

Prof. mr. drs. Mariëlle Bruning
Dr. mr. Katinka Lünemann
Prof. mr. Wendy Schrama
Dr. mr. Merel Jonker

Ontwikkelcentrum Familiërelaties en conflicten

Onderdeel van het project Versterkt conflictoplossend vermogen



Ontwikkelcentrum Familiërelaties en conflicten

Onderdeel van het project Versterkt conflictoplossend vermogen

Auteurs

Mariëlle Bruning

Katinka Lünemann

Wendy Schrama

Merel Jonker

© Universiteit Leiden, Verwey-Jonker Instituut, Universiteit Utrecht, Utrecht, april 2023



Inhoud

Samenvatting	4
1 Probleemschets	5
1.1. Cijfers en context problemen rondom relaties, familie en jeugd	5
1.2. Juridische procedures en hulpverleningsstelsel	8
2 Uitkomsten onderzoeksaanvraag	10
3 Knelpunten in de huidige route	11
4 Visie en ingrediënten voor een vernieuwde route	12
5 Al gezette stappen	14
Partners Ontwikkelcentrum Familierelaties en conflicten	17

Samenvatting

Binnen familierelaties vinden (ernstige) conflicten plaats, zijn er opvoed- en opgroei-problemen en echtscheidingsprocedures kunnen uitlopen op jarenlange juridische conflicten, allen met een grote individuele en maatschappelijke impact. Als de problemen leiden tot contacten met overheidsinstanties en tot overheidsbemoeienis zijn de conflicten regelmatig moeilijk oplosbaar met de huidige voorzieningen. Rechterlijke instanties worstelen met hun rol, de vereiste specialistische kennis, de tijdigheid van interventies en de aansluiting op het perspectief van de jeugdzorg en jeugdbescherming. Jeugdbeschermers en jeugdzorgmedewerkers komen regelmatig in satelliet-procedures terecht. Er zijn voorstellen tot wijziging en er worden pilots gedraaid, maar tot op heden levert dit niet de noodzakelijke systeemverandering op.

Ons centrum beoogt een doorbraak te bereiken in deze langjarige patstelling door inhoudelijk de perspectieven van zowel kinderen, als volwassenen in de rol van partner en als ouder te verbinden. Vanuit de problemen, belangenverschillen en behoeften gaan we op zoek naar verschillende routes voor verschillende onderliggende problemen. We zetten in op het ontwikkelen van systematisch betere routes voor de rechtvaardige en effectieve oplossing van deze problemen. We sluiten aan bij de huidige ontwikkelingen van de pilots Toekomstscenario's. We streven naar een evidence-based benadering, die beter aansluit bij wat families nodig hebben en die beter hanteerbaar is voor de betrokken (juridische) professionals. Daarbij hoort het systematisch monitoren van uitkomsten. Bij de ontwikkeling wordt ook de organisatorische inbedding en financiering betrokken.

We doen dit binnen een consortium van 34 organisaties die ook op andere probleemgebieden het conflictoplossend vermogen gaan versterken. De ontwikkelmethoden die we toepassen dragen bij aan nieuwe routes die daadwerkelijk kunnen worden toegepast door professionals en de betrokken instellingen. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken hebben we een investering nodig van €9.819.824 miljoen euro.

1 Probleemschets

1.1. Cijfers en context problemen rondom relaties, familie en jeugd

Soort conflict

Binnen relaties en gezinnen kunnen problemen en conflicten ontstaan zoals huiselijk geweld, scheiding, en opvoed- en opgroei problemen die leiden tot contacten met overheidsinstanties en tot overheidsbemoeienis in het gezinsleven. Burgers die binnen een relatie of gezin met problemen te maken krijgen, ervaren daarvan doorgaans een grote impact. Voor dergelijke conflicten is een conflictoplossend vermogen van samenleving en instituties nodig met rechtvaardig ervaren oplossingen die verdere schade kan beperken en indammen. Conflicten in het domein relatie, familie en jeugd leiden tot hoge maatschappelijke kosten. Hoewel slechts een deel van de maatschappelijke kosten in kaart gebracht is, blijkt dat de kosten bij slepende conflicten snel oplopen.¹ Het gaat daarbij niet alleen om kosten in verband met de (gewelds)conflicten ten tijde van conflictbeslechting (overheidsinstanties en andere organisaties die reageren op hulpvragen van partners, ouders en minderjarigen), maar ook om schade in de toekomst als er niet adequaat op deze conflicten wordt gereageerd. Het gaat bijvoorbeeld om intergenerationele overdracht van geweld, jeugdcriminaliteit, gezondheidskosten, verminderd welzijn van de gezinsleden en hernieuwd overheidsoptreden. Omgekeerd betekent dit ook dat als we de werkwijze waarop we met conflicten in de familiesfeer omgaan evidence-based

inrichten op basis van kennis over wat effectief is en niet, er grote winst te behalen is.

De problemen zijn urgent, al lang bekend, maar we zijn er tot op heden niet in geslaagd met effectieve werkwijzen te komen. De omvang van geweld en onveiligheid in relaties en gezinnen is groot. De prevalentiestudie huiselijk geweld en kindermishandeling uit 2019² laat zien dat 5,5% van de Nederlandse meerderjarige bevolking de afgelopen vijf jaar te maken heeft gehad met ten minste één voorval van fysiek of seksueel geweld door iemand uit de huiselijke kring. Op individueel niveau kunnen mannen en vrouwen even ernstig geweld plegen en ervaren. Op maatschappelijk niveau, zo komt uit het onderzoek naar voren, zijn er significante verschillen tussen mannen en vrouwen: mannen zijn vaker slachtoffer van geweld door huisvrienden en vrouwen zijn vaker slachtoffer van geweld door hun (ex-)partner. Bovendien zijn vrouwen vaker slachtoffer van structureel geweld³ en is er vaker sprake van seksueel geweld, letsel en ernstige bedreiging en van stalking.⁴ Wat betreft kindermishandeling wordt naar schatting ongeveer 3% van de kinderen mishandeld, en in veel gevallen betreft het ernstige verwaarlozing.⁵

1 Batterink, M., Bilo, N., Jongebreur, W., & Van der Maas-Vos, G. (2021). *Kostenanalyse van complexe scheidingen*. Significant Public. p. 31-32

2 Ten Boom, A., & Wittebrood, K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. WODC 2019.

3 Ten Boom & Wittebrood, 2019.

4 van Eijkern, L., Downes, R., & Veenstra, R. (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtoffer en plegerschap*. WODC; Steketee, M.J., Tierolf, B., Lünemann, K.D., & Lünemann, M.K.M. (2020). *Kwestie van lange adem*. Verwey-Jonker, 2020; Tanha, M., Beck, C. J., Figueredo, A. J., & Raghavan, C. (2010). Sex differences in intimate partner violence and the use of coercive control as a motivational factor for intimate partner violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 25(10), 1836-1854; Van der Veen, H.C.J., & Bogaerts, S. (2010). *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het angst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*, WODC; Römkens, R. (2010). *Omstreden gelijkheid; Over de constructie van (on) gelijkheid van vrouwen en mannen in partnergeweld*. *Justitiële Verkenningen*, 36(8), 11-32.

5 Ten Boom & Wittebrood, 2019.

In geval van ernstiger onveiligheid is er een samenhang tussen partnergeweld en kindermishandeling. Onderzoek van Verwey-Jonker onder gezinnen die bij Veilig Thuis zijn gemeld laat zien dat er op het moment dat deze gezinnen bij Veilig Thuis worden gemeld een grote samenhang is tussen partnergeweld enerzijds en kindermishandeling (in de zin van fysieke, psychische mishandeling en verwaarlozing) anderzijds; bij bijna drie vijfde van de gezinnen (57%) was zowel sprake van partnergeweld als kindermishandeling.⁶ Wanneer we naar de problematiek van deze gezinnen kijken, kunnen vijf gezinsprofielen worden onderscheiden. Het kan gaan om gezinnen waar de ene partner (vaak de man) via dwingende controle macht uitoefent over de andere partner en de kinderen door te vernederen, vrijheid te beperken, te isoleren en (vaak ernstig) geweld te gebruiken, ook seksueel geweld (intieme terreur). In het tweede gezinsprofiel kunnen vooral allerlei stressfactoren leiden tot escalatie en geweld, waardoor het onveilig wordt (gezinnen in stress). Het kan in de derde plaats ook gaan om gezinnen waar de langdurige en ernstige problematiek van een van de ouders op de voorgrond staat, zoals psychiatrische problematiek, verslaving of een verstandelijke beperking, en waar langdurige zorg nodig is. Onder het vierde patroon vallen gezinnen waar de opvoedstress en het gedrag van het kind op de voorgrond staan. Tot slot is er een patroon waar (juridische) conflicten rond de kinderen, controle van de ander en geweld plaatsvindt nadat ouders uit elkaar gaan: de zogenaamde 'complexe echtscheiding' of 'vechtscheiding'. Dit geeft aan dat naast onveiligheid en bedreiging van de ontwikkeling van het kind er veel verschillende problemen kunnen spelen, die onder verschillende juridische kaders kunnen vallen. Door meer oog te hebben voor deze profielen, en te zoeken naar oplossingen waar de problematiek van de gezinnen of de relatie centraal staat, kan sneller passende conflictoplossing plaatsvinden en kunnen maatregelen worden ingezet die werkzaam zijn. Relatiebemiddeling is bij dwingende controle bijvoorbeeld niet werkzaam, maar wel in geval van (gewelds)conflicten waar stressfactoren aan ten grondslag liggen. Per profiel kan een hoofdroute worden geformuleerd, waarin de meest werkzame set aan conflictoplossende

6 Zie Steketee et al. 2020.

interventies, beschermingsmaatregelen en hulpaanbod staan gegroepeerd. Dit worden ook wel 'beschermingsarrangementen' genoemd.⁷

Aantal conflicten

In Nederland kunnen burgers met verschillende juridische conflicten te maken krijgen. Uit onderzoek van het WODC (2019) blijkt dat ongeveer 57% van de respondenten uit de Geschilbeslechtingsdelta in de periode 2015-2019 te maken had met één of meer (potentieel) juridische problemen. Gemiddeld hadden degenen met een probleem in die vijf jaar met 3,3 problemen te maken.

Problemen met de aanschaf van producten en diensten kwamen het meest voor (30%), gevolgd door problemen op het werk (24%), in de woonomgeving (15%), geldproblemen (12%), relatie- en familieproblemen (8%), problemen met het bezit van onroerend goed (7%) en huurproblemen (6%).⁸ Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 2% problemen betrof met minderjarige kinderen.⁹ In totaal is dus sprake van 10% van respondenten met problemen in het domein relatie- en familie en minderjarige kinderen. Opgeteld bij de langdurige impact op de levens van de betrokken gezinsleden, maakt dit duidelijk dat er een grote potentie tot verbetering is.

Ook andere cijfers laten zien hoe omvangrijk conflicten in het familie- en jeugdrecht zijn. Van alle nieuw ingekomen rechtbankzaken in 2021 waren er 177.000 van de 432.000 van *alle* rechtbankzaken (dus ook alle straf-, bestuurs-, handels-, belasting- en vreemdelingenrechtelijke) zaken van familie- of jeugdrechtelijke aard.¹⁰

7 Lünemann, K. D., et al. (2023). *Op zoek naar beschermingsarrangementen bij huiselijk geweld*. Verwey-Jonker.

8 Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 8-9.

9 Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 64.

10 Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2021, p. 50.

Ten aanzien van contacten met het Juridisch Loket, blijkt dat vragen over het personen- en familierecht het hoogst scoren. De activiteiten die het Juridisch Loket uitvoert voor klanten hebben in 2019 vooral betrekking op het personen- en familierecht (21%), arbeids- en ontslagrecht (21%), verbintenissenrecht (14%), sociale voorzieningen en verzekeringen (8%) en huurrecht (10%).¹¹

Impact van problemen rondom relaties, familie en jeugd

Uit de geschilbeslechtingdelta 2019 blijkt dat ten aanzien van de ernst van het probleem geldt dat men problemen met minderjarige kinderen en gezondheid gemiddeld genomen het meest ernstig vond, met een score van 4.2 op schaal van 1 tot 5 (ter vergelijking: bezit onroerend goed en aanschaf product/dienst: 2.9).¹²

Tevens is sprake van een enorme impact van geweld in relaties en gezinnen op kinderen en volwassenen. Kinderen die opgroeien in gezinnen waarin zij zelf geweld meemaken, hebben een grote(re) kans op het ontwikkelen van symptomen zoals depressiviteit, angst, opstandigheid, posttraumatische stress-symptomen en dissociatieverschijnselen.^{13 14} In veel studies is inmiddels de relatie tussen kindermishandeling (waaronder het getuige zijn van geweld) en veranderingen in de hersenen aangetoond.¹⁵ Hierdoor kunnen problemen

zoals hyperactiviteit, agressie, dissociatie, moeilijkheden met bepaalde vaardigheden en leerproblemen beter begrepen worden.¹⁶

In geval van partnergeweld zijn het vooral vrouwen die naar de huisarts gaan of vluchten naar een opvang wegens ernstige dreiging (15.000 vrouwen tegenover enkele tientallen mannen).¹⁷ Het zijn tevens vooral vrouwen die naar de politie stappen voor bescherming.¹⁸ Het ziekteverzuim onder vrouwen die slachtoffer zijn van geweld in hun relatie, gezin of door ex-partner is hoog: meer dan de helft van de slachtoffers van huiselijk geweld mist drie of meer werkdagen per maand (dit is minstens tien procent van het totale ziekteverzuim). De directe kosten voor werkgevers van het verzuim ten gevolge van huiselijk geweld liggen tussen de 74 en 192 miljoen.¹⁹

Ten aanzien van de grote impact op de korte maar vooral ook op de lange termijn is duidelijk geworden uit het onderzoek van de commissie De Winter (commissie Geweld in de jeugdzorg van 1945-2020, Den Haag 2020) dat minderjarige slachtoffers van geweld in hun opvoedsituatie zeer beschadigd kunnen raken en blijven en dat daarmee de kosten voor betrokkenen en de samenleving zeer substantieel zijn.

¹¹ Geschilbeslechtingdelta 2019, p. 37.

¹² Geschilbeslechtingdelta 2018, p. 69.

¹³ Vetere, A., & Cooper, J. (2005). The effects of domestic violence on children: Trauma, resilience and breaking the cycle of violence, in: Newnes, C. and Radcliffe N. (eds.), *Making and Breaking Children's Lives*, Monmouth: PCCS Books.

¹⁴ Tierolf, B., Lünemann, K. D., & Steketee, M. J. (2014). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*, Verwey-Jonker Instituut; Steketee et al. 2020.

¹⁵ Glaser, D. (2000). Child abuse and neglect and the brain—a review. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, 41(1), 97-116.; Perry B. D., & Szalavits, M. (2007) *De jongen die opgroeide als hond en andere verhalen uit het dagboek van een kinderpsychiater*. Scriptum Psychologie.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Van der Kolk. B. (2014). *over developmental trauma*, een trauma dat ingrijpt op de ontwikkeling van een kind door de jonge leeftijd waarop de vaak chronische traumatisering plaatsvindt. (*The body keeps the score. Mind, brain and body in the transformation of trauma*. Viking).

¹⁷ Römkens 2017.; Veen et al. 2010.; Van Eijkern et al. 2018.; Uit het Europese FRA onderzoek naar geweld tegen vrouwen komt naar voren dat in Nederland 6 procent van de vrouwen die slachtoffer zijn van geweld contact opneemt met de vrouwenopvang (360.000 vrouwen, capaciteit vrouwenopvang ongeveer 3000 bedden). Römkens et al. (2014). *Geweld tegen vrouwen. Europese onderzoeksgegevens in Nederlandse context*. Atria.

¹⁸ Lünemann. K. D., & Ter Woerds, S. (2021). *Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld*. Politie, Politie & Wetenschap/Verwey-Jonker Instituut; Ferwerda, H. & Hardeman, M. (2013). *Kijk... dan zie je het!: huiselijk geweld geteld en verdiept-cijfers 2010 t/m 2012*. Bureau Beke.

¹⁹ Visee, H. C., & Homburg, G. H. J. (2010). *Verzuimkosten werkgevers ten gevolge van huiselijk geweld*. Regioplan.

Voor wat betreft complexe scheidingen is gebleken dat deze een steeds groter deel van de jeugdbeschermingsmaatregelen uitmaken. Anno 2022 bestaan er bij velen zeer grote zorgen over de jeugdhulp en de jeugdbescherming; er is te weinig geld en daardoor te weinig passend hulpaanbod. Algemeen onderschreven is dat er te weinig capaciteit van jeugdbeschermers is, terwijl zij wettelijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming. De problematiek van situaties waar sprake is van gedwongen jeugdbescherming is steeds zwaarder geworden, wat nog meer druk zet op de uitvoering. Dit alles kan tot grote conflicten tussen ouders, kinderen en uitvoeringsorganisaties leiden. Jeugdbeschermingsmaatregelen zijn veelal niet effectief voor situaties van complexe scheidingsproblematiek.²⁰ Toch leggen deze zaken een grote druk op de bestaande capaciteit van jeugdbescherming, waardoor er nog minder capaciteit ontstaat en langere wachtlijsten. Hoewel deze problemen al jarenlang bekend zijn, er veel programma's en pilots zijn gedraaid die tot verbetering zouden moeten leiden, ontbreekt het aan een realistisch budget voor echte innovatie. Dit is nodig omdat het momenteel ontbreekt aan samenwerking tussen de verschillende instituties, die ieder ook eigen belangen hebben, kennis onvoldoende wordt gedeeld en onvoldoende evidence-based wordt gewerkt. Bovendien wordt teveel vanuit de bestaande kaders gedacht, terwijl een echte omslag nodig is, wat om out-of-the box denken vraagt.

20 Zie ook Bruning, M. R., van der Zon, K. A. M., Smeets, D. J. H., & van Boven, H. J. (2022). *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*. WODC.

1.2. Juridische procedures en hulpverleningsstelsel

Een deel van de relaties en gezinnen waar sprake is van onveiligheid komt bij de rechter (civiele en/of familierechter en/of bestuurs- en/of strafrechter) wegens strafbare feiten, onmiddellijk gevaar voor partners of gezinsleden of bedreiging van de ontwikkeling van het kind. Wanneer sprake is van partnergeweld, is vaker het strafrechtelijke systeem (of bestuursrecht) betrokken, terwijl in geval van kindermishandeling vaker de familierechter of de civiele kinderrechtter betrokken is. In de praktijk werken de rechtssystemen voorname-lijk apart van elkaar, waardoor de problematiek die speelt in het gezin of relatie niet het uitgangspunt is, maar het juridische kader (zie hieronder knelpunten in de huidige route). Een eerste pilot vanuit de rechtspraak om huiselijk geweldzaken die voor de enkelvoudige strafrechter worden gebracht, op speciale huiselijk geweld zittingen op integrale wijze af te doen, waarbij de strafzaak in samenhang wordt behandeld met tegelijkertijd lopende familie- en jeugdrechtelijke procedures (zoals echtscheiding, gezag en omgang, jeugdbescherming) in Rotterdam heeft duidelijk gemaakt dat het nog niet zo eenvoudig is om strafzaken en civiele zaken te combineren.²¹ Tegelijk maakte deze pilot helder dat een integrale aanpak van huiselijk geweld zaken niet pas begint bij de rechtspraak, maar al veel eerder in het traject waarbij samenwerking tussen ketenpartners essentieel is. Familie- en jeugdrechters die naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire besloten te reflecteren op het eigen werk concluderen in hun reflectierapport uit februari 2023, dat ouders hun positie op de zitting als ongelijkwaardig ten opzichte van de machtige Raad voor de Kinderbescherming en jeugdbeschermingsorganisaties voelen en

21 Bruning, M. R., Buysse, W., & Piepers, N. (2021). Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld: Lessons to be learned? *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, 100(5), 322-336.

zich onvoldoende gehoord voelen, wat zijn weerslag heeft op het begrijpen en accepteren van de beslissing van familie- en jeugdrechters.²² Uit het rapport blijkt dat jeugdrechters worstelen met de vraag wat hun rol is in het huidige systeem en hoe zij hun taak als lijdelijke rechter invulling moeten geven in een jeugdbeschermingssysteem dat ernstig hapert.

Juridische procedures bij familieproblemen en -conflicten spelen zich af in een context met een ingewikkeld hulpverleningsstelsel en met vele organisaties die ieder een eigen schakel zijn in de hulpverlening aan (ex-)partners, ouders en kinderen. Deze context versterkt een gefragmenteerd handelen bij het oplossen van problemen en conflicten. Het is niet voor niets dat in 2021 aan de Tweede Kamer door de betrokken bewindslieden het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming is aangeboden vanuit de gedachte dat het huidige stelsel complex is en knelt.²³ Aangegeven wordt dat complexe gezinscasuïstiek van organisatie naar organisatie wordt doorgegeven, waardoor de afstand tussen de hulpverlening en het gezin groter wordt. Met het plan wordt naar een nieuwe manier van werken gestreefd zodat samenhangende hulp en steun voor het hele gezin wordt georganiseerd en het richt zich op de bescherming van kinderen en volwassenen – waarbij het ook gaat om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties - vanuit een brede 0-100 jaar blik. In een nieuw te organiseren Regionaal Veiligheidsteam zouden verschillende bestaande organisaties moeten worden ondergebracht, zoals Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen.

Het is de bedoeling van dit consortium om te vertrekken vanuit de problemen die spelen, en niet vanuit de juridische kaders en de bestaande organisaties. Als de problemen en de behoeftes van de betrokken gezinsleden centraal staan, verwachten we dat een succesvollere aanpak mogelijk is.

22 Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters (2023). *Recht doen aan kinderen en ouders*. De Rechtspraak.

23 *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, februari 2023.

2 Uitkomsten onderzoeksaanvraag

Wat nodig is, is een mensgerichte benadering. Wat hebben gezinnen en partners nodig om de conflicten op te lossen; welke onderliggende problemen spelen er, en hoe kunnen die worden aangepakt. Bij relatie- en gezinsconflicten is voor kinderen van belang dat er een vertrouwenspersoon is en dat er daadwerkelijk aandacht is voor hun zorgen, gevoelens en gezondheidsklachten (depressie, ptss etc). Moeders ervaren te weinig aandacht voor het geweld dat plaatsvindt binnen de relatie. De feitelijke veiligheid en het zoeken naar concrete oplossingen in geval van onveiligheid moet de uitkomst zijn van de conflictoplossing. Dit betekent ook dat degene die de onveiligheid veroorzaakt wordt gemotiveerd (eventueel via dwang) om de agressie onder ogen te zien en mee te werken aan het vergroten van de veiligheid. Bovendien moeten ouders niet alleen als ouder worden aangesproken, maar tegelijkertijd is aandacht nodig voor de problemen van de volwassenen; alleen door een integrale aanpak van de problemen die samenhangen met de conflicten kan de veiligheid worden vergroot.

Als kinderen geen rol spelen en er onveiligheid is in de relatie, is ook hier van belang dat niet alleen het slachtoffer weerbaarder wordt gemaakt, maar dat ook degene die de onveiligheid veroorzaakt wordt gemotiveerd (eventueel via dwang) om de agressie onder ogen te zien en mee te werken aan het vergroten van de veiligheid.

Voor gezinsconflicten rondom complexe scheidingen is het voor ouders en kinderen van belang dat duurzame oplossingen worden gevonden waarin beide ouders voor zover dat mogelijk is een ouderrol kunnen blijven spelen in het leven van hun kind en ouders samen als ex-partners de verzorging en opvoeding vorm kunnen blijven geven zonder conflicten. Voor kinderen geldt

dat conflicten rondom scheiding zo snel mogelijk worden opgelost, dat zij hun stem kunnen laten horen en gehoord en ondersteund worden, en dat zij hun relatie met beide ouders voor zover mogelijk kunnen continueren.²⁴

Voor opvoed- en opgroei-conflicten is het van belang dat conflicten over de gedwongen interventie door overheidsinstanties in het gezinsleven worden opgelost en dat er een duurzame bereidheid is van ouders om aan opvoed- en opgroei-problemen te werken. Het gaat erom dat zowel ouders als kinderen zich serieus genomen voelen en het gevoel hebben eigenaar te zijn en te blijven bij het zoeken naar oplossingen, ook als zij te maken krijgen met jeugdbeschermers van gecertificeerde instellingen en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming.

Welke procesmatige uitkomsten zijn het meest nodig?

Als het gaat om de aanpak van onveiligheid, complexe scheidingsproblematiek en opvoed- en opgroei-problemen in gezinnen is een integrale en systeemgerichte aanpak essentieel. Als het gaat om veiligheid is de landelijke visie gefaseerd samenwerken voor veiligheid leidend, waarbij eerst de directe veiligheid, vervolgens risicogestuurde hulp gericht op het vergroten van veiligheid en tot slot herstel de drie fases zijn die gestructureerd moeten worden doorlopen. De juridische systemen zouden hierop moeten aansluiten door in de juridische behandeling de verschillende juridische facetten integraal te behandelen. Dit geldt voor alle conflicten (gezin, relatie, opvoed- en opgroei-conflicten). Ook moet in kaart worden gebracht welke evidence-based informatie beschikbaar is over wat werkt, en wat niet, en moeten gaten in de kennis worden ingevuld. Het helpt naar ons idee ook als wordt nagedacht over creatieve oplossingen om de onderliggende problemen waar de conflicten uit voortkomen, aan te pakken.

24 Rejaan, Z. (2021). Two Places to Call Home, (Co)Parenting and Adolescents' Sense of Belonging After Divorce. (Doctoral dissertation, Utrecht University) p. 60, p. 135.

3 Knelpunten in de huidige route

- Drie belangrijkste knelpunten voor betrokkenen om de uitkomst nu te bereiken:
 - Er is geen integrale conflictoplossing, maar een benadering die vaak gericht is op één aspect van alle problematiek die speelt (bijv. strafrecht als reactie op huiselijk geweld; jeugdbescherming als reactie op opvoedproblemen); we denken nog in hokjes. Als het gaat om gezinnen in echtscheiding kan zelfs gesproken worden van drie planeten: de planeet van het strafrecht, waar het strafbare feit als uitgangspunt geldt, de jeugdbescherming waar het belang van het kind uitgangspunt is en het familierecht waar gezamenlijke gezag en omgang uitgangspunt is. Elke planeet heeft eigen uitgangspunten en verplichtingen. Voor situaties waarin sprake is van geweld, is het gevolg dat de moeder vaak in een spagaat komt: zij is slachtoffer van (ernstig) geweld, zij moet het kind beschermen tegen geweld en tegelijkertijd is zij verplicht omgang tussen kind en vader te stimuleren. Nu staat centraal hoe het conflict beslecht kan worden, terwijl de onderliggende problemen blijven bestaan. Dat is geen duurzame oplossing.
 - Organisaties zijn nu gericht op één aspect in plaats van een integrale benadering (vgl. het eerdergenoemde Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming) en dat betekent ook dat er een enorme fragmentatie van organisaties, kennis en kunde is. De organisatorische context rondom familieproblemen en -conflicten belemmert op dit moment een integrale benadering. Bovendien is op veel punten überhaupt geen evidence-based kennis over effectiviteit aanwezig.
- Burgers worden te weinig gefaciliteerd en gestimuleerd om mee te doen aan conflictoplossing (vgl. jeugdbescherming: familiegroepsplan niet gebruikt terwijl dit een wettelijk vereiste is, Eigen Kracht conferenties worden niet ingezet. Bij scheidingsconflicten wordt altijd (formeel vrijwillig) mediation ingezet. Mediation en Eigen kracht zijn echter dan niet altijd gewenst, het is bijvoorbeeld contraproductief als sprake is van dwingende controle (intieme terreur) in een relatie. Maatwerk is daarom gewenst.

4 Visie en ingrediënten voor een vernieuwde route

De behoeftes van rechtzoekenden die problemen ervaren binnen hun relatie of gezin dienen centraal te staan. Of het nu gaat om geweld tussen (ex-)partners, een complexe scheiding met hoogopgelopen conflicten waar ook kinderen onder lijden of opvoed- en opgroei problemen en mogelijke conflicten die daar door ontstaan met overheidsinstanties of andere organisaties die reageren op deze problemen, burgers hebben behoefte aan een door hen ervaren rechtvaardige conflictoplossing. Het gaat erom de schade op de korte termijn (gevoerde procedures, ervaren leed) en lange termijn (uitval, werkloosheid, psychische problemen, verslavingsproblematiek, etc.) te beperken. Daarvoor is een integrale aanpak van problemen essentieel. Deze problemen zijn vaak complex en regelmatig spelen er verschillende problemen binnen een relatie of gezin. In het huidige stelsel wordt op dergelijke problemen gereageerd vanuit een specifieke, afgebakende richting: bijvoorbeeld strafrechtelijk reageren op geweld, via jeugdbescherming kinderen beschermen tegen ouders die onvolgende opvoedvaardigheden bezitten of via een familierechter scheidingsconflicten beslechten. Daarmee worden echter geen integrale oplossingen voor de conflicten en de onderliggende problemen bereikt.

Voor (complexe) scheidingsproblemen is in de afgelopen decennia veel ingezet op buitengerechtelijke geschilbeslechting, onder meer via mediation. Dit levert echter lang niet altijd een gewenst resultaat.²⁵ Er is daarbij te weinig oog voor

²⁵ Geurts, T. Factsheet 2022-4, Gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand, p. 1: 1200 verwijzingen door de rechtspraak naar mediation.

dwangmatige controle en huiselijk geweld.²⁶ Ook veel andere opties zijn of worden verkend (Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder schade), maar een goede oplossing die voorziet in een oplossing voor de genoemde knelpunten lijkt daar vooralsnog niet uit voortkomen.

Als sprake is van huiselijk geweld (partner en ex-partnergeweld) wordt in ruim 17 procent de politie betrokken (jaarlijks worden rond de 80.000 incidenten huiselijk geweld gemeld, waarvan een klein kwart tot een aangifte komt)²⁷. Als sprake is van een aangifte vindt ook een strafrechtelijk vervolg plaats. Slachtoffers zijn wisselend tevreden over de strafrechtelijke route.²⁸

In jeugdbeschermingszaken beslist een kinderrechter over de noodzaak tot gedwongen overheidsinterventie binnen het gezin om kinderen te beschermen. Dit leidt regelmatig tot conflicten tussen overheidsinstanties (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Gecertificeerde Instellingen die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van maatregelen van kinderscherming) en ouders en kinderen die van mening zijn dat gedwongen ingrijpen niet nodig, onwenselijk en schadelijk is. Het is opvallend dat sinds 1995 de kinderrechter in dergelijke zaken slechts een lijdelijke in plaats van leidende rol heeft gekregen en weinig kan betekenen ten aanzien van conflictbeslechting.²⁹ Ook speelt alternatieve geschilbeslechting zoals mediation nauwelijks een rol bij dergelijke conflicten; wettelijk voorgeschreven familiegroepsplannen worden maar nauwelijks ingezet en evenmin wordt gebruik gemaakt van mediators.

²⁶ Steketee et al. 2020; Lünemann et al. 2023.

²⁷ Lünemann & Ter Woerd 2021, p. 39.

²⁸ Lünemann, K.D. Drost, L., Jansma, A., & Lünemann, M. K. M. (2016). *The protection of IPV victims: File analysis and victims interviews*. The Netherlands.

²⁹ Bruning, M. R., & Pieters, I. (2021). 'De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken', 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*. Kluwer, 153-175.

Zowel binnen de context van geweld binnen relaties en gezinnen, gezinnen en complexe scheiding en gezinnen en jeugdbescherming is het nodig om tot vernieuwing te komen zodat conflictbeslechting verbeterd en leidt tot duurzame oplossingen die als rechtvaardig worden ervaren. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het doenvermogen van mensen sterk uiteenlopend is en dat een deel van de gezinnen waar het om gaat zich in een kwetsbare positie bevinden.³⁰

Hiervoor is het nodig om zowel binnen de verschillende gebieden en contexten onderzoek te doen naar vernieuwing, als vanuit een overstijgende blik te werken aan vernieuwing van problemen en conflicten binnen het domein van relatie, familie en jeugd. In dit ontwikkelcentrum wordt vanuit de visie gewerkt dat familieproblematiek integraal moet worden aangepakt waarbij partners, ouders en minderjarigen zelf centraal staan en wordt gekeken naar wat ze nodig hebben bij het werken aan conflictoplossing. Daarbij zal zowel vanuit het perspectief van organisatiestructuur (welke organisaties zijn betrokken en welke taak of rol hebben zij? Sluit dit aan op een integrale aanpak van multiproblematiek waarbij een bepaald conflict komt bovendrijven?) als vanuit een inhoudelijk perspectief (hoe ziet conflictoplossing eruit? Wat zijn mogelijke knelpunten voor een integrale aanpak van multiproblematiek binnen (ex-)relaties of gezinnen?) worden geanalyseerd wat er nodig is om tot vernieuwing te komen, zodat de maatschappelijke kosten van dergelijke problemen en conflicten sterk worden verminderd en burgers daarbij ervaren dat hun problemen en conflicten op rechtvaardige wijze worden opgelost of beslecht. Daarbij zal tevens aandacht zijn voor de positie van minderjarigen bij dergelijke

conflicten: hoe gaan wij met hen om? Worden zij (voldoende) betrokken bij problemen en conflicten? In hoeverre kunnen en moeten zij worden betrokken en hoe kan recht worden gedaan aan hun speciale positie als minderjarigen in het recht?

³⁰ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen, Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2017, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

5 Al gezette stappen

Het ontwikkelcentrum borduurt voort op het onderzoek dat wordt verricht in speerpunt Conflictoplossende Instituten van het Nederlands Sectorplan Rechtsgeleerdheid dat zich richt op het versterken van het probleemvoorkomend en probleemoplossend vermogen van rechtstatelijke instituten waarin drie universiteiten met elkaar samenwerken, te weten de Universiteit Leiden, de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit. Zij hebben hiervoor financiering gekregen van het Ministerie van OCW over een periode van zes jaar. Deze financiering loopt af medio 2025. Dan zullen ook alle resultaten uit dit project beschikbaar zijn. Veel van het onderzoek dat verricht wordt, is direct relevant voor conflictoplossing in relaties en gezinnen. Zo wordt promotieonderzoek verricht naar de rol van de strafrechter als conflictoplosser in huiselijk geweldzaken waarbij bijzondere aandacht is aan de positie van minderjarige slachtoffers (indirect) van huiselijk geweld (Universiteit Leiden). Ook is eerder intensief samengewerkt tussen de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden op het thema participatie van minderjarigen in familieprocedures (Schrama en Bruning). Het ontwikkelcentrum borduurt ook voort op het empirische en toegepaste onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut naar onder meer 'beschermingsarrangementen' waarin gezocht wordt naar een integrale aanpak van zorg en recht voor de eerdergenoemde gezinsprofielen. Ook sluit het aan bij het lopende onderzoek naar jeugdbescherming van de bijzondere leerstoel Effectief beschermen van kinderen in onveilige situaties aan de Erasmus Universiteit van prof. dr. M. Steketee.

Resultaten, fasering en activiteiten

Op het terrein van het zinvol interveniëren om de problemen op te lossen die ten grondslag liggen aan relatie- en gezinsproblemen en om aan de behoeften van partners, ouders en kinderen tegemoet te komen, is al veel kennis beschikbaar. Deze kennis vindt echter onvoldoende ingang in de rechtspraak. De activiteiten zijn gericht op het toegankelijk maken van bestaande kennis in de vorm van concrete producten, waar beroepskrachten die werken in de context van relaties en gezinnen met geweld-, scheidings- of opgroei- en opvoedproblematiek, gebruik van kunnen maken. Deze producten zijn ook bedoeld voor partners, gezinnen en kinderen die met deze problematiek te maken krijgen. Daarbij worden de volgende stappen voorgesteld.

1. In de periode van februari tot en met juli 2023 is een **pre-programma fase** (6 maanden) voorzien waarin werkplannen voor het centrum verder wordt uitgewerkt. Deelnemers exploreren de ontwikkelmethoden, zetten contacten uit voor werving van geschikte ontwikkelaars en presenteren het plan voor het centrum aan stakeholders en mogelijke financiers.

		Grammafase	Opbouw fase	Eerste ontwikkelfase		Iteratie fase		Overgang naar exploitatiefase			
				Iteratie 1		Iteratie 2		Iteratie 3		Iteratie 4	
	Mijlpalen	Jaar 0	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5				
Ontwikkeling effectieve routes	Routes voor zeven meest urgente conflicttypes (4 iteraties)										
Opbouw en coalitie-vorming	Opbouw en coalitie-vorming. In kaart brengen stakeholders en stakeholders betrekken.										
Gebruikerspanels rechtzoekenden	Gebruikerspanels rechtzoekenden opzetten										
Uitkomsten waar mensen in het algemeen mee verder kunnen	Onderzoek literatuur, praktijk en met focus-groepen gebruikers naar uitkomsten waar mensen in het algemeen mee verder kunnen.										
Een methodiek voor monitoring van standaard uitkomsten	Onderszoek literatuur, praktijk en met focusgroepen en ontwikkeling methode voor monitoring van standaard/specifieke uitkomsten. Voor gebruikers rechtsroutes, professionals en instellingen. Te koppelen aan surveyonderzoek.										
Een behandelrichtlijn (weergave van evidence based practice, EBP)	Selectie van onderwerpen, mede aan de hand van ingrediënten routes. Verzamelen best practices en literatuuronderzoek. Categorisering praktijken. Beschrijven van interventies. Voorleggen aan deskundigen. Vervaardigen versies.										
Effectieve oplossingen voor de grootste onzekerheden	Onderzoek naar en ontwikkeling van effectieve oplossingen voor de grootste onzekerheden of leemtes in behandelroutes. In internationale literatuur en in praktijk.										
Implementatieplannen voor Evidence Based Practice (EBP)	Dialog met organisaties van professionals en instellingen op het conflictgebied over het invoeren van evidence-based practice. Inventarisatie van wat invoering in de praktijk ondersteunt of moeilijk maakt. Action research in living lab omgeving. Maken van plannen voor de implementatie met deze organisaties.										
Versterkers en barrières voor doen “wat werkt” (EBP)	Systematisch aan de hand van implementation science identificeren van versterkers en barrières voor doen “wat werkt” (EBP) in het conflictgebied. Verwerken tot een rapport.										

In september 2023 start het programma met de **opbouwfase** (6 maanden). Aan het einde van de opbouwfase is het centrum voldoende bemenst. Ook is de leiding uitgerust met de skills, methoden en ondersteuning om gestructureerde ontwikkelactiviteiten te verrichten. Projectmanagement en financieel management zijn aanwezig. De KPIs zijn geoperationaliseerd. De ontwikkelmethoden zijn gevalideerd en de onderlinge taakverdeling is verder gekalibreerd.

Vervolgens doorloopt het Centrum een **eerste ontwikkelfase**. De opgave in de eerste ontwikkelfase is het met relevante organisaties vaststellen van de bestaande kennis over een integrale systeemgerichte aanpak waarin conflicten duurzaam en mensgericht worden opgelost. De netwerken van bestaande pilots worden aan het centrum verbonden. Ook wordt het gesprek gestart met organisaties die betrokken zijn bij relatie- en gezinsproblemen en conflictoplossing daarbij. De inzet is om samen met de betrokken organisaties te erkennen dat doorgaan op de huidige weg geen duurzaam scenario is en dat gewerkt moet worden aan duurzaamheid versterkt conflictoplossend, mensgericht vermogen. In deze fase wordt de beschikbare kennis aan de hand van de drie domeinen geweld in relatie en gezin, complexe scheidingsproblematiek en opvoed- en opgroeiproblematiek in kaart gebracht, waarmee kennisproducten worden ontwikkeld. Indien relevante kennis op onderdelen ontbreekt of ontoereikend is, kan deze binnen het ontwikkelcentrum worden uitgediept. Hierbij wordt ook onderzocht welke beschikbare kennis reeds bestaat en relevant is en wat generiek en specifieke kenmerken van deze drie domeinen. De nadruk ligt daarbij op het vergaren van evidence-based kennis.

In de **tweede fase** worden deze kennisproducten besproken met relevante actoren in de domeinen geweld in relatie en gezin, complexe scheidingsproblematiek en opvoed- en opgroei problemen. Wij denken aan het organiseren van denktanks om nader te doordenken hoe die kennisproducten ook hanteerbaar kunnen worden gemaakt voor de rechtspraktijk. Het doel daarvan is het

ontwikkelen van **protocollen, behandelrichtlijnen of andere instrumenten (bijvoorbeeld factsheets)** op het terrein van de hiervoor geïdentificeerde relatie- en gezinsproblemen. Daar waar bestaande procedures duidelijk niet blijken te werken of tekortschieten, zal met de denktanks worden gekeken naar **alternatieve routes** en de mogelijkheden om deze door te ontwikkelen.

De **derde stap** zal zijn gericht op digitaliseren van die protocollen, behandelrichtlijnen en andere instrumenten en die zodoende voor een brede groep van professionals beschikbaar te stellen. De wijze waarop dat gebeurt, zal per domein verschillen. Aan de informatiebehoeften van slachtoffers of direct betrokkenen (partners, ouders, kinderen) kan bijvoorbeeld worden tegemoetgekomen door het ontwikkelen van een portal waarbinnen zij op elk gewenst moment kunnen zien wat hun rechten zijn, hoe zij die kunnen effectueren en in welk stadium hun zaak zich bevindt. Voor betrokken organisaties kan bijvoorbeeld worden voorzien in een integratie van de protocollen, behandelrichtlijnen en andere instrumenten in hun eigen digitale kennisomgevingen. Voor deze stap zal de expertise worden ingeroepen van ICT-deskundigen ingeval van de ouder- en kindportal en samenwerking met ICT-diensten van betrokken organisaties.

De vierde stap betreft de **implementatie**. Van belang is dat van de ontwikkelde systemen of alternatieve routes ook gebruik wordt gemaakt. Dit vraagt om veranderprocessen binnen de organisaties en instellingen betrokken bij relatie- en gezinsproblemen, waarbij een beroep moet worden gedaan op het verandervermogen van betrokken professionals en hun organisaties en instellingen. Het vraagt voorts om een proces van monitoring en kwaliteitsbewaking. Ten slotte is begeleiding voor de duur van het project nodig, met tussentijdse actualisatie en verbetering.

Partners Ontwikkelcentrum

Familierelaties en conflicten

- Afdeling Jeugdrecht Universiteit Leiden
(Prof. mr. drs. Mariëlle Bruning, dr. mr. Kartica van der Zon)
- Verwey-Jonker Instituut Utrecht
(Dr. mr. Katinka Lünemann, prof. dr. Majone Steketee)
- UCERF Universiteit Utrecht
(Prof. mr. Wendy Schrama, dr. mr. Merel Jonker)