 maanden	100
Social impact assessment model en verantwoording aan de Tweede Kamer	Experts, Social Impact Investors, VenJ	6 maanden	100
Go no go en tweede ronde financiering	Partners Akkoord	3 maanden	PM
Onvoorziene weerstanden en vertragingen	....	....	PM
Overgang naar exploitatie	Partners Akkoord, Hiil	Januari 2018	PM

## 5. Kader van regelgeving

### 5.1 Innovatie, doelregulering en *right to challenge*

Voor innovatieve nieuwe vormen van uitvoering van maatschappelijke taken en economische activiteiten is het *right to challenge* ontwikkeld. De essentie daarvan is dat ontwikkelingen zoals

digitale platformen, nieuwe verdienmodellen en slimme apparaten niet mogen worden belemmerd door regelgeving die met deze nieuwe ontwikkelingen geen rekening houdt. Te denken valt aan ontwikkelingen als AirBNB en Uber. Maar ook aan digitale platformen (zoals Rechtwijzer er een is) die kansen bieden om te komen tot een betere borging van publieke belangen (Brief van 18 december 2015, Innovatiebeleid, 33 009, nr. 12).

Het Kabinet ondersteunt initiatieven in de platform-economie en zegt toe om deze zoveel mogelijk ruimte te geven. Daarbij is het belangrijk om per geval te kijken binnen welke grenzen een innovatie de ruimte kan krijgen en of er bijvoorbeeld aanvullende regels nodig zijn dan wel dat het probleem juist zit in het verduidelijken van bestaande regels. Bij de particuliere verhuur van verblijfsruimte aan toeristen via digitale platforms als Airbnb is dat inmiddels gebeurd. Het is daarbij van belang om voldoende flexibiliteit in te bouwen in wet- en regelgeving zodat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, onder meer door het toepassen van instrumenten als experimenteerruimte, right to challenge en doelregulering (Brief van 18 december 2015, Innovatiebeleid, 33 009, nr. 12).

Een *right to challenge* is een middel om de regels gewijzigd te krijgen. Daarbij krijgt een uitdager de mogelijkheid om gelijkwaardigheid aan te tonen. De nieuwe vorm van dienstverlening voldoet even goed of beter aan de maatschappelijke belangen die door de regels worden gediend. Zo wordt een *level playing field* voor de oude en de nieuwe vorm van dienstverlening ontwikkeld (Brief van 20 juli 2015 van Minister EZ, mede namens VenJ en Biza, Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving).

Het *right to challenge* is in steeds meer wettelijke regelingen verankerd en wordt op steeds meer maatschappelijke terreinen ingevoerd (Bouwregelgeving, Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Het kan vooral betekenis hebben op “braakliggend” terrein, waar de overheid zich geleidelijk van terugtrekt, uit overwegingen van kosten of om maatschappelijke initiatieven de ruimte te geven. Geschiloplossing, jeugdzorg en de ordening van familierelaties lijken zo’n terrein te zijn. De landelijke overheid wil of kan hier niet de volledige verantwoordelijkheid over dragen en vraagt om een maatschappelijke betrokkenheid. Tegelijkertijd zijn er ook grote publieke belangen mee gemoeid, zoals blijkt uit de intensieve dialoog tussen Tweede Kamer en Kabinet over vechtscheidingen (zie 2.2 hiervoor).

Als beoordelingskader voor een challenge is onder meer voorgesteld om naar drie soorten waarden te kijken (Kompas right to challenge WMO 2016, in opdracht van Staatssecretaris van VWS):

- De waarden van rendement (efficiency, effectiviteit, doelmatigheid)
- De waarden van legitimiteit (rechtsstaat, grondwet, rechtmatigheid)
- De waarden van betrokkenheid (solidariteit, engagement, eigenaarschap).

## 5.2 De *divorce challenge*

Deze algemene ontwikkelingen op het gebied van het right to challenge, en een [aansporing van leiders uit de juridische sector](#) om dit instrument toe te passen, waren het kader voor de Motie Recourt (aangenomen 10 december 2015, Kamerstuk 34 300 VI, nr 40). Deze motie is ingegeven

door de grote zorg van de Tweede Kamer over de nadelige gevolgen voor kinderen van (v)chtscheidingen en de grote maatschappelijke kosten daarvan. De motie luidt:

“overwegende dat het aantal echtscheidingen toeneemt;  
van mening dat zo veel als mogelijk voorkomen moet worden dat echtscheidingen nadelige gevolgen voor kinderen hebben, een onnodig beslag leggen op de rechtspraak of andere ongewenste maatschappelijke gevolgen hebben;  
van mening dat de inrichting van de juridische procedures rondom echtscheiding en de financiering daarvan te weinig gericht is op voorkomen van escalatie van echtscheidingsconflicten;  
van mening dat vernieuwende vormen van rechtspraak of geschilbeslechting ervoor kunnen zorgen dat echtscheidingen op een meer harmonieuze en kosteneffectieve manier worden afgerond;  
van mening dat burgers en organisaties die door de overheid daartoe uitgedaagd worden, oplossingen kunnen hebben voor problemen die door bestaande partijen en procedures niet goed opgelost worden;  
verzoekt de regering, een «divorce challenge» uit te schrijven, waarmee maatschappelijke partijen de gelegenheid krijgen oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren die leiden tot een reductie van het aandeel echtscheidingen op tegenspraak met ten minste 50%,”

In de motie is dus een right to challenge aanvaard voor de inrichting van de juridische procedures voor scheiding. Er moesten van buitenaf oplossingen komen voor de inrichting van de echtscheidingsprocedure en de financiering daarvan, zodat scheidingen minder escaleren, minder nadelige gevolgen voor kinderen hebben en minder maatschappelijke kosten opleveren. Maatschappelijke partijen zouden deze vernieuwende vormen van rechtspraak of geschilbeslechting moeten kunnen ontwikkelen en uitvoeren.

Het Ministerie van VenJ heeft - na lang intern beraad over de wijze van uitvoering van de motie - in september 2016 een website geopend ([www.divorcechallenge.nl](http://www.divorcechallenge.nl)) waarop een proces is beschreven. Dit proces is uitbesteed aan en geleid door Twijnstra en Gudde. Het had een goede structuur, werd consistent uitgevoerd en heeft geleid tot 506 ideeën en voorstellen. Ook het al bestaande Rechtszorgplan is daar ingediend. In het plan is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij en heeft integratie plaatsgevonden van de ideeën en oplossingen die door de andere deelnemers werden voorgesteld.

De divorcechallenge is (voorlopig) afgerond met een Slotbijeenkomst op 14 december 2016. Daarin zijn door een expertpanel vijf koplopers aangewezen, waaronder het onderhavige plan, dat volgens het expertpanel “een veelomvattend inzicht biedt in de betrokken actoren, processen en systemen. Het biedt een ambitieus plan dat de escalerende werking van het toernooimodel in het scheidingsproces moet veranderen in een rechtszorgmodel dat beter uitwerkt voor kinderen.”

Gedurende de divorcechallenge heeft het Ministerie van VenJ - ondanks vele vragen van de kant van deelnemers om meer helderheid over het verdere proces - in het vage gelaten wat met de voorgesteld oplossingen zou gebeuren. Onduidelijk is bijvoorbeeld gebleven of er financiering beschikbaar was. De Minister heeft wel toegezegd dat de koplopers door het ministerie van Veiligheid en Justitie op basis van maatwerk verder worden geholpen. “Daarbij kan het gaan om advies en begeleiding, een podium om het idee te presenteren, hulp bij het leggen van contacten of het wegnemen van mogelijke belemmeringen in wet- en regelgeving.” Tijdens een bijeenkomst met de koplopers heeft de Minister uitgesproken dat voortvarend te gaan doen. Op 21 februari 2017 heeft de (nieuwe) Minister aan de Tweede Kamer laten weten dat er overleg gaande is en vooral ook

veel nieuw onderzoek gerapporteerd en aangekondigd. De brief vermeldt geen concrete stappen richting uitvoering van het onderhavige plan, of van enig ander voorstel uit de divorce challenge. En ook overigens is daarvan nog niet gebleken. De website voor de divorcechallenge is niet meer bijgewerkt sinds December 2016. De 506 voorstellen zijn niet meer toegankelijk (vanwege privacy gevoelige informatie in enkele van de bijdragen).

Hoewel er binnen het Ministerie wel wordt gekeken naar “hoe verder” en de houding naar buiten welwillend is, blijkt het voor het Ministerie moeilijk om beleid te voeren op de gezamenlijke ontwikkeling van een duidelijke, hoge kwaliteit route door het scheidingsproces. Dat is ook de reden waarom de divorce-challenge nodig was en waarom de Tweede Kamer gevraagd heeft om externe partijen de gelegenheid te geven deze route te ontwikkelen.

Het is dringend nodig dat de maatschappelijke betrokkenheid en innovatiekracht, met het momentum dat door de divorcechallenge is gecreëerd, nu verder wordt versterkt en verder de ruimte krijgt.

### 5.3 De huidige procedure, Art. 6 en 8 EVRM; het Kinderrechtenverdrag

Onderzocht wordt nog in hoeverre de huidige procedure op gespannen voet staat met de verplichtingen van de Nederlandse overheid uit hoofde van de Grondwet en mensenrechtenverdragen, waaronder het Kinderrechtenverdrag. Dit zou een extra argument voor snelle invoering kunnen zijn.

De huidige procedure, waarin ouders door het format van een eis en verweer tegenover elkaar komen te staan, kan mogelijk worden gezien als strijdig met het recht op familie- en gezinsleven. Dit geldt met name als de belangen van kinderen door deze procedure in gevaar worden gebracht. Dat is iets waarvoor de rapporten van de Kinderombudsman belangrijke aanwijzingen bieden. Ook is daarbij relevant of er een alternatief is voor de bestaande procedure volgens het toernooimodel. Met de mogelijkheden omschreven in dit plan is een dergelijk alternatief reëel.

Bovendien is de vraag of de huidige procedure wel voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM. Er zijn aanwijzingen dat veel partijen in echtscheidingszaken de rechter vermijden om hun geschillen op te lossen. Dit in verband met de conflictueuze procedure en de financiële gevolgen die deze kan hebben. Het wordt afgeraden om hun niet door onderhandeling opgeloste kwesties aan de onafhankelijke en neutrale rechter voor te leggen. Zelfs een groot deel van de scheidingsadvocaten (40%) ziet vermindering van de gerechtelijke procedure als een belangrijk middel om vechtscheidingen te voorkomen. Dit terwijl de overheidsrechter nu juist bij uitstek de voorziening is om de geschiloplossing tussen burgers in goede banen te leiden.

### 5.4 Aan te passen regelgeving

Om de voorgestelde ontwikkeling mogelijk te maken, moet de volgende regelgeving worden aangepast:

- De procesrechtelijke regels uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering waaraan de rechtspraak is gebonden en waarop de advocatuur zich oriënteert;

- De regels voor verlening van gefinancierde rechtsbijstand;
- De regels voor griffierechten;
- De regels en afspraken voor bekostiging van rechtspraak (mogelijk);
- De gedragsregels voor advocaten, mediators en rechters.

De regels van het procesrecht zijn een goed voorbeeld van (gedetailleerde) regulering waarin de middelen om doelen te bereiken zijn vastgelegd, in plaats van de doelen zelf. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt onder meer gedetailleerd hoe een partij moet worden opgeroepen, hoe een zaak bij een rechter aanhangig moet worden gemaakt, hoe de dialoog tussen partijen moet worden geordend en hoe een rechter een uitspraak moet doen om een geschil te beslechten. Ook is vastgelegd dat, en in welke rol, een advocaat een rechtzoekende moet bijstaan.

De tarieven die burgers betalen, en de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners en voor rechtbanken, zijn ook grotendeels in wettelijke regelingen vastgelegd. Dat geldt zowel de tariefstructuur (per procedure, niet per traject of voor oplossingen) als voor de hoogte van de tarieven.

De gedragsregels voor advocaten, mediators en rechters worden door deze beroepsgroepen zelf ontwikkeld vanuit hun eigen rolopvatting. Nu deze groepen een zekere machtspositie hebben, of als groep zelfs een monopolie, is een tegenwicht noodzakelijk. Geborgd moet worden dat de belangen van burgers voorop staan. De gedragsregels, of de toepassing daarvan tussen de beroepsbeoefenaren onderling, mogen geen belemmering zijn bij ontwikkeling van innovatieve vormen van dienstverlening.

## 5.5 Ontwikkeltraject voor aanpassing van regelgeving

De aanpassing van deze regels kan gebeuren via eenzelfde ontwikkelproces als hierboven beschreven voor de overige componenten van de vernieuwde route (zie paragraaf 4.3). Geleidelijk, in een scrum-proces, door breed samengestelde teams, aan de hand van duidelijke doelen en terms of reference. De verschillende versies kunnen publiek worden gemaakt en worden aangepast op de wijze als daar voorzien.

De regels van het (echtscheidings)procesrecht kunnen relatief eenvoudig worden aangepast. Op basis van al bestaande beginselen van burgerlijk procesrecht en algemeen gedeelde doelen voor behoorlijke conflictoplossing kunnen doelvoorschriften worden geformuleerd. Ook is het mogelijk om concrete terms of reference te ontwikkelen voor een gespecialiseerde vorm van rechtspleging zoals die rond scheiding. Deze kunnen bij amvb, of door verwijzing naar elders kenbare criteria, transparant worden gemaakt.

Een functie van procesrecht is ook dat procespartijen en andere procesdeelnemers vooraf weten hoe het proces verloopt en wat van hen wordt verwacht. Dan gaat het om de gedetailleerde uitwerking in processtappen, handleidingen en concrete procedureregels. Hierboven is een uitvoerige schets gegeven van de nieuwe procedure en deze elementen zijn al beschikbaar. Deze ontwikkeling kan het beste worden overgelaten aan de organisaties die de procedures ontwikkelen of aanbieden (rechtbanken, private organisaties). Datzelfde geldt voor de beprijzing en bekostiging.

Wel is het van belang dat de concrete vormgeving wordt getoetst door een toezichthouder. Net als geldt voor behandelingen in de medische sector, zal een vorm van certificering of goedkeuring moeten worden ontwikkeld.

De ontwikkelde regelgeving en toelichtingen, kunnen rechtstreeks en met spoed worden ingebracht in het formele wetgevingstraject. Daarbij zal de Directie Wetgeving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden betrokken, net als de Rechtspraak en de andere stakeholders. Dit ontwikkeltraject zal voor iedere belangstellende te volgen zijn en drie uitkomsten kennen:

- Een wetsvoorstel met doelregulering voor het civiele procesrecht (in scheidingszaken) volgens de hierboven uitgezette gedachtelijn (een eerste schets daarvan is al door Hiil ontwikkeld). Daarin zal ook een kader voor de tarifiering en de bekostiging worden opgenomen. Als alternatief: Een wetsvoorstel meer klassieke aanpassing van wettelijke regels om de concrete nieuwe scheidingsprocedure mogelijk te maken, met daarbij een experimenteerbepaling om verdere ontwikkeling en leren te faciliteren. Met *terms of reference* voor deze procedure.
- Een tijdelijke wettelijke voorziening om snel tot invoering te kunnen overgaan en eventuele juridische bezwaren in de testfase tegemoet te komen.
- Een gedetailleerde uitwerking van processtappen, handleidingen en concrete procedureregels die door de aan te wijzen toezichthouder kunnen worden getoetst (die kunnen op korte termijn beschikbaar komen).

## 6. Exploitatie, financiering en organisatie

### 6.1 Financiering

De parameters voor financiering van de nieuwe route en juridische procedure zijn ook een belangrijke component. De volgende parameters zijn al ontwikkeld en lijken goed te voldoen:

- Partijen betalen de kosten van hun (juridische) scheidingsprocedure in beginsel zelf.
- Dat geldt voor de kosten van rechtspraak, mediation, juridische hulp, extra specialistische interventies en gebruik/onderhoud van de procedure.
- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie kan via de gesubsidieerde rechtsbijstand aan mensen met laag inkomen een (gedeeltelijke) subsidie geven voor bepaalde fasen of interventies. De rechtsbijstandsverzekeraars kunnen (verzekerings)producten voor scheiding ontwikkelen. De overheid kan ook interventies door de rechtspraak subsidiëren. Maatschappelijke ondersteuning en zorginterventies worden via de gebruikelijke kanalen gefinancierd.
- Het is een pay-as-you-go systeem. Met vaste prijzen voor diensten en interventies. De rechterlijke macht en begeleiders (juridisch, niet-juridisch) werken op basis van een traject-toevoeging te vergelijken met een DBC in de zorgsector. Dit bevordert een efficiënte en oplossingsgerichte werkwijze.
- Uitgangspunt is een spreiding van kosten over de periode van enkele jaren dat het proces van uitbalanceren van de scheidingsafspraken duurt. Zodat de lasten niet allemaal vallen op het moment van uit elkaar gaan, wanneer de financiële druk het hoogste is.

- Tarieven kunnen eventueel variëren met de omvang van het vermogen van de scheidende partijen. Dit is immers een ijkpunt voor de omvang van het juridische werk dat nodig is. Bijvoorbeeld door koppeling aan WOZ waarde echtelijke woning.
- Tarieven voor gefinancierde rechtsbijstand en rechtspraak worden door de overheid bepaald.
- Markttarieven zijn in beginsel vrij, maar worden gekoppeld aan de eis dat de soort en de wijze van dienstverlening transparant wordt gemaakt, om ongezonde prijsconcurrentie te voorkomen.

Op basis van de parameters, en begroting van de wenselijke diensten, moet de financiering verder worden ontwikkeld. De financiering van de basisprocedure voor mensen zonder (veel) vermogen en zonder complicaties in drie jaar gaat er dan bijvoorbeeld als volgt uit zien:

- €50 initieel en €5 per maand voor informatie, diagnose, onderhandeling online met helpdesk en hulp van Juridisch Loket.
- €25 per maand trajectvergoeding voor review afspraken door advocaat.
- €30 per maand trajectvergoeding voor rechterlijk toezicht en beslissingen bij scheiding met kinderen.

Verder valt te denken aan:

- €75 per maand trajectvergoeding voor continue begeleiding door een advocaat/mediator of andere professional (zie paragraaf 3.4).
- Een passend bedrag voor sterke regie in de zaken waar dat geïndiceerd is.

Voor extra diensten kunnen de tarieven bijvoorbeeld in de volgende orde van grootte liggen:

- €600 - €1000 voor een intake en behandelplan waar dat geïndiceerd is.
- €360 voor online mediation op onderdelen als een partij dat wenst.
- €1500 voor een omvangrijker mediation-traject.
- €300 - 600 voor rechterlijke beslissing als partij dat wenst.
- €2000 voor assistentie advocaat bij verdeling bedrijf.
- €1000 voor evidence based interventie rechter in verband met problemen bij naleving.
- €2500 voor evidence based interventie rechter in verband met vormen van geweld.

## 6.2 Organisatie en governance

De governance van de procedure moet goed worden geborgd. Er moeten eigendomsverhoudingen en samenwerkingsafspraken worden ontworpen die ervoor zorgen dat:

- De verschillende onderdelen van de Rechtszorg aanpak voortdurend verder worden ontwikkeld, met het oog op gebruiksvriendelijkheid, rechtvaardigheid van proces en uitkomsten, kwaliteit van de rechtszorg, financiële duurzaamheid en de verdere terms of reference.
- De rechtspraak voldoende zeggenschap heeft in de ontwikkelingsrichting.
- Dat de kwaliteit van IT-ondersteuning, inclusief privacy en beveiliging geborgd is.
- Dat er voldoende ontwikkel-middelen worden gegenereerd.
- Er een duurzame publiek-private samenwerking ontstaat.



Ook die governance is een component die nog verder moet worden ontwikkeld en ingevuld. Dat is een kwestie van overleg en het vinden van een optimum. Een mogelijke opzet die in overeenstemming lijkt met best practices voor publiek-private samenwerking is de volgende:

- HiIL is een stichting met als doelstelling de verbetering van de toegang tot het recht. Legitimiteit en onafhankelijkheid van de procedures die worden aangeboden is in de governance van HiIL verzekerd.
- De innovatieve procedure is ontwikkeld, wordt verder ontwikkeld en onderhouden door HiIL of een aparte daarvoor op te richten organisatie. Deze heeft de intellectuele eigendomsrechten en daarmee ook de prikkel om de procedure steeds te verbeteren.
- De rechtspraak, de Nederlandse staat en andere organisaties met legitimiteit die in de verbetering van procedures willen investeren, kunnen een deelneming verwerven waardoor zij meedelen in de risico's en de opbrengsten en meedoen in de governance.
- De rechtsvorm daarvan kan een coöperatie of een bv zijn.
- De procedure kan ook in andere landen worden aangeboden. Daarmee draagt Nederland bij aan verbetering van de rechtspleging in andere (ontwikkelings)landen. De kosten van ontwikkeling worden gespreid en er kan geprofiteerd worden van kennis en ervaringen in andere landen.
- De verdere ontwikkeling gebeurt op basis van *terms of reference* voor de procedure die regelmatig worden bijgesteld, gebruikerservaringen en een openbare lijst van aan te brengen en geprioriteerde verbeteringen. Een consortium van de organisaties die de procedure gebruiken, heeft een gezamenlijk proces dat de ontwikkel-prioriteiten vaststelt (zie paragraaf 4.3 voor het proces).
- De organisatie legt over de werking, ontwikkeling en gebruikerswaardering van de procedure en het platform verantwoording af aan een breed samengesteld platform. Jaarlijks vindt, via de Minister van Veiligheid en Justitie, verantwoording plaats aan de Tweede Kamer.
- De organisatie geeft een licentie aan de Raad voor Rechtsbijstand en de Rechtspraak om de procedure aan te bieden. Gebruikers betalen een vergoeding. Bij hogere volumes neemt het tarief per gebruiker af.

Marktwerving en concurrentieverhoudingen:

- Andere partijen die soortgelijke online platforms of procedures willen ontwikkelen en aanbieden krijgen daarvoor de kans. Indien er meerdere serieuze gegadigden zijn, dan wordt een keuze gemaakt op een wijze die competitie stimuleert en concurrentie waarborgt.

Als de overheid zelf het online platform en de procedure wil ontwikkelen of aanbieden, dan is ook daar een level playing field nodig. Een waarborg dat de publieke of private organisatie die daartoe het beste in staat is tegen de laagste kosten deze opdracht krijgt. De regeling van de Wet Markt en Overheid kan daarbij een ijkpunt zijn.

- 

## 7. Maatschappelijke kosten en baten

### 7.1 Sociale impact van investering

Zoals te verwachten valt gezien de sociale impact van scheiding en de kansen om de scheidingsprocedure te verbeteren is de maatschappelijke business case zeer gunstig. Een meer precieze berekening is onderdeel van het programma, maar ruwweg kan worden uitgegaan van de volgende gegevens.

Per 1000 gezinnen, kan de investering in het programma als volgt worden berekend:

- € 2.000.000 geïnvesteerd door maatschappelijke impact investeerders gepaard met € 3 miljoen investeringen door overheden.
- Impact op 20.000 gezinnen (van de 40 à 50.000 scheidingen) **per jaar**; per 1000 gezinnen **per jaar** is de investering € 250.000.
- Als we (conservatief) aannemen dat de impact van deze stelselwijziging 5 jaar duurt, met steeds nieuwe scheidende gezinnen die in het nieuwe stelsel komen, is de investering per 1000 gezinnen is € 50.000 of € 50 per gezin.

Wij schatten conservatief dat risicofactoren voor kinderen en ouders kunnen worden verminderd met 10%. Door een niet de tegenstellingen vergrotend, evidence-based scheidingsproces. Per 1000 gezinnen zou het **jaarlijkse** effect tegenover deze €50.000 investering dan als volgt zijn:

- 100 kinderen vermijden lagere *onderwijs uitkomsten*
- 100 kinderen vermijden lagere niveaus van *psychisch welbevinden* over hun leven
- 100 kinderen vermijden relatieproblemen met hun ouders en in hun eigen toekomst
- 0,0047 kinderen vermijden overlijden door geweld
- 102 ouders vermijden (zeer) *grote invloed op hun leven* van scheidingsproces
- 146 ouders vermijden *psychische problemen*
- 74 ouders voorkomen *lichamelijke gezondheidsproblemen*
- 44 ouders voorkomen *huiselijk geweld*
- 0,012 ouders voorkomen overlijden
- 2.000 ouders ervaren meer rechtvaardigheid in *uitkomsten en procedures* (van 2,81 naar 3,5)
- 1000 paren verminderen hun totale scheiding kosten (€ 35.000) met 10% en investeren €1.000 meer in goede scheidingsbegeleiding = € 2.500 / koppel = € 2,5 miljoen
- Overheid bespaart bijdrage aan juridische kosten (rechtbanken/rechtsbijstand) met 25% = €900 / paar = € 900.000
- Zorginterventies worden door betere afstemming per gezin goedkoper, maar door voortgaande ontwikkeling en onderzoek worden ook nieuwe interventies ontwikkeld. De maatschappelijke baten op gemeenteniveau zijn echter positief door vermindering van bestuurlijke interventies en meer welzijn/economische armslag van burgers in de gemeente.

De indicatoren in cursief kunnen worden gemeten op jaarbasis als parameter voor de maatschappelijke impact.

Dit is gebaseerd op de volgende aannames:

- Personen betrokken in de gemiddelde zaak (2 ouders, 1 kind)
- Kinderen met gescheiden ouders scoren lager op een veelheid van emotionele, gedrags-, sociale, gezondheids-, en onderwijsresultaten. Volwassenen met gescheiden ouders hebben:
  - Minder onderwijs genoten
  - Lagere niveaus van psychisch welbevinden
  - Rapporteren meer problemen met hun eigen relaties
  - Staan minder dicht bij hun ouders en
  - Hebben een groter risico van hun eigen scheiding (Amato 2010).
- Risicofactoren voor kinderen zijn met name (Amato 2010):
  - Inkomensverlies voor de familie
  - Psychologisch onvoldoende functioneren van de partner waarbij het kind woont
  - Ineffectief ouderschap
  - Verlies van contact met andere partner
  - Voortdurend conflict
  - Gebrek aan samenwerking tussen de partners
- Ouders in Nederland met scheidingsproblemen rapporteren de volgende impact (Hiil onderzoek 2014):
  - 51% (zeer) grote impact op leven
  - 73% geestelijke gezondheidsproblemen
  - 37% fysieke gezondheidsproblemen
  - 22% geweld
- Gescheiden mensen hebben meer symptomen van depressie en angst, meer gezondheidsproblemen, meer drugsgebruik en een groter risico op sterfte. Echtscheiding wordt meestal gevolgd door kortstondige dalingen in psychologisch, sociaal en fysiek welzijn. Na een paar jaar, passen de meeste mensen zich goed aan, een minderheid blijft effecten ondervinden (Amato 2010). De gevolgen voor inkomen en kwaliteit van leven kunnen aanzienlijk zijn. Een onderzoek van 2006 naar de kosten van echtscheiding in het Verenigd Koninkrijk toonde gemiddelde uitgaven aan juridische kosten van £ 1.818. De kosten van het opzetten van een nieuw huis waren £ 5.146 gemiddeld. Totale gemiddelde kosten scheiding werden geschat op £ 28.000 (€ 35.000).
- Scheiding kan een kwestie van leven en dood zijn. In 2014 overleden in Nederland, 16 vrouwen, 12 mannen, 8 jongens en 3 meisjes aan ouder of (ex) partnergeweld. Dit is een kwart van alle gevallen van doodslag en dit gebeurde vaak in een relatie-crisis. We gaan ervan uit dat 33% aan scheiding is gerelateerd.

## 7.2 Input voor business case

Hoewel de maatschappelijke kosten en baten voorop moeten staan, zijn ook de kosten en baten voor verschillende overheidsorganisaties en marktpartijen van uitvoering van dit investeringsplan een aandachtspunt. Deze zijn immers een maat voor mogelijke politieke tegenstand en de noodzaak van compenserende maatregelen. Deze business case is nog in ontwikkeling. De volgende cijfers zijn daarbij uitgangspunt.

Cijfers over juridische procedures rond scheiding		
Aantal scheidingen in 2014 (+ partnerschappen) ( <a href="#">CBS Statline</a> + schatting)	35.000 (+ 5.000)	Gem. per scheiding
Scheidingen met minderjarige kinderen ( <a href="#">Fact sheet echtscheiding</a> + schatting)	20.000 (+ 5.000)	1 kind
Familierechtelijke zaken bij rechtbanken in 2015 (Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak)	183.270	
Familierechtelijke zaken bij gerechtshoven in 2015 (Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak)	5.050	
Schatting aantal familiezaken bij rechtbanken scheidingsgerelateerd (70%)	[128.000	3,2]
Schatting aantal familiezaken bij hoven scheidingsgerelateerd (70%)	3.500	0,88
Tijdsbesteding rechter + ondersteuning per scheidingsgerelateerde zaak (Lamicienorm; zie <a href="#">onderzoek zaakszwaarte Raad voor Rechtspraak</a> )	3 + 4,4 uur	10,7 + 15,7
Afgesproken vergoeding VenJ per civiele zaak rechtbanken (Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak 2015)	€810,73	€2.595*
Afgesproken vergoeding VenJ per civiele zaak hoven (Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak 2015)	€3.915,71	€340*
Griffierecht per paar voor procedure 2016 (lager griffierecht voor 37% van de mensen met toevoeging )	-/- €288 (€79)	-/- €693*
Aantal toevoegingen advocaten scheidingsgerelateerd ( <a href="#">Monitor Rechtsbijstand 2014</a> )	69.108	1,73
Aantal toevoegingen mediation scheidingsgerelateerd ( <a href="#">Monitor Rechtsbijstand 2014</a> )	13.425	0,34
Gemiddelde prijs toevoeging scheidingsgerelateerd ( <a href="#">Monitor Rechtsbijstand 2014</a> )	€802	€1.387
Gemiddelde eigen bijdrage (en percentage van toevoegingsgebruikers dat eigen bijdrage betaalt) ( <a href="#">Monitor Rechtsbijstand 2014</a> )	-/-€246 (66,9%)	-/- €283
Totale uitgaven toevoegingen rechtsbijstand (Rapport commissie Wolfsen)	€58 miljoen	€1.450*
Aantal onderzoeken Raad voor Kinderbescherming	5595	0,14
Uitgaven Raad voor Kinderbescherming (schatting)	€20 miljoen	€500
Aantal klantcontacten Scheidingsrelateerd Juridisch Loket	148.000	3,7
Geschatte uitgaven Juridisch Loket (op basis van 25% totale kosten)	4,4 miljoen	€110
Saldo VenJ uitgaven rechtspleging per scheiding		€4.292

De volgende elementen van de financiering moeten in het betreffende deelproject verder worden uitgewerkt. Zie ook indicaties van bedragen onder 6, financiering en organisaties:

- Trajectvergoeding voor rechtbanken in plaats van vergoeding per procedure, eventueel koppelen aan de waarde van de gemeenschap (indicator WOZ waarde huis). Besparing op kosten en tijd gemoeid met informatie inwinnen en beslissingen uitwerken. Meer kosten en tijd beschikbaar voor zittingen en begeleiding. Effectievere interventies in qua menselijke verhoudingen complexe zaken, waarvoor een hogere trajectvergoeding zou kunnen gelden.
- Trajectvergoeding advocatuur (review), eventueel gekoppeld aan waarde van de gemeenschappelijke bezittingen (indicator WOZ waarde huis). Vaste vergoeding voor mediation. In toevoegingszaken betekent dit lagere gemiddelde advocatenkosten. Extra vergoeding voor neutrale diensten voor specialistische kwesties (bedrijf, verrekening huwelijkse voorwaarden). Meer vertrouwen in advocaat als probleemoplossende begeleider biedt groeikansen. Nieuwe vormen van kindvriendelijke/gezinsadvocatuur kunnen worden ontwikkeld.
- Mogelijke groei in intensieve begeleiding ouders en kinderen op verwijzing in beginfase (emotionele verwerking, complicaties zoals extreem conflictgedrag, huiselijk geweld).
- Relatief hogere eigen bijdrage griffierechten en advocaatkosten burgers door spreiding in de tijd en door voorzienbaarheid van kosten voor een waardevollere dienstverlening.
- Kosten van verdere ontwikkeling en onderhoud systeem/procedure zijn laag in verhouding tot de jaarlijkse kosten van uitvoering.
- Risicomanagement. IT. Privacy. Financieel voor sommige partijen in de keten.

### 7.3 Maatschappelijke kosten en batenanalyse zeer gunstig

Deze parameters kunnen in een maatschappelijke kosten/baten analyse worden verwerkt die het volgende format heeft. Uit het hieronder gegeven rekenvoorbeeld blijkt dat de maatschappelijke kosten en baten gunstig zijn. Ook is een business case mogelijk die gunstig is voor de overheid, voor de scheidings-branch (inclusief rechtspraak en verdere overheidsbemoediging) en voor de burger die voor een gewone scheiding iets meer betaalt, maar meer kwaliteit krijgt aangeboden en veel meer controle krijgt over proces en kosten, en minder nadelen ondervindt van de scheiding. Het is ook mogelijk de tarieven en vergoedingen zo in te stellen dat de overheid niet bezuinigt, en de voordelen meer bij de burger komen. Dat is een politieke afweging.

<b>Meer en minderkosten scheiding bij uitvoering divorce challenge</b>	
<b>Aantallen scheidingen</b>	
Aantal scheidingen per jaar (getrouwd + samenleving met kinderen)	40,000
% vechtscheidingen	0
Vechtscheidingen	7,200
Percentage scheidingen via nieuwe procedure in jaar 3	1
<b>Huidige kosten</b>	
Totale scheidingskosten VenJ	171,680,000
Kosten van scheidingen die naar nieuwe procedure gaan	85,840,000
VenJ kosten per gewone scheiding	2,787
Ven J kosten per vechtscheiding (aannname: = 4 keer zo duur als gewone scheiding)	11,148
Burgers gemiddelde kosten per gewone scheiding per paar	2,000

Burgers kosten per vechtscheiding per paar (aannee = 4 keer zo duur als gewone scheiding)	8,000
Totale scheidingskosten burgers	123,200,000
Totale omzet juridische scheidingssector (inclusief rechtspraak, RvK, advocatuur etc.)	294,880,000
<b>Toekomstige kosten</b>	
Burger via nieuwe procedure gewoon per paar	3,000
Burger via nieuwe procedure vecht per paar	6,000
Burger via innovatieve extra diensten	1,000
Overheidskosten VenJ nieuwe procedure gewoon	2,300
Overheidskosten VenJ nieuwe procedure vecht	9,000
<b>Verschil in kosten</b>	
Overheids meer/minderkosten per nieuwe procedure gewoon	-487
Overheids meer/minderkosten per nieuwe procedure vecht	-2,148
Omzetgroei/daling sector per scheiding gewoon	513
Omzetgroei/daling sector per scheiding vecht	-4,148
Omzetgroei via innovatieve nieuwe juridische en hybride diensten	50,000,000
Totale omzetgroei/daling sector voor deel dat via nieuwe procedure verloopt	18,480,000
Meer/minder kosten scheiding burgers over 4 jaar gespreid (excl. nieuwe diensten)	1,000
Meer/minder kosten vechtscheiding burgers over 4 jaar gespreid (excl. nieuwe diensten)	-2,000
Totale meer/minder kosten VenJ scheiding gewoon voor deel via nieuwe procedure	-7,987,013
Totale meer/minder kosten VenJ scheiding vecht voor deel via nieuwe procedure	-7,732,987
Meer/minderkosten VenJ programma in jaar 3	-15,720,000
<b>Voor 20.000 scheidingen ontstaan de volgende maatschappelijke baten:</b>	
Kinderen vermijden lagere onderwijs uitkomsten	2,000
Kinderen vermijden lagere niveaus van psychisch welbevinden over hun leven	2,000
Kinderen vermijden relatieproblemen met hun ouders en in hun eigen toekomst	2,000
kinderen vermijden overlijden door geweld	0.094
ouders vermijden (zeer) grote invloed op hun leven van scheidingsproces	2,040
ouders vermijden psychische problemen	2,920
ouders voorkomen lichamelijke gezondheidsproblemen	1,480
ouders voorkomen huiselijk geweld	880
ouders voorkomen overlijden	0.240
ouders ervaren meer rechtvaardigheid in uitkomsten en procedures (van 2,81 naar 3,5)	40,000
20.000 paren verminderen hun totale scheiding kosten (€ 35.000) met 10% en investeren €1.000 meer in goede scheidingsbegeleiding = € 2.500 / koppel	50,000,000
[Besparingen/baten aan kant van gemeenten] Zorginterventies worden door betere afstemming per gezin goedkoper, maar door voortgaande ontwikkeling en onderzoek worden ook nieuwe interventies ontwikkeld. De maatschappelijke baten op gemeenteniveau zijn echter positief door vermindering van bestuurlijke interventies en meer welzijn/economische armlag van burgers in de gemeente.	PM

## 8. Wat nodig is om dit te realiseren

De uitdaging ligt er. Want hervorming van de scheidingsprocedure is urgent. Het welzijn van kinderen en ouders staat op het spel, en in extreme gevallen hun levens. Wat is er nodig om dit te realiseren?

In de eerste plaats een attitude van “dit kunnen we en we gaan het doen”. Innovatie in de juridische omgeving wordt vaak lam gelegd door bestaande regels, ingesleten werkwijzen en risico-scenario's. Juristen zijn er op getraind om die te ontdekken en met kracht naar voren te brengen. De nu nodige attitude is om dit niet als belemmeringen te gaan zien. Het zijn de vele kleine uitdagingen en complicaties die stuk voor stuk overwonnen kunnen worden als de grote uitdaging eenmaal duidelijk is en aanvaard wordt.

In de tweede plaats is er eigenaarschap nodig. Wie voelt en neemt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de echtscheidingsprocedure en de keten daarom heen? Om verschillende redenen is dat moeilijk om te doen voor organisaties als de rechtspraak, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en ook voor de politiek. Een gezamenlijk eigenaarschap, goed gefaciliteerd, en toegroeiend naar een rechtsplegings-akkoord voor scheiding, is wel mogelijk. Daarbij helpt het als de verantwoordelijkheid voor de inrichting en de kwaliteit van de procedure voor de gebruikers duidelijk bij één organisatie ligt, die daar ook rechtstreeks belang bij heeft. Hiil kan die rol vervullen, want het heeft een visie, een bewezen staat van dienst in innovatie van procedures, geniet vertrouwen, is neutraal en kan de regisseur zijn.

Ten derde, en misschien wel het allerbelangrijkste, gaat het om de maatschappelijke waarde van een goede rechtspleging. Die wordt nu te vaak beleden in de vorm van rechtsstatelijke principes die zeggen dat er nu eenmaal regels en rechtspraak moeten zijn. Dat leidt uiteindelijk te gemakkelijk tot positionering van juristerij als een onvermijdelijke kostenpost. De waarde van een goed rechtsbestel ligt in het blijvende belang van een werkbare en eerlijke ordening van menselijke relaties. Vooral ook op de momenten dat die het meest onder spanning staan. Ieder jaar ervaren tienduizenden kinderen en hun ouders hoe de zekerheden in hun bestaan wegvallen. Een goede rechtszorg rond scheiding verhoogt de kansen om goed door zo'n kritieke periode heen te komen. Met een grote winst in kwaliteit van hun leven tot in een verre toekomst.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Terms of reference voor scheidingsprocedure

Terms of reference voor scheidingsprocedure zoals die tot nu toe in literatuur, in expert-meetings en bij de totstandkoming van Rechtwijzer Uit Elkaar genoemd zijn (nader aan te vullen):

#### Algemeen:

- Verbinden en afstemmen juridische en zorgtraject;
- Belangen kinderen staan centraal, en die worden op een goede manier in het proces betrokken;
- Kinderen mogen van beide ouders houden, op hun eigen manier; doorgaan met kind zijn, geen verantwoordelijkheid voor het gezin; niet voor (loyaliteits)keuzes komen te staan en zeker niet te worden gesteld, wel worden gehoord in hun eigen behoeften voor hun eigen leven;
- Verantwoordelijkheid blijft bij ouders, ook als zij hulp of sturing nodig hebben, de vele ouders die die verantwoordelijkheid al goed nemen worden ondersteund en niet betutteld; degenen die dat nog onvoldoende doen worden ondersteund en daarop zo nodig aangesproken; ook op het moment van de zwaarste interventies wordt ouders gevraagd of zij (alsnog) zelf beslissingen willen nemen of dat instanties (rechter, Raad voor Kinderbescherming) dat voor ze doen;
- Stress, onmacht en het gevoel dat alles op zijn kop staat bij partners/ouders wordt opgevangen, onder meer door goede hulp en informatie en door mensen/kinderen weer de controle over hun leven te laten terugkrijgen;
- Waar mogelijk integraal: van scheidingsoverweging tot drie/vier jaar na het uit elkaar gaan, dus ook de periode dekkend waarin nieuwe partners, nieuwe huisvesting, nieuwe werksituaties ontstaan, en waarin duidelijk wordt of afspraken werken, met nazorg dus;
- Wat werkt als principe: interventies die op basis van (internationaal) onderzoek effectief of op zijn minst plausibel zijn; onderzoek naar wat werkt wordt ondersteund en onderzoeksresultaten uit binnen- en buitenland worden benut door integratie in behandelingen (bijvoorbeeld via richtlijn) en opleidingen van alle betrokken professionals;
- Vechten (bijvoorbeeld in de vorm van herhaald op tegenspraak procederen) wordt niet langer ondersteund, gefaciliteerd en gefinancierd, rechtvaardige oplossingen worden wel ondersteund en gefaciliteerd;
- Voor vechtscheidingen is een nieuwe procedure of online ondersteuning of een behandelrichtlijn niet de oplossing; het gaat in zware conflicten om een combinatie van verbeteringen en gerichte interventies die in combinatie de kans op escalerende vechtscheidingen kleiner maken;
- Het recht om een (acuut) probleem/verschil van opvatting aan een neutrale rechter voor te leggen moet worden geborgd, zonder dat dit tot verdere escalatie leidt en andere vormen van begeleiding doorkruist; dus ook goede de-escalerende oplossingen als één van de



partijen niet meewerkt, of als er zware escalatie is, wanneer één of beide partijen niet (meer) voor rede vatbaar zijn; snelle interventies mogelijk bij acute problemen;

- Herkenbare (maar zonodig ook werkelijk vernieuwde) rollen voor rechters, advocaten/juridische hulpverleners, bemiddelaars en experts in interventies; het kader voor de advocatuur moet helder zijn, met een duidelijke plaats voor zowel het bewaken van belangen van de individuele partij, als het rekening houden met de belangen van kind en andere partij;
- Voor zwaardere gevallen voorkomen dat mensen te maken krijgen met te veel parallelle hulp-processen;
- Conflictdiagnose minder gefragmenteerd, meer lijn en meer gebaseerd op kennis en “wat werkt”; daarbij wel in goede banen leiden van concurrentie: iedere aanbieder van hulp zit graag in de diagnose- en intakefase; maar ook zonder één loket een monopolie te geven, met alle risico's van dien (bureaucratisering, *bias*, overbehandeling in gevallen waar dat niet nodig is, kostenexplosie);
- De omgeving is belangrijk (scholen, familie, vrienden): zij krijgen ook informatie over wat werkt en worden in staat gesteld om een goede vorm van ondersteunende betrokkenheid hebben;
- Aandacht en ondersteuning voor groep die minder goed reageert op verbale interventies (dit speelt zowel in juridische als zorgkader);
- Financiering, met name van rechtsbijstand en rechtspraak, wordt gericht op oplossingen, niet op processtappen, bijvoorbeeld door een traject-financiering;
- Een systeem gebouwd op successen, resultaten;
- ...
- ...

#### **Diagnosefase:**

- Partijen/ouders kunnen hun eigen verantwoordelijkheid nemen, en worden daarbij ondersteund;
- Identificeer de issues waarvoor oplossingen moeten komen;
- Exploreren opties: samen toch door, therapie, uit elkaar;
- Onderzoeken van conflict-gedrag en risico-indicatoren, waaronder *emotional readiness*;
- Bij bepaalde indicatoren, of zelfs voor ieder scheidingsmelding, volgt diagnose en uitzetten traject/behandelplan door professionals die beschikken over brede expertise
- Daarbij staan de belangen van de kinderen voorop;
- Managen van verwachtingen: brede informatie, verwijzingen en self-help tools;
- Resulteert in plan van aanpak dat mensen kunnen delen met andere betrokkenen;
- Met duidelijke informatie over vervolgstappen, wat de spelregels zijn voor samenwerking en bij verschil van inzicht;
- ...
- ...

#### **Problem-solving intake:**

- In eigen woorden, eigen tempo en omgeving;
- Structuur om stap voor stap door proces en issues te gaan, in een volgorde die past bij het (emotionele) proces;

- Iedere partij apart, of als zij dat willen samen;
- Belangen en eerste gedachten over oplossingen;
- Creëren van perspectief en een samenwerkings attitude door daarop afgestemde vragen;
- Ondersteund door best practices voor veel gekozen en werkbare oplossingen;
- Waar geïndiceerd met persoonlijke begeleiding die past bij de vaardigheden en kennis van de persoon in kwestie;
- Voorkomen dat mensen ondoordacht afspraken maken, zonder geëigende begeleiding, en daardoor later in het proces teleurgesteld raken of daardoor escalatie ontstaat;
- ...
- ...

#### **Samenwerken aan oplossingen:**

- Gebaseerd op belangen, probleemoplossende methode;
- Per onderdeel/issue ondersteund door modelafspraken, tools, rechtsregels/criteria voor de issues, berekeningsformules en soortgelijke essentiële regels en best practices;
- Real time interface, veranderingen zichtbaar voor alle partijen en betrokkenen;
- Chat of overleg-momenten en structuur voor communicatie tussen de partijen;
- Hulplijnen beschikbaar;
- Kunnen samenwerken in eigen woorden, ritme en omgeving;
- ...
- ...

#### **Mediation fase**

- Iedere partij kan toegang tot mediation vragen, zonder afhankelijk zijn van de medewerking van de andere partij op het moment van het geschil, zodat patstellingen kunnen worden doorbroken zonder escalatie; dit hoort bij de spelregels;
- Mediation met name gericht op de onderdelen waarover partijen het niet eens zijn;
- Mediation volgens een methode die gevalideerd is;
- Mediation niet als enige interventie in complexe vechtscheidingen (zie WODC-onderzoek); Punten die in mediation niet kunnen worden opgelost kunnen door naar rechter/beslisser;
- ...
- ...

#### **Reviewfase**

- Neutrale review van afspraken door juridisch geschoold persoon;
- Onder meer op uitgebalanceerdheid, juridische validiteit en risico's voor partijen;
- Met hulp van een lijst van aandachtspunten;
- Die ook voor partijen te raadplegen is, zodat zij zich daarvan bewust zijn als zij afspraken maken;
- Voorkomt misbruik van afspraken-systeem en bevordert *informed consent*;
- Ruimte voor persoonlijk gesprek, om een goede gang van zaken te borgen en de motivatie tot naleving te vergroten;
- ...
- ...

### **Beslissingsfase**

- Door rechter (of commissie of arbiter in een soortgelijke rol);
- Gespecialiseerd en geschoold in interventies in moeilijke scheidings-conflicten;
- Bouwt voort op en sluit aan bij waar partijen zijn met het vormgeven van hun toekomst;
- Heeft toegang tot de gegevens die partijen hebben aangedragen;
- Laat partijen naar een beslissing toegroeien;
- ...
- ...

### **Interventiefase**

- Onder toezicht van rechter (of commissie of arbiter in een soortgelijke rol);
- Gespecialiseerd en geschoold in interventies in moeilijke scheidings-conflicten;
- Op basis van diagnose volgens een goede methodiek;
- Goed getimed;
- Op basis van “wat werkt”;
- In beginsel kiezend uit een repertoire van interventies die gecertificeerd en gefinancierd zijn;
- ...
- ...

### **Nazorgfase**

- Afspraken aanpassen naar aanleiding van nieuwe situatie (partner, verhuizing, inkomen)h changes);
- Toetsing van werkbaarheid en eventuele aanpassing als naleving een probleem is;
- Interventie die naleving stimuleren;
- Periodiek of op verzoek;
- ...
- ...

## Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde experts die deze richting steunen

De volgende experts zijn in verschillende stadia betrokken bij de ontwikkeling van de Rechtszorg in plaats van rechtsstrijd benadering. Hun input (wat zij sterk vonden aan het voorstel, de punten van aandacht en suggesties voor verbetering) is in het voorstel verwerkt, en ook zichtbaar gemaakt in de Terms of Reference (Bijlage 1). Zij steunen de urgentie en de noodzaak van een brede aanpak op hoofdlijnen, maar niet noodzakelijk ieder onderdeel. Deze personen spreken niet namens hun organisatie. Een aantal van de betrokkenen dient (mogelijk) ook eigen voorstellen voor de divorce challenge in.

Naam	Instelling
Ivo Pieters	Advocaat-mediator; ontwikkelaar gezinsadvocaat
Cees van Leuven	Raadsheer gerechtshof
Veronica Smits	Tilburg University
Hans Grietens, Elianne Zijlstra, Alexander Minnaert	Universiteit Groningen
Ed Spruijt	Scheidingsonderzoeker (tot 2016 Universiteit Utrecht)
Lieke Zwanenburg	Advocaat mediator vFAS en lid VvCP; ontwikkelaar beroepsopleiding advocaten
Inge Marit Wielinga, Marieke Zon, Heleen Offerhaus	Stichting Dons
Fred Schonewille	Mediator; methodische mediation Hoefnagels; drijvende kracht achter mediation-wetgeving
Leonore Briët	Rechter
Justine van Lawick	Lorentzhuis
Augusta van Haga	Advocaat-mediator vFAS
Nicky Vos	Taskforce Kindermishandeling
Annette Roeters	Raad voor Kinderbescherming
Denise Kentie	Collaborative Divorce lawyer; stichting Prenups
Wampie van Arkel	Collaborative Divorce lawyer
Marion Drielsma	Chambers Advocaten
Brigitte Chin-A-Fat	Advocaat Mediator; ontwikkelaar gezinsadvocaat en ontwikkelaar mediation voor vFAS
Heidi Offerman	Altra

Leo de Bakker	LBIO
Eveline Jurry	Auteur en methode ontwikkelaar
Nicolien Verkleij	Rechtbank Den Haag
Mariëlle Bruning, Ton Liefwaard, Appollonia Bolscher	Universiteit Leiden
Erika Holtjer	Forensisch mediator
Johan Visser	Rechtbank Den Haag
Lillian van Wesemael	Cross-bordermediator
Jeanette van der Meer	JSO
Mascha Pinedo	Villa Pinedo
Sadik Harchaoui	Society Impact
Michiel Scheltema	Advisory Board Rechtwijzer
Peter van den Biggelaar	Advisory Board Rechtwijzer
Annelies Verhoeff	Advocaat-mediator; internationaal familierecht
Denise Kentie	Advocaat-mediator; ontwikkelaar gezinsadvocaat
Priska Voskuil	Advocaat-mediator;
Wampie van Arkel	Advocaat-mediator;
Inge Kuiper	Gezinsvoogd
Fieke Mol	Kompaan en de Bocht; Ketenaanpak conflictscheidingen Midden Brabant ism Howard Hurwitz van het High Conflict Forum (HCF) Canada
Alex Brenninkmeijer	Lid Europese Rekenkamer; hoogleraar institutionele aspecten van de rechtsstaat
Expertgroep Complexe Scheiding (expertgroep samengesteld uit de forensich mediators): Joyce Korver, Rene de Haas, Petra Mallant, Marjolein Schram, Ottoline Koppens, Martine de Voort, Ingrid Henar, Ingeborg Sandig, Erika Holtjes, Lilian van Wesemael, Carla Goosen, Karin van Singendonck, Ruth Olie Hallmans, Ine Vosbergen,	“De Expertgroep Complexe Scheiding is onder de indruk van het voorstel tot een transformatieproces in het initiatief van Rechtszorg in plaats van Rechtsstrijd. De leden van de expertgroep ondersteunen de gedachtegang die wordt verwoord in het plan. Het zoeken naar meerdere wegen om ouders tot een gedragsverandering te brengen en schade bij kinderen te voorkomen, spreekt ons aan. De leden van de expertgroep zien voor zichzelf een rol weggelegd in het plan van Rechtszorg. Deze rol beperkt zich niet alleen tot de forensische mediation/,ouderschapsonderzoeken maar ook zeker in de regiefunctie.”
150 familierechtadvocaten en mediators en advocaten van de Vereniging voor Collaborative Divorce/Professionals.	Zijn benaderd om mee te denken in het scheidings zorgplan; een groot aantal van hen heeft per telefoon, per mail en via collega's ideeën en suggesties aangereikt.

<p>Het plan is gedeeld via <a href="#">Linked-In</a>, en verder gedeeld in de groepen van de Nederlandse Orde van Advocaten, Familierecht - Echtscheiding - Scheidingsmediation</p>	<p>Dit leverde meer dan 100 likes op en vele shares en veel positieve reacties. Er zijn wel suggesties op onderdelen gedaan, maar geen fundamentele kritiek.</p>
---	--

<p><b>Team HiiL dat aan dit plan werkt</b></p>	
<p>Carla Goosen</p>	<p>Onafhankelijk expert</p>
<p>Corry van Zeeland</p>	<p>HiiL/Tilburg University, per 1 oktober Raad voor Rechtsbijstand</p>
<p>Krijn van Beek</p>	<p>Policy Design Studio</p>
<p>Maurits Barendrecht</p>	<p>HiiL/Tilburg University</p>

### Bijlage 3: Een kader voor gezamenlijke verandering in juridische sector

De motie Recourt is voortgekomen uit een manifest van 24 leiders uit de Nederlandse juridische sector, gefaciliteerd door HiiL. Zie [Zes suggesties voor de verbetering van de toegang tot het recht](#)).

Heel kort gezegd wordt daarin het volgende programma opgesteld voor verbetering van de toegang tot het recht op een terrein zoals scheiding:

- Afspraken over gedeelde waarden, de attitude en de verbetering van de gezamenlijke dienstverlening naar de burger.
- Gezamenlijke maatschappelijke doelen stellen: duidelijk, kwantitatief en in de tijd begrensd, zodat voortgang meetbaar wordt. Wat willen we bereiken in een prioriteitsgebied zoals scheiding? Qua uitkomsten voor ouders en kinderen, qua proces en qua maatschappelijke kosten?
- Mogelijk maken van systematische en continue innovatie van gerechtelijke procedures en de fases die daaraan voorafgaan, zoals die voor scheiding. Dit als cruciaal erkennen, omdat de kwaliteit van de processen en uitkomsten voor burgers primair wordt bepaald door de kwaliteit van die procedures. Daar werken de ketenpartners met elkaar samen, daar maken alle spelers de meeste kosten. Daar bestaan ook al mooie innovaties, die zelden uit de pilot fase komen, omdat wet of financieringsmodel belemmert.
- In eigentijdse versies van oude rollen te komen, en sommige rollen te verlaten of geheel te vernieuwen; elkaar in staat stellen nieuwe rollen goed te vervullen, en waar nodig netjes afscheid te nemen van oude rollen zoals de scheidingsadvocaat die het onderste voor je uit de kan haalt (met een overgangstermijn).
- Vermindering van de afhankelijkheid van overheidsfinanciering en een model dat meer oplevert als de vraag naar rechtspleging toeneemt. Als procedures meer waarde toevoegen, en mensen beter in staat stellen hun leven na een scheiding te reorganiseren, dan zal er ook meer bereidheid zijn om daarvoor te betalen. Een grotere vraag kan worden opgevangen door effectiever en meer gestandaardiseerd te werken.

## Bijlage 4: Mogelijke inhoudsopgave behandelrichtlijn

### Guideline for professionals dealing with divorce/separation

#### Table of contents

1. Guideline roadmap
  - 1.1. Guideline scope: interaction and resolution between parents and with children
  - 1.2. Other relevant guidelines and perspectives
  - 1.3. The summary of findings
  - 1.4. Target audience/users of the guideline
  
2. Methodology
  - 2.1. Process of design of this guideline
  - 2.2. Sources of information
  - 2.3. Evaluation of evidence
  - 2.4. Classification of evidence
  - 2.5. External review of the guideline
  
3. Divorce/Separation
  - 3.1. Causes of divorce
  - 3.2. Prevention of divorce/separation
  - 3.3. Impact of divorce/separation on children and parents
  - 3.4. Risk factors
  - 3.5. Interpersonal dynamics of divorce/separation
  - 3.6. Broader environment: family, friends, school, network
  
4. Professionals in divorce/separation
  - 4.1. Collaboration among professionals
  - 4.2. Specific Training and development for professionals
  
5. Best practices for issues: structuring the physical and social environment
  - 5.1. Communication and processes
    - 5.1.1. Communication patterns, rules, timing and channels
    - 5.1.2. Evaluation of arrangements and improvement
    - 5.1.3. Communication with family and friends
  - 5.2. Children
    - 5.2.1. Living and visiting arrangements
    - 5.2.2. Holidays and special days
    - 5.2.3. Sharing information about children
    - 5.2.4. Upbringing and education arrangements
    - 5.2.5. Residence arrangements
    - 5.2.6. Costs of upbringing and sharing them



- 5.2.7. Belongings of children
- 5.3. Housing
  - 5.3.1. Housing arrangements
  - 5.3.2. Financial arrangements for housing
- 5.4. Property
  - 5.4.1. Monetary assets
  - 5.4.2. Debts
  - 5.4.3. Other possessions
  - 5.4.4. Possessions with personal and emotional value
- 5.5. Income
  - 5.5.1. Measures to increase income
  - 5.5.2. Income support from one spouse to another
  
- 6. Getting to arrangements: best practices for self-help and interventions
  - 6.1. Prevention and reconciliation
  - 6.2. Process for supporting separating families to reach agreement
    - 6.2.1. Diagnosis
    - 6.2.2. Intake
    - 6.2.3. Dialogue and negotiation
    - 6.2.4. Participation of children
    - 6.2.5. Mediation
    - 6.2.6. Adjudication
    - 6.2.7. Follow-up, adjustment and aftercare
  - 6.3. Complications and specific treatments
    - 6.3.1. Emotional readiness
    - 6.3.2. Domestic violence
    - 6.3.3. Fighting behaviour
    - 6.3.4. Depression and mental disorder
    - 6.3.5. Children from other relationships
    - 6.3.6. Extreme, protracted separation conflicts
    - 6.3.7. Alcohol and drugsabuse
    - 6.3.8. Filicide and suicide
  
- 7. Publication
  - 7.1. Disseminating the guideline
  - 7.2. Online publication and translation
  - 7.3. Updating the guideline