



Aan de minister voor Rechtsbescherming en de
staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer F.M. Weerwind en de heer M. van Ooijen

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Datum 17 mei 2023
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 3848386
Onderwerp Advies Complexe scheidingen en jeugdbescherming

Geachte heer Weerwind, geachte heer Van Ooijen,

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) heeft signalen opgevangen uit het veld dat kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding van hun ouders niet thuis zouden horen in het jeugdbeschermingssysteem.¹ Jeugdbeschermers geven aan dat zij niet de taak en mogelijkheden hebben om de problemen tussen ouders op te lossen, dat deze problemen hun werk als jeugdbeschermer belemmeren en een grote tijdsinvestering vragen.² Gezien de huidige capaciteitsproblemen in de jeugdbescherming zijn er geluiden dat het aantal

¹ Jeugdzorg Nederland, *Aanpak bij complexe scheidingen*, Utrecht 2020; Significant Public, *Prestatiebeschrijvingen jeugdbescherming. Inhoudelijke basis voor de afspraken tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen*, Utrecht: Significant Public 2023; M. Batterink, W. Jongebreur & A. Onstenk, *Onderzoek benodigde tijd per gezin voor de jeugdbescherming*, Utrecht: Significant Public 2022; De Kinderombudsman, *Vechtende ouders, het kind in de knel. Adviesrapport over het verbeteren van de positie van kinderen in vechtscheidingen*, Den Haag: De Kinderombudsman 2014; Platform Scheiden zonder Schade, *Scheiden... en de kinderen dan? Agenda voor actie*, Den Haag: Scheiden zonder Schade 2018.

² Schattingen lopen uiteen van 60% tot 80% als het gaat om de caseload van jeugdbeschermers waarin complexe scheidingsproblematiek speelt. Jeugdbeschermers geven aan dat zij twee à drie keer zoveel tijd nodig hebben voor casussen met complexe scheidingsproblematiek in vergelijking met casussen zonder deze problematiek. Zie Batterink e.a. 2022; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: IGJ 2020; M. Batterink, N. Biló, W. Jongebreur & G. van der Maas-Vos, *Kostenanalyse van complexe scheidingen*, Utrecht: Significant Public 2020; M. Batterink & W. van Plaggenhoef, *Relatie tussen scheidingen, GGZ-gebruik en jeugdzorggebruik. Nader onderzoek*, Utrecht: Significant Public 2022; M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Den Haag: Boom Juridisch 2022; RSJ, *Adviesprogramma 2023*, Den Haag: RSJ 2023.

kinderbeschermingsmaatregelen waarin een complexe scheiding speelt teruggebracht moet worden om zo een deel van deze problemen op te kunnen lossen. In 2021 heeft de RSJ in zijn advies *Jeugdbescherming in de toekomst* al gesignaleerd dat de relatie tussen jeugdbescherming en complexe scheidingsproblematiek nadere uitwerking behoeft.³ De nu opgevangen signalen moeten gezien worden in het licht van het stagnerende jeugdhulp- en jeugdbeschermingssysteem, waar lange wachtlijsten bestaan, een tekort aan hulpverleners is en professionals grote werkdruk ervaren.⁴

Het doel van deze brief is om te benadrukken dat kinderen op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) recht op bescherming hebben, juist wanneer hun ouders verwickeld zijn in een complexe scheiding. De belangen van kinderen kunnen in deze situatie gemakkelijk ondergesneeuwd raken, wat maakt dat het van belang is dat het recht op bescherming van kinderen voldoende gewaarborgd wordt door de centrale en decentrale overheid. De gedachte dat gezinnen die te maken hebben met een complexe scheiding niet thuishoren in de jeugdbescherming doet geen recht aan de hulp die deze kinderen en ouders nodig hebben om ernstige ontwikkelingsbedreigingen, die mede ontstaan ten gevolge van de scheiding, af te wenden. Het onthouden van jeugdbescherming aan kinderen die dat nodig hebben, vanwege een complexe scheiding van hun ouders, mag niet gebruikt worden als oplossing voor de problemen die er bestaan in de jeugdhulpverlening en -bescherming.

In dit briefadvies worden drie aanbevelingen gedaan:

- 1. De centrale en decentrale overheid moeten zich actief inzetten om het recht op bescherming van kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding van hun ouders en ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, te garanderen;**
- 2. De centrale en decentrale overheid moeten zorgen voor vroegtijdige signalering en triage bij scheidingsproblematiek, om ontwikkelingsbedreiging bij kinderen in de context van scheiding te voorkomen;**
- 3. De centrale overheid moet de regie nemen om kinderen voldoende bescherming te bieden en zorgen voor tijdige en bewezen effectieve hulpverlening.**

Achtergrond

Een complexe scheiding is een scheiding waarbij ouders door aanhoudende ernstige conflicten het belang en welzijn van hun kinderen uit het oog (dreigen te) verliezen,

³ RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag: RSJ 2021.

⁴ M.F.G.H. Beckers, 'Scheiden zonder schade: waar staan we nu?', *FJR* 2023/20; S. Wageman, *Acties leiden tot onderhandelingen over caseload norm voor jeugdbeschermers. Ook afspraken in de maak over werkdrukverlaging op andere onderdelen*, FNV 10 februari 2023; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signalen Jeugdbeschermingsketen*, februari 2023; Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht. Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2023.

evenals het wederzijdse belang.⁵ Wanneer de belangen van kinderen ondergesneeuwd raken kan dit tot gevolg hebben dat kinderen in een onveilige omgeving opgroeien en dat hun ontwikkeling (ernstig) wordt bedreigd.⁶ Op korte termijn kunnen kinderen emotionele problemen, gedragsproblemen, lichamelijke problemen en problemen op school ontwikkelen ten gevolge van een scheiding.⁷ In het geval van een complexe scheiding kunnen de gevolgen ernstiger zijn, zoals het ontwikkelen van stress, gehechtheidsproblemen, loyaliteitsconflicten, het niet meer willen zien van één van de ouders en parentificatie.⁸ Daarnaast kunnen kinderen getuige zijn van huiselijk geweld, wat wordt beschouwd als een vorm van kindermishandeling en ernstige schade kan toebrengen aan het kind.⁹ Van langdurige blootstelling aan stress is bekend dat het bij kinderen nadelige effecten heeft op de ontwikkeling van de hersenen en een verhoogd risico op (mentale) gezondheidsproblemen geeft later in het leven.¹⁰ Op de lange termijn kan dit voor zowel individuele kinderen, ouders als de maatschappij potentieel enorme gevolgen hebben.

Naar schatting hebben in Nederland per jaar ongeveer 6.000 kinderen te maken met een complexe scheiding van hun ouders.¹¹ Complexe scheidingen vragen van verschillende organisaties (zoals de rechtspraak, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen) veel capaciteit.¹² De rechtspraak geeft in haar *Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen* aan dat het van groot (maatschappelijk) belang is dat minder kinderen beschadigd raken doordat hun ouders in een complexe scheiding belanden en dat de belangen en de stem van het kind centraal moeten staan bij scheiding.¹³

De drie aanbevelingen van dit advies worden hierna nader toegelicht.

⁵ Zie de definitie zoals opgesteld in de *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen, Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen, Nederlands Jeugdinstituut, 2020.

⁶ L. Scheij e.a., *Recht doen aan kinderen en ouders. Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en gerechtshoven*, Den Haag: de Rechtspraak 2023.

⁷ *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2020*; Batterink e.a. 2020.

⁸ Parentificatie houdt in dat de jeugdige verantwoordelijk wordt (gemaakt) voor het ouderlijk welbevinden en zich geroepen voelt om oneigenlijke zorgen op zich te nemen, zie: *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2020*, p. 26.

⁹ *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2020*.

¹⁰ B. de Vries, *Van onmacht aan het eind, naar kracht aan het begin. Een pleidooi voor vroege conflictdiagnostiek en triage bij scheiding*, T-shaped divorce 2023; Zie ook Center on the developing child, *A Guide to Toxic Stress*, Boston: Harvard University.
T. Geurts & M.J. ter Voert, 'Evaluatie van het ouderschapsplan en misvattingen in de media', *FJR* 2014/18, p. 72.

¹² Batterink e.a. 2022.

¹³ De Rechtspraak, *Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen*, Den Haag: de Rechtspraak 2016, p. 33.

1. De centrale en decentrale overheid moeten zich actief inzetten om het recht op bescherming van kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding van hun ouders en ernstig in hun ontwikkeling bedreigd worden, te garanderen

De in het IVRK vastgelegde kinderrechten vormen de basis voor overheidsoptreden met betrekking tot kinderen, waaronder de inzet van jeugdhulp en/of jeugdbescherming. In het IVRK ligt vast dat ouders in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het bieden van passende begeleiding aan kinderen bij het uitoefenen van hun rechten.¹⁴ Ouders dragen daarnaast gezamenlijk de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind(eren). Het belang van het kind moet hun allereerste zorg zijn.¹⁵ De overheid heeft de verplichting om ouders passende hulp en steun te bieden in hun rol als opvoeder, om te zorgen voor een vangnet wanneer ouders de zorg niet alleen aankunnen.¹⁶ Daarin moeten de belangen van kinderen altijd een eerste overweging vormen, wat in ieder geval betekent dat het kind de kans krijgt om gehoord te worden.¹⁷ Daarnaast heeft de overheid de verplichting om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld en mishandeling.¹⁸ Het welzijn en het perspectief van het kind moeten centraal staan wanneer de overheid ingrijpt, waarbij rekening wordt gehouden met de rechten en plichten van ouders en de toenemende autonomie van het kind.¹⁹

Veel kinderen die in hun leven te maken krijgen met een kindbeschermingsmaatregel hebben ook te maken met gescheiden ouders.²⁰ In 2016 zag de Raad voor de Kinderbescherming in ruim 72% van de onderzoeken naar een kindbeschermingsmaatregel problematische (ex-)partnerrelaties in de meldingsgegevens.²¹ Daarnaast blijkt dat in een deel van de gezag- en omgangsonderzoeken die de Raad voor de Kinderbescherming uitvoert in opdracht van de rechter, ook zorgen bestaan over de ontwikkeling van het kind en tevens een beschermingsonderzoek wordt gestart.²² Het Verwey-Jonker Instituut benoemt de 'complexe conflictscheiding' als één van de geweldsprofielen die onderscheiden kunnen worden in het geval van huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook kan een complexe scheiding volgen op een voorgeschiedenis van geweld in het gezin.²³ Mogelijk spelen eveneens andere problemen in het gezin, zoals financiële problemen, persoonlijkheidsproblemen, middelengebruik of beperkte cognitieve

¹⁴ Art. 5 IVRK.

¹⁵ Art. 18 lid 1 IVRK.

¹⁶ Art. 18 lid 1 en lid 2 IVRK; art. 3 lid 2 IVRK.

¹⁷ Art. 3 lid 1 IVRK; art. 12 lid 1 IVRK.

¹⁸ Art. 19 lid 1 en 2 IVRK.

¹⁹ Art. 5 IVRK; RSJ 2021.

²⁰ Zie bijv. M. Spijk-de Jonge, M. de Lange, M. Serra, M. van der Steege & P. Dijkshoorn, *'Betrek mij gewoon! Op zoek naar verbeterkansen voor de jeugdhulp in het casuonderzoek*, Ketenbreed Leren 2022.

²¹ Raad voor de Kinderbescherming, *Jaarbericht RvdK 2017. Conflictscheidingen*, Den Haag: RvdK 2018.

²² Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 4543861, Brief t.b.v. verzoek om een reactie van de MRB en SVWS over de berichtgeving IGJ, 16 maart 2023.

²³ Dit kan verschillende andere oorzaken hebben zoals partnergeweld, stress in het gezin of opvoedstress. Zie M. Steketee & K. Lünemann, *Kwestie van lange adem. Verwey-Jonker Instituut licht de werkende elementen toe vanuit het onderzoeksrapport*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2020.

vermogens bij ouders.²⁴ Een complexe scheiding is dan ook vaak niet de (enige) aanleiding voor het inzetten van een kindbeschermingsmaatregel.²⁵

De RSJ is zich bewust van de capaciteitsproblemen die zorgen voor de stagnatie van het jeugdhulp en -beschermingssysteem. Om deze problemen op te lossen zijn structurele aanpassingen nodig, zoals het beschikbaar stellen van meer financiële middelen en het aantrekken en vasthouden van gespecialiseerd personeel. Een deel van de oplossing moet ook gezocht worden in het tijdig en preventief beschikbaar stellen van de juiste hulp en begeleiding aan ouders en kinderen om complexe scheidingsproblematiek te voorkomen. Wanneer ouders die verwickeld zijn in een complexe scheiding, onvoldoende in staat zijn om de rechten van hun kinderen op bescherming en ontwikkeling te waarborgen,²⁶ moet de overheid ingrijpen in de vorm van een kindbeschermingsmaatregel, om ervoor te zorgen dat het kind veilig kan opgroeien.

2. De centrale en decentrale overheid moeten zorgen voor vroegtijdige signalering en triage bij scheidingsproblematiek, om ontwikkelingsbedreiging bij kinderen in de context van scheiding te voorkomen

Een kindbeschermingsmaatregel is een *ultimum remedium*, die alleen opgelegd kan worden wanneer eerdere hulpverlening in het vrijwillig kader is aangeboden en wanneer blijkt dat het kind nog steeds in zijn/haar ontwikkeling wordt bedreigd en de geboden zorg onvoldoende wordt geaccepteerd door de ouder(s) of het kind.²⁷ Het inzetten van (primaire en secundaire) preventie activiteiten is een belangrijk startpunt in het beschermen van kinderen, omdat het op de lange termijn voor betere uitkomsten voor kinderen en ouders kan zorgen.²⁸ De overheid heeft op basis van het IVRK de verplichting om te voorzien in programma's om onder meer kindermishandeling te voorkomen.²⁹ Daarnaast dient de overheid voor ieder kind gelijke toegang tot hulpverlening te garanderen middels een landelijk dekkend aanbod.³⁰ Dit garandeert tevens de rechtsgelijkheid voor ouders en kinderen.

In het geval van een scheiding kan mogelijk voorkomen worden dat problemen in een gezin ontstaan en/of verergeren, wanneer vroegtijdige signalering en triage door middel van conflictanalyse en -analyse,³¹ worden ingezet. Risico- en beschermende factoren zijn belangrijke aanknopingspunten voor het vroegtijdig signaleren van problemen in een scheidings situatie. Risicofactoren voor het ontstaan van een complexe scheiding liggen voornamelijk bij de ouders.³² Beschermende factoren hebben met name betrekking op

²⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Vechtscheidingen. Onderzoek naar het effect van vechtscheidingen op de Jeugdzorg*, Den Haag: VNG 2020.

²⁵ Bruning e.a. 2022.

²⁶ Art. 3 lid 2 IVRK; art. 6 lid 2 IVRK.

²⁷ Art. 1:255 lid 1 BW. Zie ook art. 5 IVRK.

²⁸ Zie VN-Kinderrechtencomité, General Comment No. 13 (2011) *The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13, 18 april 2011, par. 46.

²⁹ Art. 19 lid 2 IVRK.

³⁰ Art. 2 lid 1 IVRK.

³¹ De Vries 2023.

³² Te denken valt aan gedrags- en/of persoonlijkheidsproblemen, traumatische ervaringen,

communicatie tussen ouders en het aanvaarden van hulp.³³ Het is daarom van belang dat bewezen effectieve hulpverlening in een vroeg stadium van de scheiding beschikbaar is voor kinderen en ouders.³⁴ Dit betekent ook dat verschillende partijen, zoals gemeenten en de advocatuur, zich moeten inspannen om ouders te wijzen op en begeleiden naar deze hulpverlening.³⁵ Intensieve hulp in het vrijwillige kader, uitgevoerd door hoog gekwalificeerde jeugdprofessionals, wordt aangemoedigd door de RSJ.³⁶ De inzet van die preventieve, vrijwillige hulpverlening ontslaat de overheid echter niet van de verantwoordelijkheid om gedwongen maatregelen in te zetten, wanneer de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigd wordt.³⁷

3. De centrale overheid moet de regie nemen om kinderen voldoende bescherming te bieden en zorgen voor tijdige en bewezen effectieve hulpverlening

De afgelopen jaren zijn veel initiatieven ontwikkeld met betrekking tot het voorkomen en tijdig signaleren van (complexe) scheidingsproblematiek.³⁸ Van 2018 tot 2022 is het programma *Scheiden zonder Schade* uitgevoerd,³⁹ met als doel om een nieuwe de-escalerende scheidingsaanpak te ontwikkelen en conflicten en juridische strijd te voorkomen.⁴⁰ Belangrijke uitgangspunten zijn het inzetten op vroegtijdige triage, psycho-educatie voor ouders en het doorbreken van het 'toernooimodel'. Verondersteld wordt dat dit 'toernooimodel' (d.w.z. gerechtelijke procedures op tegenspraak, waarin ouders ieder met een eigen advocaat tegenover elkaar staan) de situatie verder laat escaleren.⁴¹ Door middel van psycho-educatie kunnen ouders bewust gemaakt worden van de belangen van hun kind(eren) om zo psychisch lijden bij kinderen te voorkomen.⁴² Multidisciplinaire samenwerking tussen de verschillende ketenpartners is van belang, om zo de verschillende problemen die er spelen in het gezin te signaleren en verdere

geweldsproblemen, alcohol- en/of drugsverslaving, conflicten tijdens de relatie en/of ernstige relatieproblemen en juridische strijd tussen ouders. Zie *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* 2020.

³³ *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* 2020.

³⁴ De Kinderombudsman, *Inbreng Kinderombudsman t.b.v. debat over begroting jeugd d.d. 21 november en jeugdbescherming d.d. 24 november 2022*, Den Haag: de Kinderombudsman 2022.

³⁵ Beckers 2023.

³⁶ RSJ & RVS, *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*, Den Haag: RSJ/RVS 2019.

³⁷ Zie General Comment No. 13, par. 46.

³⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, 921, Bijlage Beleidsreactie op overzicht aanbevelingen evaluatie Wet Kinderbeschermingsmaatregelen.

³⁹ In opdracht van de ministeries van JenV en VWS en in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de rechtspraak.

⁴⁰ Ministerie van JenV, Ministerie van VWS & VNG, *Eindrapportage Scheiden zonder Schade*, Den Haag: JenV/VWS/VNG 2022, p. 9; *Kamerstukken II 2021/22*, 33836, 66, p. 1-6.

⁴¹ Beckers 2023; M. Buddenbaum & L. Coenraad, 'De de-escalerende kinderrecht in (echt)scheidings- en omgangszaken', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenber (red.), *100 jaar Kinderrechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 163-169; M. Antokolskaia, M. Buddenbaum & L. Coenraad, 'Experimenting with a Non-Adversarial Procedure for Child-related Parental Disputes in the Netherlands', in: M. Maclean, R. Treloar & B. Dijksterhuis (red.), *What is a Family Justice System for?* Bloomsbury Publishing 2022, p. 155-170.

⁴² D.w.z. het belang dat ouders hun conflicten beheersen, geen ruzie maken in het bijzijn van hun kind en gezamenlijke afspraken maken over hun kind. Zie *Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* 2020.

escalatie te voorkomen.⁴³ Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van initiatieven om ouders vanuit de gemeente vroegtijdig te voorzien van informatie en ondersteuning⁴⁴ en in te zetten op de-escalatie van problemen tussen ouders.⁴⁵ De eerste resultaten van de kleinschalige pilots gezinsvertegenwoordiger en gezinsadvocaat⁴⁶ lijken positief.⁴⁷ De advocaat lijkt een bepalende rol te spelen in het komen tot een gezamenlijke oplossing voor de problemen tussen ouders, wanneer deze niet kiest voor een juridische strijd tussen ouders.⁴⁸ Het is daarom van belang dat advocaten getraind worden in het toepassen van mediationvaardigheden, het centraal stellen van het belang van het kind in de scheidingsprocedure en het voorkomen van een juridische strijd tussen ouders.⁴⁹ De RSJ beveelt de minister aan om met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) in gesprek te gaan om te komen tot kwaliteitseisen voor advocaten die echtscheidingszaken, waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, behandelen.

Jeugdbeschermers geven aan dat wanneer een kindbeschermingsmaatregel wordt ingezet de situatie in het gezin vaak al ver geëscaleerd is. Daarnaast geven zij aan dat zij vanwege de complexe problematiek, ook bij ouders, hulp van andere organisaties nodig hebben om tot oplossingen te komen.⁵⁰ In de wetenschap bestaat discussie over de rechtmatigheid en effectiviteit van de inzet van kindbeschermingsmaatregelen in het geval van een complexe scheiding.⁵¹ Wat betreft de rechtmatigheid wordt opgemerkt dat kindbeschermingsmaatregelen niet bedoeld zijn om conflicten en juridische strijd tussen ouders op te lossen, maar dat deze tot doel hebben kinderen te beschermen en ontwikkelingsbedreigingen weg te nemen, wanneer die zijn ontstaan ten gevolge van een scheiding. Wat betreft de effectiviteit wordt opgemerkt dat de (extra) middelen die ingezet kunnen worden om een complexe scheiding op te lossen in het kader van een kindbeschermingsmaatregel beperkt zijn.⁵² Op het niveau van de rechtspraak is daarom een aantal initiatieven ontwikkeld om ervoor te zorgen dat ouders tijdens het scheidings-

⁴³ Buddenbaum & Coenraad 2022, p. 163-169; Coenraad & Ter Voert 2021, p. 127-151 over de zogenaamde brug tussen zorg en recht.

⁴⁴ Dit heeft onder andere geleid tot de handreiking voor gemeenten *Hoe kunnen gemeenten scheidende ouders en hun kinderen helpen?* en de ontwikkeling van de website www.uitelkaarmetkinderen.nl. Daarnaast zijn er vier regionale websites ontwikkeld met informatie voor ouders die gaan scheiden: [Scheidingsplein](#) (Noord-Holland), [Alsjeuitelkaargaat.nl](#) (Hart van Brabant), [Kenniscentrum Kind en Scheiding](#) (regio Haaglanden) en [Digitaal Scheidingsloket](#) (regio centraal Gelderland).

⁴⁵ Voorbeelden daarvan zijn de gezinsvertegenwoordiger, de gezinsadvocaat, een scheidingsadviesteam en de specialist contactverlies. Zie Ministerie van JenV & Ministerie van VWS 2022; Scheij e.a. 2023; *Kamerstukken II 2022/23*, 33836, 78.

⁴⁶ De gezinsadvocaat bestaat uit een koppel van een familierechtadvocaat en een gedragswetenschapper dat de belangen van het hele gezin behartigt.

⁴⁷ J. van Aar, M.J.E. Lenglet & L.D.R. Torregrosa, *Evaluatie pilot gezinsvertegenwoordiger 'Scheiden zonder Schade'. Eindrapport*, Woerden: VanMontfoort/WODC 2022; G.J. Bonsel, S.A. Öztürk, B. Boogaarts & A. Weynschenk, *Gezinsadvocaat: Kort en Krachtig. Verslag feitenonderzoek Gezinsadvocaat-procedure*, Zwolle: Triqs bv 2023.

⁴⁸ Lenglet e.a. 2023; Beckers 2023.

⁴⁹ De beroepsopleiding tot advocaat bevat momenteel een vaardighedenmodule mediation/ADR, zie: [Schematisch overzicht - Beroepsopleiding Advocatenorde](#).

⁵⁰ Batterink e.a. 2022.

⁵¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 3363611-1028816-J, Kamerbrief over visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen, 13 mei 2022.

⁵² Bruning e.a. 2022; S.C.G.A. van Duivenvoorde, 'Kinderbeschermingsmaatregelen in conflictscheidingen: in het belang van het kind', *FJR 2021/27*; *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, 921, Bijlage Beleidsreactie op overzicht aanbevelingen evaluatie Wet Kinderbeschermingsmaatregelen.

proces gezamenlijk aan een oplossing werken en eerder doorverwezen kunnen worden naar de hulpverlening.⁵³ Wanneer meer ingezet wordt op conflictoplossing, gezamenlijkheid en mediation tijdens het scheidingsproces kunnen escalatie van problemen en langslpende juridische procedures in sommige gevallen mogelijk voorkomen worden.⁵⁴ Ook in de verschillende proeftuinen opgezet in het kader van het *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*⁵⁵ wordt gewerkt aan vernieuwende methoden die moeten leiden tot effectievere en efficiëntere hulp aan ouders en kinderen, onder andere bij de aanpak van complexe scheidingen in de jeugdbescherming.⁵⁶ Het effect van deze initiatieven is echter nog onvoldoende onderzocht, waardoor onduidelijk is welke gezinnen hierbij baat hebben.⁵⁷ Het is van belang dat de werkzame elementen uit de uitgevoerde pilots worden onderscheiden op basis van wetenschappelijk evaluatieonderzoek, zodat aan ouders en kinderen bewezen effectieve hulpverlening geboden kan worden, zowel in het vrijwillige als het gedwongen kader.⁵⁸

De verschillende betrokken partijen moeten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de bescherming van kinderen die in de knel raken door een complexe scheiding. Op het niveau van zowel de gemeenten, jeugdhulpverlening en –bescherming als de advocatuur en de rechtspraak is het van belang dat problemen op tijd gesignaleerd worden en voorkomen wordt dat de ontwikkeling van kinderen dusdanig in gevaar komt dat een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. Hoe langer een conflictueuze situatie voortduurt, hoe meer schade dit toe kan brengen aan de ontwikkeling van kinderen.⁵⁹ Dit betekent dat vertragingen in het systeem, zoals wachtlijsten voor hulpverlening en het tijdsverloop tussen het indienen van een verzoek en de zitting bij de rechtbank, opgelost moeten worden. Het is aan de centrale overheid om regie te nemen, waarbij een landelijk dekkend kader van effectieve hulpverlening wordt aangeboden en waar middels preventie wordt gestuurd op het verminderen van het aantal kinderen dat door de complexe scheiding van hun ouders te maken krijgt met een gedwongen kinderbeschermingsmaatregel.

⁵³ Te denken valt aan de regierechter, het uniforme hulpaanbod, het betrekken van bijzondere curatoren en gedragsdeskundigen, appointering op maat, doorverwijzing naar mediation en de Procedure Gezamenlijke Toegang Ouders (PGTO). Zie Beckers 2023.

⁵⁴ M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven & M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*, Leiden: Universiteit Leiden 2023.

⁵⁵ Zie www.voordejeugdhetgezin.nl.

⁵⁶ Dit betreffen Utrecht/Utrecht-West, Zaanstreek-Waterland, Hart van Brabant en Friesland. Zie Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Factsheet proeftuinen*, 15 februari 2023; *Kamerstukken II 2021/22*, 3363611-1028816-J, Kamerbrief over visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen, 13 mei 2022.

⁵⁷ L. Coenraad & M. ter Voert, 'De positie van mediation en van rechtspraak in familierechtzaken', in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 127-151.

⁵⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 33836, 78. De werkzame elementen uit de pilots worden momenteel ingezet in het programma *Een goed begin*. TNO evalueert dit programma, dat wordt uitgevoerd in de regio Haaglanden. De onderzoeksresultaten worden in 2025 verwacht. Zie Scheiden zonder schade, *Een goed begin*, Nieuwsbrief Q4 2022; Beckers 2023.

⁵⁹ Jeugdzorg Nederland 2020. Zie ook RSJ 2021.

Tot slot

Complexe scheidingen zijn een maatschappelijk probleem en drukken een zware stempel op kinderen, ouders en de jeugdhulpverlenings- en jeugdbeschermingsketen. Zowel op korte als op lange termijn zijn de maatschappelijke gevolgen substantieel, door de emotionele schade die complexe scheidingen veroorzaken bij kinderen en ouders.

De RSJ adviseert om de belangen van kinderen altijd centraal te stellen in deze problematiek. Dit betekent dat kinderen zo min mogelijk last moeten hebben van de scheiding van hun ouders en dat hun stem echt gehoord moet worden in het scheidingsproces. Om escalatie van problemen te voorkomen is het van belang dat alle betrokken partijen in de keten, zoals gemeenten, jeugdhulpverlening en -bescherming, advocatuur en rechtspraak, daarvoor verantwoordelijkheid nemen. Daarbij moet men (blijven) inzetten op vroegtijdige signalering, triage en tijdige en bewezen effectieve hulpverlening en gelijke toegang daartoe garanderen. Dit betekent ook dat wachtlijsten in de hulpverlening en de rechtspraak teruggedrongen moeten worden en dat de rechter binnen een redelijke termijn uitspraak kan doen.

De voorkeur gaat uit naar preventieve, vrijwillige hulpverlening. Maar kinderen die door de complexe scheiding van hun ouders ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd hebben recht op bescherming en effectieve hulp en mogen niet buiten de jeugdbeschermingsketen vallen. De problematiek van complexe scheidingen in de jeugdbeschermingsketen staat niet op zichzelf, maar moet gezien worden in het licht van het stagnerende jeugdhulpverleningssysteem. Kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding van hun ouders mogen niet de dupe worden van dit stagnerende systeem en het is van groot maatschappelijk belang om deze kinderen tijdige en effectieve hulp te bieden. De RSJ vraagt de centrale overheid om snel de regie te nemen en een landelijke aanpak te implementeren die ervoor zorgt dat kinderen en ouders in een complexe scheidingssituatie zo snel mogelijk de best passende hulp krijgen.

De RSJ is graag bereid dit advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Han Moraal
Algemeen voorzitter