

Gescheiden ouders in de knel bij gezamenlijke zorg

Elk jaar zijn 50 tot 60 duizend kinderen betrokken bij de scheiding van hun ouders. Wanneer ouders na de scheiding gezamenlijk voor de kinderen blijven zorgen, moet er veel geregeld worden. Uit het onderzoek Nieuwe gezinnen van E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit, blijkt dat ouders bij instanties soms tegen praktische problemen aanlopen doordat hun kind na de scheiding op meerdere adressen woont. Om meer zicht te krijgen op deze knelpunten heeft E-Quality een inventarisatie uitgevoerd onder gescheiden ouders. Hieruit blijkt dat ouders met name problemen ervaren op het gebied van huisvesting, financiën en onderwijs.

Hoe ouders na de scheiding voor hun kinderen gaan zorgen, verschilt per gezin. De diversiteit aan gezinstypen is in Nederland dan ook groot. Uit het onderzoek 'Nieuwe gezinnen. Scheidingen en de vorming van stiefgezinnen' blijkt dat 92% van de kinderen contact heeft met beide ouders. Steeds meer ouders blijven na de scheiding samen voor hun kinderen zorgen. Co-ouderschap, waarbij beide ouders de kinderen voor ongeveer een gelijk deel verzorgen, is een stijgende trend. 15% van de kinderen woont na de scheiding van hun ouders daadwerkelijk in deze gezinsvorm (E-Quality, 2008).

POLITIEKE BETROKKENHEID

Ook de politiek stimuleert dat ouders gezamenlijk voor hun kinderen blijven zorgen. Om die gezamenlijke zorg van ouders te bevorderen heeft de Eerste Kamer november 2008 het wetsvoorstel 'Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' aangenomen. Deze wet legt niet alleen het recht op omgang vast, maar ook de plichten van (gehuwde) ouders. Als ouders die getrouwd zijn willen scheiden, moeten zij in hun verzoek aan de rechter een ouderschapsplan toevoegen. In dit plan staan onder meer de afspraken over de kinderalimentatie en over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken tussen de ouders.

INVENTARISATIE

Een groeiende groep kinderen woont na de scheiding feitelijk op verschillende adressen. Ze slapen meerdere nachten per week bij de ene ouder én een of meer nachten bij de andere ouder. Ouders krijgen op dat moment met verschillende instanties te maken, zoals woningbouwverenigingen, belastingdienst, zorgverzekeraars en scholen. Instanties gaan in hun beleid vaak (nog) niet uit van deze feitelijke situatie; ook in hun werkwijze of administratie gaan zij er vanuit dat een kind maar op één adres woont. Dit levert voor gescheiden ouders die samen voor hun kinderen blijven zorgen knelpunten op.

In de inventarisatie stonden de volgende vragen centraal:

- Welke knelpunten ervaren gescheiden ouders?
- Bij welke instanties spelen deze knelpunten?
- Hoe verloopt het contact met deze instanties?
- Wat zijn mogelijke oplossingen voor de knelpunten?

Op verschillende foraⁱ is een oproep geplaatst om de digitale vragenlijst in te vullen; hierop hebben zowel mannen als vrouwen gereageerdⁱⁱ. De betreffende ouders zorgen daadwerkelijk samen met hun ex-partner voor de kinderen, maar zijn niet allemaal co-ouders.

KNELPUNTEN IN BEELD

Uit de inventarisatie blijkt dat er knelpunten spelen bij instanties op het gebied van huisvesting, financiën en onderwijs. Een overkoepelend knelpunt is dat ouders hun kinderen in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) niet op meerdere adressen kunnen inschrijven. Dit knelpunt lijkt ten grondslag te liggen aan andere problemen op het gebied van huisvesting en financiën.

Inschrijven bij de gemeente

Gescheiden ouders met kinderen die op meerdere adressen wonen, kunnen hun kinderen bij de gemeente niet op meerdere adressen inschrijven. Hierdoor komt de woonsituatie zoals die in de werkelijkheid is niet overeen met de situatie van die gezinnen in de GBA. Ouders ervaren het als vervelend dat zij hun kinderen niet op beide adressen in kunnen schrijven. Omdat veel instanties de GBA als criterium voor hun eigen regels hanteren, werkt dit knelpunt door op andere gebieden, zoals huisvesting en financiën.

Knelpunt 1:

In de Gemeentelijke Basis Administratie is het niet mogelijk om kinderen op meerdere adressen in te schrijven.

Huisvesting

Ouders ervaren knelpunten op het gebied van huisvesting bij woningbouwverenigingen. Het aantal kamers waar ouders recht op hebben bij de toewijzing van huurwoningen geschiedt op basis van de GBA. Slechts één ouder heeft dus recht op een kamer voor het kind, terwijl het kind op meerdere adressen woont. De andere ouder kan niet via de woningbouwvereniging aan een huis komen waarin het kind ook een eigen kamer heeft.

Wanneer ouders contact opnemen met een woningbouwvereniging verloopt dit volgens de ouders moeizaam. Zij ervaren de woningbouwvereniging als niet coöperatief en vinden de instantie niet makkelijk benaderbaar. Woningbouwverenigingen zijn echter aan regels gebonden, en zij geven aan dat zij hierop geen uitzonderingen kunnen maken. "Sommige instanties reageren ronduit bot", aldus een ouder, door te zeggen dat een kind niet in elk huis een eigen kamer nodig heeft.

De problemen worden dan ook veelal niet in samenwerking met de woningbouwvereniging opgelost. In enkele gevallen proberen ouders zelf een oplossing te zoeken door kinderen tijdelijk over te schrijven naar het andere adres wanneer één van de ouders direct na de scheiding op zoek moet naar een woning. In andere gevallen worden kinderen verdeeld over de verschillende adressen ingeschreven. Deze mogelijkheid gaat echter niet op wanneer ouders samen voor één kind zorgen. Bovendien geeft het wellicht wel recht op een gezinswoning, maar niet altijd op het gewenste aantal kamers (er lijkt dan bijvoorbeeld slechts één kind bij elke ouder te wonen, terwijl er in feite twee kinderen zijn die een deel van de tijd bij de ene ouder zijn en een deel van de tijd bij de andere).

Knelpunt 2:

Slechts één van beide ouders kan bij woningbouwverenigingen op basis van de GBA aanspraak maken op een gezinswoning c.q. een woning met voldoende kamers voor de kinderen.

Financiën

Op het gebied van financiën ervaren ouders knelpunten bij de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Volgens sommige ouders keert de SVB aan slechts één ouder de kinderbijslag uit. Volgens informatie van de SVB is dit onjuist: wanneer een kind om beurten bij elk van de ouders woont, verdeelt de SVB de kinderbijslag tussen de beide ouders. Hoeveel kinderbijslag beide ouders krijgen, bepaalt de SVB door te kijken naar de rechterlijke uitspraak, het ouderschapsplan of de schriftelijke overeenkomst tussen de ouders. Als er niets is afgesproken, dan betaalt de SVB aan beide ouders de helft van de kinderbijslag. Niet alle ouders die samen voor hun kinderen zorgen, zijn op de hoogte van deze mogelijkheid om de kinderbijslag aan twee ouders te laten uitkeren.

Knelpunt 3:

Er bestaat onwetendheid bij ouders over de mogelijkheid om de kinderbijslag door de Sociale Verzekeringsbank naar rato aan beide ouders uit te laten keren.

Bij de Belastingdienst kunnen ouders niet aangeven dat zij gezamenlijk voor hun kinderen zorgen en hier ook allebei de financiële lasten voor dragen. Bij deze instantie geldt de GBA wel als criterium waarop toeslagen en/of de kortingen worden toegekend aan de ouders (met uitzondering van de combinatiekorting). Hierdoor moeten ouders onderling afspraken maken over de verdeling van dit geld. De ouder die de toeslag ontvangt, moet een deel van het geld doorspelen naar de andere ouder. Ouders blijven op deze manier afhankelijk van de *goodwill* van de ander. Zolang de ouders hier redelijkerwijs met elkaar over kunnen praten, hoeft dit geen probleem te zijn. Zoals een ouder terecht opmerkt, wordt het doorspelen van geld lastig wanneer de relatie tussen de gescheiden ouders problematisch is. Daarnaast is er bij ouders onduidelijkheid over de toepassing van belastingregels op situaties waarin ouders gezamenlijk voor hun kinderen blijven zorgen. Zo bestaat er onduidelijkheid over welke ouder het spaargeld van het kind moet opgeven en welke aftrekposten opgegeven kunnen worden voor belastingaangiftes.

Een deel van de ouders vindt dat het contact met de Belastingdienst stroef verloopt. Net als de woningbouwverenigingen verwijst de Belastingdienst naar de geldende regels en geeft zij aan dat ze hier niets aan kan veranderen. Uit de inventarisatie blijkt dat ouders daarom op zoek gaan naar mogelijkheden om als co-ouders een voordelige belastingaangifte te doen. Ouders schrijven bij de gemeente de kinderen verdeeld over de woonadressen in om op deze manier toch recht te hebben op bepaalde belastingregelingen. Ook het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) geeft deze tip om de kans te vergroten dat ouders in aanmerking komen voor sommige regelingen. Wanneer ouders één kind hebben wordt de tip gegeven om het kind in te schrijven op het adres van de ouder met het laagste inkomen. Dit zou de kans om in aanmerkingen te komen voor belastingregelingen vergroten.

Knelpunt 4:

Voor het toekennen en verdelen van toeslagen zijn ouders op elkaar aangewezen omdat de Belastingdienst het geld op basis van de GBA aan één ouder toekent.

Onderwijs

Gescheiden ouders ervaren op het gebied van onderwijs een gebrekkige communicatie en informatieverstrekking op basisscholen en in het voortgezet onderwijs. Volgens de ouders verloopt de informatievoorziening vanuit de scholen naar één ouder, namelijk de ouder waarbij het kind in het schoolstelsel ingeschreven staat. Hierdoor loopt de ouder van wie de contactgegevens niet in het schoolstelsel staan informatie mis. Problemen die genoemd worden zijn:

- geen informatie ontvangen over de school (zoals schoolkrant);
- geen informatie krijgen over extra vrije dagen, ouderavonden;
- geen rapporten te zien krijgen;
- inlogcodes voor de schoolsite slechts éénmaal vertrekt (voor toegang tot schoolinformatie);
- niet uitgenodigd worden voor ouderavonden;
- bij calamiteiten wordt standaard één ouder gebeld, terwijl op dat moment mogelijk de andere ouder zorgt.

Het contact dat de ouders hierover hebben met de scholen verloopt heel wisselend. Sommige scholen zijn welwillend, hebben begrip voor de situatie en maken aanpassingen in hun systeem om in het vervolg beide ouders te kunnen informeren. Er zijn ook scholen die minder positief reageren en aangeven dat de informatieverstrekking via het hoofdadres van het kind gaat of dat het opnemen van meerdere adressen binnen het administratiesysteem niet kan. Wat in de meeste gevallen wel duidelijk wordt, is dat de school een actieve houding van de ouder verwacht. De verantwoordelijkheid om op de hoogte te zijn van de schoolgang van hun kind ligt bij de ouders zelf.

Knelpunt 5:

De communicatie en informatieverstrekking op scholen verloopt veelal via één ouder, waardoor de andere ouder belangrijke informatie mis kan lopen.

ALGEMENE CONCLUSIES

Uit de inventarisatie blijkt dat in veel gevallen instanties nog niet ingespeeld zijn op co-ouderschap als gezinstype (of andere variaties van gedeeld ouderschap na scheiding). Bij gemeentes is het gewoonweg niet mogelijk om een kind op meerdere adressen in te schrijven. Dit levert knelpunten op bij woningbouwverenigingen en de Belastingdienst, omdat zij woningen en toeslagen toekennen op basis van de Gemeentelijke Basisadministratie. Dat ouders hun kind niet op meerdere adressen in kunnen schrijven ligt daarmee dus aan de basis van meerdere knelpunten.

Ook scholen houden niet zonder meer rekening met een tweede woonadres in hun eigen administratiesystemen. Scholen zouden meer rekening kunnen houden met de veranderende thuissituatie van kinderen door meerdere contactgegevens in hun administratie op te nemen, post en informatiebrieven in tweevoud aan kinderen met gescheiden ouders mee te geven.

De registratie en administratie van woonadressen komt voor een groeiende groep kinderen niet meer overeen met de daadwerkelijke situatie. Het is aan te bevelen dat instanties nagaan of de GBA en/of het woonadres het juiste criterium voor de uitvoering van het eigen beleid is. Zoals de SVB laat zien zijn er ook andere criteria te bedenken waar instanties mee kunnen werken (zoals rechterlijke macht, ouderschapsplan of een schriftelijke overeenkomst tussen beide ouders).

Niet alleen komt de administratieve situatie veelal niet overeen met de feitelijke situatie, maar ook vormt dit een belemmering voor ouders die na scheiding hun kinderen gezamenlijk willen blijven opvoeden. Zoals vermeld wil de overheid de gezamenlijke zorg voor kinderen door gescheiden ouders bevorderen. Om dit proces te ondersteunen zou de overheid de instanties moeten aansporen om in hun administratie en regelgeving rekening te houden met nieuwe vormen van ouderschap, zoals co-ouderschap of andere variaties waarbij kinderen niet fulltime bij één van de ouders wonen. Wanneer ouders besluiten om de zorg- en opvoedtaken samen op zich te nemen moeten daar wel voldoende mogelijkheden voor zijn. De overheid zou hierin een sturende rol kunnen vervullen en voorwaarden kunnen creëren om co-ouderschap of andere vormen van gedeeld ouderschap voor gescheiden ouders beter mogelijk te maken.

AANBEVELINGEN

- De overheid kan een sturende rol op zich nemen om voorwaarden te creëren zodat bestaande knelpunten voor gescheiden ouders worden verminderd en/of weggenomen, en zodat administratieve systemen zoals de GBA meer in overeenstemming worden gebracht met de feitelijke leefsituatie van veel gezinnen. Het ministerie voor Jeugd en Gezin zou een coördinerende rol kunnen vervullen in de samenwerking tussen diverse ministeries, waaronder het ministerie van Binnenlandse Zaken (GBA) en het ministerie van Financiën (Belastingdienst).
- Het zou nuttig zijn als instanties voor zichzelf nagaan of de gemeentelijke administratie en/of het hoofdwoonadres wel het juiste criterium is om hun eigen beleid mee uit te voeren.
- Instanties kunnen actiever beleid voeren op het gebied van communicatie en informatieverstrekking aan gescheiden ouders.
- Scholen kunnen het administratief mogelijk maken om meerdere contactgegevens in te voeren bij één kind, en post en informatiebrieven in tweevoud meegeven aan kinderen met gescheiden ouders.

BRON

Clement, C., Van Egten, C. & De Hoog, S. (2008). *Nieuwe gezinnen. Scheidingen en de vorming van stiefgezinnen*. Den Haag: E-Quality.

ⁱ www.oudersonline.nl, www.ikvader.nl, www.co-ouders.nl, www.ouderalleen.nl (periode: half maart t/m half april 2009).

ⁱⁱ Op andere kenmerken vormen de 175 respondenten geen afspiegeling van de bevolking. Zo zijn zij overwegend autochtoon, hoog opgeleid en werkend. Voor deze inventarisatie van knelpunten is dat geen bezwaar, maar om te weten te komen welke problemen bij welke groepen spelen, zou nader onderzoek nodig zijn.