



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

27 augustus 2024

- Kind-onveiligheid in
complexe (ex-)
partnerrelaties

Een advies over veiligheidsrisico's in
gezag- en omgangszaken



Inhoud

Samenvatting	3
Afkortingenlijst	6
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Afbakening	10
1.4 Werkwijze	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Definities en juridisch kader	13
2.1 Definities	13
2.2 Juridische routes naar onderzoek veiligheid kinderen	16
2.3 Rollen en taken betrokken organisaties	18
2.4 Juridisch kader	23
3 Knelpunten in de aandacht voor kind-onveiligheid in complexe (ex-)partnerrelaties	34
3.1 Signalen van kind-onveiligheid	34
3.2 Vaststellen van kind-onveiligheid	38
3.3 Informatie-uitwisseling en samenwerking	39
3.4 Ontbreken van passend hulpaanbod	42
4 Oplossingen voor het aanpakken van kind-onveiligheid	43
4.1 Verbeteren van informatie-uitwisseling en samenwerking	43
4.2 Verbeteren van signalering en screening	44
4.3 Verbeteren van het hulpaanbod	47
5 Conclusies en aanbevelingen	48
5.1 Conclusies	48
5.2 Aanbevelingen	50
Geraadpleegde stukken	52
Literatuurlijst	52
Overige bronnen	57
Bijlage 1 – Lijst van geraadpleegde deskundigen	58



Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft een advies uitgebracht over de vraag of er voldoende aandacht is voor de veiligheid van kinderen in complexe (ex-)partnerrelaties bij gezag- en omgangszaken. In de praktijk blijkt dat aan de ene kant gesteld wordt dat er onvoldoende aandacht is voor onveiligheid in de context van complexe (ex-) partnerrelaties, terwijl aan de andere kant veel aandacht is voor eventuele schade bij kinderen als er geen contact is tussen het kind en een van de ouders.

In het kader van dit advies zijn gesprekken gevoerd met 36 deskundigen van achttien verschillende organisaties. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat er bij de ketenpartners zeker aandacht bestaat voor de onveiligheid van kinderen in deze situaties, en dat de aandacht hiervoor de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat deze aandacht niet altijd voldoende is om kind-onveiligheid te signaleren of te voorkomen. Zo ontbreekt soms het bewustzijn dat (ex-)partnergeweld, zeker wanneer kinderen hiervan getuige zijn, ook een vorm van kindermishandeling is.

Door de toegenomen aandacht voor onder andere intieme terreur, is er ook meer aandacht gekomen voor de ongelijke machtsverhoudingen tussen (ex-)partners, het mogelijk voortduren van geweld tijdens en na een scheiding en de positie van kinderen tijdens en na de scheiding. Zo is bij gezag- en omgangszaken die voor de rechter komen een verschuiving te zien weg van het beeld dat ouders altijd gelijke partijen zijn bij en een gelijk aandeel hebben in conflicten en samen vanuit hun verantwoordelijkheid als ouders tot een oplossing moeten komen. Het blijkt echter dat de rechter ter zitting niet altijd over alle informatie beschikt die nodig is om tot een goede inschatting over eventuele kind-onveiligheid te komen.

Ondanks de toegenomen aandacht voor de veiligheid van kinderen, is een aantal knelpunten geïdentificeerd:

- Regie ontbreekt in het stoppen of voorkomen van onveiligheid van kinderen. Informatie verzameld door verschillende organisaties in de keten, wordt niet tijdig op cruciale punten bij elkaar gebracht, waardoor organisaties langs elkaar heen werken en tegenstrijdige beslissingen kunnen nemen.
- In de praktijk bestaat onduidelijkheid over wie onveiligheid van kinderen moet signaleren, op welk moment en wie vervolgens zorgt dat de informatie op de juiste plek terecht komt.
- Er bestaat onduidelijkheid over welke informatie met wie gedeeld mag worden om onveiligheid van kinderen te verminderen en te stoppen.
- De verschillende organisaties maken gebruik van verschillende screeninginstrumenten, met verschillende doelen (o.a. het screenen op huiselijk geweld, stalking, kind-onveiligheid, etc.).



- Door het bestaan van wachtlijsten vinden screening en eventuele diagnostiek vaak niet op tijd plaats en kan een onveilige situatie voor kinderen onnodig lang blijven voortbestaan.
- Er lijkt onvoldoende kennis te bestaan over de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling en de stappen die professionals kunnen en moeten zetten wanneer zij vormen van geweld en kindermishandeling signaleren.
- Het ontbreekt aan tijdige en passende hulpverlening aan kinderen en ouders die te maken hebben met geweld in afhankelijkheidsrelaties.

De RSJ vindt het van belang dat informatie in gezag- en omgangszaken tijdig bij de betrokken professionals, onder wie ook de rechter, aanwezig is en uitsluitend geeft over de veiligheidsrisico's voor het kind. Door de in dit advies geschetste knelpunten blijkt het in veel situaties onmogelijk om met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vast te kunnen stellen of er sprake is van dermate grote kind-onveiligheid dat omgang met één van beide ouders ontraden moet worden. De rechter heeft de ingewikkelde taak om een balans te zoeken tussen het waarborgen van de veiligheid van het kind en het recht op omgang met beide ouders. Dit is echter alleen mogelijk als de processtukken objectieve informatie bevatten over de eventuele aanwezigheid van geweld in het gezin.

Aanbevelingen

De RSJ doet de volgende aanbevelingen:

1. Regie, samenwerking en informatie-uitwisseling

- Beleg een regierol bij één regievoerder (organisatie of persoon), die informatie kan opvragen en delen, om te komen tot de best passende beslissing om onveiligheid van een kind te stoppen. Geef deze regierol mede vorm in het kader van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de aanpak Stop Femicide!
- Stel samenwerkingsconvenanten op tussen organisaties in de verschillende juridische ketens, waarin het systematisch uitwisselen van informatie en kennis geregeld wordt.
- Verbeter de informatie-uitwisseling tussen de juridische ketens en de daarin opererende organisaties.
- Zorg ervoor dat professionals van verschillende organisaties met elkaar in contact komen en kennis en praktijkervaring kunnen uitwisselen, door het organiseren van gezamenlijke casuïstiek-besprekingen, intervisie en studiebijeenkomsten.

2. Screening en diagnostiek

- Ontwikkel een uniform toetsingskader en een uniform screeningsinstrument, op basis van op de Nederlandse praktijk toepasbare wetenschappelijk gevalideerde instrumenten en kennis. Zorg ervoor dat dit instrument voldoende voorspellende waarde heeft voor kind-onveiligheid, door alle organisaties in de verschillende juridische ketens gebruikt wordt en dat kinderrechters ook toegang hebben tot de uitkomsten.



- Screening en diagnostiek dienen vroeg in de keten ingezet te worden, bij voorkeur al door de lokale wijkteams. Het screeningsinstrument moet gebaseerd zijn op uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en geëvalueerd worden tijdens het gebruik daarvan. De rode vlaggen voor escalatie van geweld of mogelijk fatale afloop moeten een gevalideerde plek krijgen in het screeningsinstrument.
- Naast het gebruik van een screeningsinstrument moeten professionals het bewustzijn ontwikkelen op basis waarvan zij alert zijn op signalen van kind-onveiligheid. Dit moet leiden tot een zorgvuldige afweging om een screeningsinstrument in te zetten.
- Ten behoeve van kinderen moeten vertrouwenspersonen beschikbaar zijn, die op een laagdrempelige manier te benaderen zijn, bijvoorbeeld op scholen en bij (sport)verenigingen. Deze vertrouwenspersonen moeten getraind zijn in het gebruik van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling.
- Zorg ervoor dat kinderen in alle fasen van procedures en beslissingen die genomen worden, betrokken en gehoord worden.

3. Kennisbevordering

- Zorg ervoor dat de regievoerder verantwoordelijk is voor kennisbevordering en scholing van professionals, publiekscampagnes en onderzoek naar de screening en gevolgen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Kennisbevordering heeft onder andere betrekking op de toepassing van het Verdrag van Istanbul, de toepassing van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling, het herkennen van verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en onveiligheid bij kinderen.

- Organiseer publiekscampagnes en voorlichting gericht op het aangaan van gezonde relaties en omgangsnormen, verschillende vormen van geweld en de mogelijkheden tot het (zelf)melden daarvan.
- Stel aandachtsfunctionarissen geweld in afhankelijkheidsrelaties aan bij iedere ketenpartner, die een brugfunctie kunnen vervullen tussen medewerkers van verschillende organisaties en die het overzicht in casussen kunnen bewaren.

4. Passend hulpaanbod

- Ontwikkel op landelijk niveau een integraal, landelijk dekkend en tijdig beschikbaar hulpaanbod voor gezinnen die te maken hebben met geweld in afhankelijkheidsrelaties.
- Hulpverlening moet in een vroegtijdig stadium beschikbaar zijn, voor alle leden van een gezin, individueel of gezamenlijk.
- Gedragsinterventies voor plegers moeten beschikbaar zijn.
- Zorg voor voldoende capaciteit en budget voor begeleide omgang tussen ouder en kind.



Afkortingenlijst

ARIJ	Actuarieel Risicotaxatie Instrument voor Jeugdbescherming
BW	Burgerlijk Wetboek
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instelling
GREVIO	Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
G&O	Gezag en omgang
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JenV	Justitie en Veiligheid
Jw	Jeugdwet
LIRIK	Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid
MASIC	Mediator's Assessment of Safety Issues and Concerns
MDO	Multidisciplinair overleg
NICHD	National Institute of Child Health and Human Development
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OiO	Ouderschap in Overleg
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rv	Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SASH	Screening Assessment for Stalking and Harassment
SCRES	Screening en Evaluatie bij Scheidingshulp
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UHA	Uniform Hulpaanbod
vFAS	Nederlandse Vereniging Familie- en Erfrecht Advocaten en Scheidingsmediators
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VT	Veilig Thuis
VTO	Verzoek tot Onderzoek
VOTS	Voorlopige ondertoezichtstelling
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens



Wmo

WODC

ZSM

Wet maatschappelijke ondersteuning

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Zorgvuldig Snel Maatwerk



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Van 2018 tot 2021 is het programma *Scheiden zonder schade* uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Rechtspraak.¹ In het kader van het programma 'Scheiden zonder schade' zijn verschillende pilots uitgevoerd,² is een handreiking voor gemeenten ontwikkeld³ en is een website met informatie voor ouders gemaakt.⁴ De kansrijke elementen uit de pilots zijn samengebracht in het project *Een goed begin* dat sinds 2022 in de regio Haaglanden wordt uitgevoerd.⁵ Eén van de doelen van het programma *Scheiden zonder schade* was het ontwikkelen van een nieuwe de-escalerende scheidingsaanpak, waardoor minder conflicten en juridische strijd ontstaan tussen ex-partners. Het zo vroeg mogelijk hulp en begeleiding bieden en ouders zoveel mogelijk zelf problemen laten oplossen, bijvoorbeeld met hulp van een mediator, waren belangrijke uitgangspunten van dit programma, om schade bij kinderen als gevolg van de scheiding zoveel mogelijk te voorkomen.⁶ Deze aanpak lijkt uit te gaan van een situatie waarbij sprake is van een min of meer gelijkwaardige positie van ouders in de scheiding en waarin geen sprake is van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder intieme terreur.⁷

Hierop aansluitend is naar aanleiding van de motie van Tweede Kamerlid Ceder c.s. (15 september 2022)⁸ door de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS aangegeven dat gezinnen in complexe scheidingssituaties⁹ zoveel mogelijk geholpen moeten worden vóórdat de zorgen om een kind zodanig groot worden dat een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is.¹⁰ In de motie wordt gevraagd maatregelen te nemen om de druk op de jeugdbeschermingsketen te verlichten.¹¹ Het beperken van de instroom in de jeugdbescherming van kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding wordt door de regering aangedragen als één van de mogelijke oplossingen hiervoor.¹² De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft in het advies *Complexe scheidingen en jeugdbescherming*¹³ geconcludeerd dat moeilijk is vast te stellen of het samengaan

¹ Ministerie van JenV, Ministerie van VWS & VNG 2022.

² *Kamerstukken II 2021/22*, 33836, nr. 66.

³ 'Handreiking gemeenten', www.rijksoverheid.nl.

⁴ 'Uit elkaar met kinderen', www.uitelkaarmetkinderen.nl.

⁵ Kenniscentrum Kind en Scheiding 2022; *Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 990. De werking hiervan wordt momenteel gemonitord door TNO en de resultaten worden in 2025 verwacht.

⁶ Ministerie van JenV, Ministerie van VWS & VNG 2022.

⁷ Zie voor de definities van termen die naar voren komen in dit advies par. 2.1.

⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 902.

⁹ 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, evenals het wederzijdse belang, RSJ 2023a.

¹⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 915.

¹¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 902.

¹² *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 915.

¹³ RSJ 2023a.



van complexe scheidingsproblematiek en jeugdbeschermingsmaatregelen oorzakelijk verbonden zijn, of dat beiden het gevolg zijn van onderliggende problemen met dezelfde oorzaken. Het beperken van de instroom in de jeugdbeschermingsketen mag niet ten koste gaan van het recht op bescherming van kinderen die te maken hebben met een complexe scheiding. Om te voorkomen dat kinderen problemen ontwikkelen en schade ondervinden van de scheiding van hun ouders heeft de RSJ geadviseerd dat de centrale en decentrale overheid zich actief moeten inzetten om kinderen te beschermen en daarnaast moeten inzetten op vroegtijdige signalering van scheidingsproblematiek en het inzetten van bewezen effectieve hulpverlening in gezinnen waar een complexe scheiding speelt.¹⁴

Onder andere naar aanleiding van het advies van de RSJ, komen uit de praktijk signalen dat complexe scheidingszaken te vaak gezien worden als communicatieprobleem tussen ouders en dat aandacht voor de rol van geweld in afhankelijkheidsrelaties onderbelicht is.¹⁵ Ook GREVIO (Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld)¹⁶ is bezorgd over het feit dat huiselijk geweld in de praktijk niet altijd een contra-indicatie is voor gezamenlijk gezag na scheiding van ouders. GREVIO stelt dat de veiligheid van ouder en kind centraal moeten staan bij gezag- en omgangszaken en memoreert de noodzaak erop toe te zien dat het recht van ouders om met hun kinderen om te gaan niet boven de lichamelijke, emotionele en psychologische veiligheid en het welzijn van het kind moet worden gesteld.¹⁷

Beslissingen van familierechters in gezag- en omgangszaken moeten gezien worden in het licht van de discussie rondom het fenomeen ouderverstoting of dreigend contactverlies tussen het kind en één van de ouders enerzijds en het geschetste gebrek aan aandacht voor geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder dwingende controle en intieme terreur anderzijds.¹⁸ Het gevolg hiervan is dat rechters in complexe scheidingszaken voor het dilemma staan een beslissing te nemen die mogelijk leidt tot ofwel contactverlies, ofwel het voortduren van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waarbij een verkeerde inschatting naar beide kanten verstrekken gevolgen heeft voor de betrokken kinderen en ouders.

De vraag die in dit advies voorligt is of er voldoende aandacht is voor de veiligheid van kinderen in complexe (ex-)partnerrelaties bij gezag- en omgangszaken.¹⁹ Critici stellen aan de ene kant dat er onvoldoende aandacht is voor onveiligheid als gevolg van geweld in afhankelijkheidsrelaties, terwijl critici aan de andere kant stellen dat

¹⁴ RSJ 2023a.

¹⁵ Avontuur & Van Hoof, 2024; Hendriks & Vledder 2023; Avontuur 2022.

¹⁶ GREVIO is het onafhankelijke toezichthoudend comité van de Raad van Europa op het Verdrag van Istanbul. Het Europese deel van Nederland heeft op 1 maart 2016 het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld geratificeerd en dit betreft het eerste evaluatierapport van GREVIO over Nederland.

¹⁷ GREVIO 2020, para. 204.

¹⁸ Lückers 2023, p. 205; Expertteam ouderverstoting/complexe omgangsproblematiek 2021.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 28345, nr. 275.



kinderen schade oplopen doordat er sprake is van ouderverstoting op basis van valse beschuldigingen.²⁰ Uit eerder onderzoek, opiniestukken en ervaringsverhalen blijkt dat het in de praktijk heel moeilijk, zo niet onmogelijk, is om aan te tonen dat er sprake is van het één of het ander. De waarheid is zeer moeilijk te achterhalen door gebrek aan standaardisatie en een voorspellende waarde van screeningsinstrumenten en omdat het afhangt van het perspectief dat men kiest.²¹ In dit advies worden de knelpunten bij het signaleren en vaststellen van kind-onveiligheid, de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en het bieden van passende hulp bij dergelijke zaken belicht.

1.2 Vraagstelling

Bij conflicten tussen ouders rondom een scheiding zijn er veel verschillende belangen die door de rechter moeten worden afgewogen om tot een beslissing op maat te komen over gezag- en omgangskwesties, en andere zaken die vallen onder het familie- en jeugdrecht waarin (ex-)partners tegenover elkaar komen te staan en kinderen in beeld zijn. Zeker als sprake is van een verleden met en/of een risico op geweld in afhankelijkheidsrelaties, brengt dit een hoge mate van complexiteit met zich mee. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft signalen opgevangen dat in dergelijke situaties veiligheidsrisico's voor kinderen niet altijd als zodanig worden herkend en in die zin niet worden meegewogen bij de beslissingen die worden genomen binnen het familie- en jeugdrecht. Op 16 november 2023 heeft de RSJ daarom de volgende adviesvragen ontvangen van de minister voor Rechtsbescherming:

1. Is er, mede in het licht van de huidige ontwikkelingen en lopende initiatieven op het terrein van complexe scheidingen, voldoende aandacht voor veiligheidsrisico's bij beslissingen over gezag- en omgangskwesties dan wel andere zaken die vallen onder het familie- en jeugdrecht waarin (ex-)partners tegenover elkaar komen te staan en kinderen in beeld zijn?
2. Zo niet, welke knelpunten bestaan er en op welke wijze kan de aandacht daarvoor versterkt worden?

Hierbij wordt de rol die de verschillende organisaties vervullen bij het in beeld brengen en handelen naar aanleiding van veiligheidsrisico's betrokken. Op basis van de gesignaleerde knelpunten worden in dit advies oplossingsrichtingen aangedragen.

1.3 Afbakening

De adviesvragen hebben betrekking op complexe (ex-)partnerrelaties waarin al dan niet gehuwde of geregistreerde (ex-)partners tegenover elkaar komen te staan, geweld voorkomt en minderjarige kinderen betrokken zijn. Dit advies heeft geen betrekking op huishoudens zonder kinderen waarin partnergeweld speelt. Het familie-

²⁰ Van Leuven 2023.

²¹ Huls & Van Leuven 2020; Antokolskaia e.a. 2019; Expertteam ouderverstoting/complexe omgangsproblematiek 2021, p. 82.



en jeugdrecht heeft in dit advies betrekking op kwesties die het gezag- en het omgangsrecht en in het kader van scheidingen opgelegde jeugdbeschermingsmaatregelen betreffen. In dit advies worden de termen complexe scheiding en complexe (ex-)partnerrelaties inwisselbaar gebruikt voor scheidingen en (ex-)partnerrelaties waarbij op meerdere terreinen problemen spelen, zoals fysiek en psychisch geweld en psychische problemen bij ouders die invloed hebben op de veiligheid van kinderen in het gezin. Geweld in afhankelijkheidsrelaties duidt op alle vormen van fysiek, psychisch en seksueel geweld die tussen partners en kinderen plaatsvinden, waaronder ook kindermishandeling.

1.4 Werkwijze

In het kader van dit advies zijn diverse (wetenschappelijke) bronnen en relevante wet- en regelgeving geraadpleegd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met 36 deskundigen van achttien verschillende organisaties. De gesprekken vonden individueel of met meerdere personen werkzaam bij dezelfde organisatie plaats. Voorafgaand aan het gesprek kregen de gesprekspartners een leidraad met vragen, die tijdens het gesprek aan de orde werden gesteld. Tijdens het werkbezoek dat is afgelegd aan het Centrum voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Filomena is gesproken met een volwassen ervaringsdeskundige. Om ervaringsdeskundige kinderen te bereiken is contact opgenomen met verschillende jongerenorganisaties, maar zij gaven aan niet te kunnen voldoen aan het verzoek van de RSJ, gezien de grote hoeveelheid verzoeken die zij krijgen. De RSJ heeft besloten om niet op een andere wijze ervaringsdeskundige kinderen te bevragen, gezien hun kwetsbare situatie. In het kader van een feitencheck is het ministerie van Justitie en Veiligheid in de gelegenheid gesteld te reageren op het definitieve conceptadvies, voorafgaand aan de publicatie.

In de bijlage is een lijst opgenomen van de deskundigen die toestemming hebben gegeven om met naam en functie vermeld te worden. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Blijf Groep en Veilig Thuis (VT), die niet bij naam genoemd worden. Naast deze gesprekken hebben leden van de adviescommissie van de RSJ enkele studiedagen en online webinars bijgewoond, betreffende de thematiek van deze adviesvraag.

1.5 Leeswijzer

Op basis van de hierboven beschreven werkwijze wordt in dit advies antwoord gegeven op de adviesvragen en worden oplossingsrichtingen aangedragen voor de geconstateerde knelpunten. In hoofdstuk 2 worden de verschillende relevante termen in het kader van dit advies gedefinieerd, volgt een beschrijving van de rollen en taken van de verschillende betrokken organisaties en wordt het juridisch kader uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt het probleem van kind-onveiligheid in complexe (ex-) partnerrelaties geanalyseerd op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met de verschillende ketenpartners en belanghebbenden. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de mogelijke oplossingen voor de in hoofdstuk 3 geconstateerde knelpunten. In



hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. In dit advies wordt in de gekleurde tekstboxen aanvullende en verdiepende informatie gegeven, die ter illustratie dient.



2 Definities en juridisch kader

In dit hoofdstuk worden allereerst de termen die van belang zijn in dit advies toegelicht (par. 2.1). De definities van deze termen zijn tot stand gekomen op basis van de gesprekken die gevoerd zijn met de geraadpleegde deskundigen. Daarna wordt een schema gepresenteerd met de mogelijke routes die leiden naar het starten van onderzoek naar de veiligheid van kinderen (par. 2.2). De rollen en taken van de verschillende betrokken organisaties en het juridisch kader worden vervolgens nader toegelicht (par. 2.3 en 2.4).

2.1 Definities

Op basis van de gesprekken met de verschillende ketenpartners zijn definities van belangrijke termen in dit advies geformuleerd. Deze definities zijn een weergave van de visies van de geïnterviewde deskundigen op deze fenomenen, zoals deze in de praktijk worden ervaren, aangevuld met informatie uit vakliteratuur.

Complexe scheiding

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat in de praktijk verschillende typen complexe scheidingen worden gesignaleerd:

- 1) de scheiding waarbij problemen door de scheiding ontstaan, vanwege stress rondom de scheiding;
- 2) de scheiding waarbij geweld, complexe relatieproblematiek, (psychische) problematiek en kind-onveiligheid al voor de scheiding aanwezig zijn en aanhouden rondom en/of na de scheiding.

De verschillende typen scheidingen zijn in de praktijk soms lastig van elkaar te onderscheiden en kunnen enige overlap vertonen. Een scheiding is een moeilijke, ingewikkelde en levensveranderende transformatie van één gezin naar twee gezinnen waar veel emoties bij komen kijken. Bij een complexe scheiding is vaak sprake van complexe, onderliggende psychische problematiek bij ouders en worden kinderen soms ingezet in de machtsstrijd tussen ouders. In een complexe scheiding zijn ex-partners moeilijk te bewegen om tot gezamenlijke oplossingen te komen.

Onveiligheid

Deskundigen op het terrein van het strafrecht geven aan dat het woord veiligheid niet in het Wetboek van Strafrecht (Sr) voorkomt. Denken in termen van veiligheid is in het strafrechtelijke domein betrekkelijk nieuw. Daarnaast werd voorheen gedacht dat (ex-)partnergeweld niet per definitie onveiligheid voor het kind met zich meebracht. Tegenwoordig is dat anders en spreekt men zowel binnen het vrijwillige kader als binnen het gedwongen kader van onveiligheid, in de context van complexe scheidingen en (ex-)partnerrelaties, wanneer er sprake is van een bedreiging voor de ontwikkeling van het kind. De ontwikkeling van het kind kan bijvoorbeeld bedreigd worden door kindermishandeling, maar dat hoeft niet per definitie fysiek of psychisch geweld



richting het kind te zijn. Zo kan ook persoonlijkheidsproblematiek van ouders of geweld tussen ouders onveilig zijn voor het kind. Als een ouder er na de scheiding niet in slaagt de ontwikkeling van het kind voorop te zetten is er eveneens sprake van onveiligheid voor het kind. Enkel geen contact hebben met één van de ouders vormt niet per definitie een bedreiging voor de ontwikkeling van het kind; conflicten of contact met een onveilige ouder kunnen een veel grotere impact hebben op de ontwikkeling van het kind. Daarnaast zijn problemen tussen alleen de ouders niet per definitie onveilig voor het kind; de dynamiek tussen ouders kan anders zijn dan de dynamiek tussen de ouder en het kind.

Geweld in afhankelijkheidsrelaties

Bij geweld in afhankelijkheidsrelaties gaat het om een grote verscheidenheid aan dynamieken en patronen van psychisch, fysiek en/of seksueel geweld tussen personen die zich in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van elkaar bevinden, zoals tussen ouders onderling of tussen ouder en kind. Wanneer er sprake is van situationeel geweld, geweld dat alleen onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde situaties voorkomt, dan kan dat voortkomen uit stress, armoede, verslavingsproblemen, psychische problemen, trauma's of gedragsproblemen bij ouders of kinderen.²² Het geweld stopt niet per definitie na een scheiding, maar neemt soms juist toe of krijgt een andere vorm (bijv. stalking). Twee specifieke vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties zijn intieme terreur en kindermishandeling; deze worden hieronder toegelicht.

Intieme terreur

Intieme terreur wordt gezien als een van de meest ernstige vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waarbij één van de partners het leven van de andere partner (op afstand) controleert. Er is vaak sprake van dwingende controle, bedreiging, vernedering, intimidatie, isolatie, fysiek en/of seksueel geweld en een machtsverschil tussen de partners, met de kans op een dodelijke afloop. Het slachtoffer en de kinderen voelen zich continue bedreigd en onveilig. Bij intieme terreur zijn kinderen zich bewust van het controlerende gedrag, ervaren een gebrek aan ruimte en passen hun gedrag aan. Intieme terreur wordt vaker gepleegd door mannen dan door vrouwen, waarbij vrouwen vaker het slachtoffer zijn, met soms femicide tot gevolg.²³

In de context van complexe scheidingen zorgt intieme terreur voor langdurige extreme onveiligheid voor kinderen, omdat ook zij vaak blootgesteld worden aan de controle en bedreigingen door de pleger. Zo kan de intieme terreur doorgaan of erger worden na de scheiding en kan de pleger-ouder het kind manipuleren, wat kan leiden tot verstoting van de slachtoffer-ouder door een kind.²⁴

²² Derksen, Daru & Aarsen 2024; Westerveld, Doornink & Schakenraad 2023.

²³ Westerveld, Doornink & Schakenraad 2023; Lünemann, Lünemann & Steketee 2024a.

²⁴ Lünemann, Lünemann & Steketee 2024a.



Intieme terreur is een geleidelijk proces en moeilijk te signaleren voor de buitenwereld, omdat slachtoffers het ontstaan ervan zelf vaak niet doorhebben, het geweld bagatelliseren en minimaliseren, hun grenzen oprekken van wat ze accepteren, geïsoleerd worden van hun sociale netwerk en veel angst ervaren.²⁵

Kindermishandeling

(Ex-)partnergeweld en kindermishandeling zijn twee vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, die samen kunnen voorkomen in een gezin. Beide kunnen strafbaar zijn. Bij kindermishandeling wordt een kind fysiek, psychisch en/of seksueel mishandeld/misbruikt door iemand met wie hij²⁶ zich in een afhankelijkheidsrelatie bevindt. Ook het getuige zijn van intieme terreur en geweld tussen ouders wordt beschouwd als kindermishandeling. De signalen zijn diffuus, waardoor het vaak lastig te signaleren is. Kinderen die te maken hebben met mishandeling zijn op school vaak stiller en vallen niet op.

Gezinsprofielen

In onderzoek van het Verwey Jonker Instituut naar huiselijk geweld en kindermishandeling zijn vijf gezinsprofielen onderscheiden. In elk profiel staat een bepaald aspect op de voorgrond: 1) intieme terreur en dwangmatige controle; 2) stressfactoren zoals verslavingsproblematiek en ernstige tegenslagen in het leven; 3) gedragsproblematiek bij het kind en opvoedstress; 4) langdurige zorgbehoefte bij ouder(s) door een verstandelijke beperking, psychiatrische problematiek, fysieke beperkingen, of een combinatie daarvan; en 5) complexe conflictscheidingen. De profielen worden omschreven als typologieën, die kunnen helpen te begrijpen waarom bepaalde hulp nodig is. De profielen laten verschillende patronen zien, maar kunnen overlappen en de overgang van het ene naar het andere profiel kent geen harde scheidslijn. In alle profielen zijn kinderen in meer of mindere mate getuige van geweld en dit geeft stress en onveiligheid. In geval van intieme terreur lijkt de vergaande controle een nog grotere impact te hebben op de kinderen (Steketee e.a. 2020).

²⁵ Derksen, Daru & Aarsen 2024; Steketee e.a. 2020, p. 117-119.

²⁶ Waar 'hij' of 'zijn' staat kan ook 'zij' of 'haar' gelezen worden.

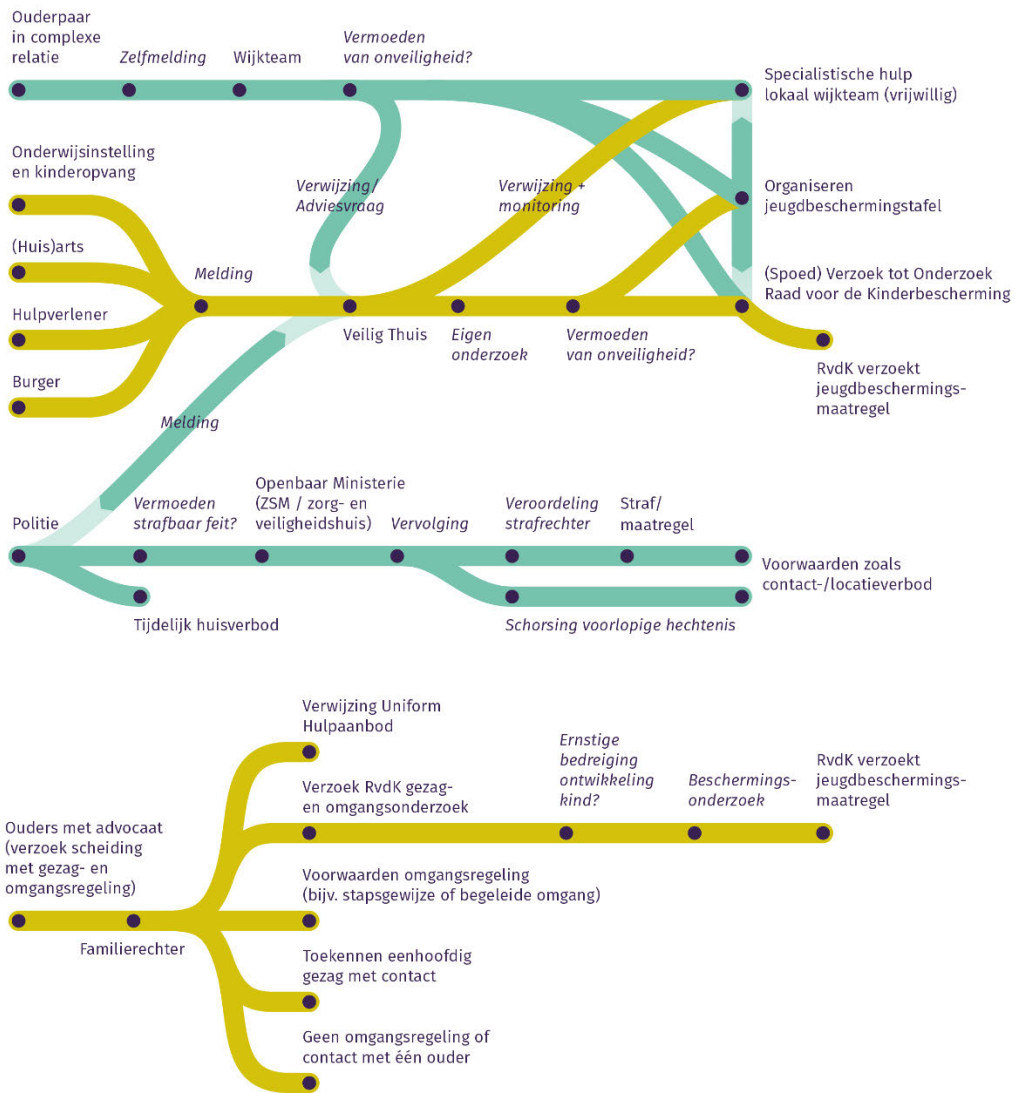


2.2 Juridische routes naar onderzoek veiligheid kinderen

In Nederland kan een aantal routes gevolgd worden met betrekking tot het starten van onderzoek naar de veiligheid van kinderen en de vervolgbeslissingen op basis van dat onderzoek. In onderstaand schema, dat is gemaakt in het kader van dit advies, zijn deze verschillende routes zichtbaar. Het schema laat zien dat zowel via het bestuursrecht, het strafrecht als het burgerlijk recht een onderzoek opgestart kan worden naar de veiligheid van kinderen. In dit schema is de situatie niet weergegeven waarin een gezin al te maken heeft met gedwongen maatregelen, zoals een jeugdbeschermingsmaatregel, en daarna gaat scheiden. In dat geval is een gezin dat in een complexe scheiding belandt al bekend bij hulpverlening. In paragraaf 2.3 worden de rollen en taken van de verschillende organisaties die genoemd worden in het onderstaande schema toegelicht. In paragraaf 2.4 wordt het juridisch kader waarop dit schema gebaseerd is uitgewerkt.



Juridische routes naar onderzoek veiligheid kinderen

2.3 Rollen en taken betrokken organisaties

In deze paragraaf worden de rollen en taken beschreven van de organisaties die in de praktijk betrokken zijn bij kind-onveiligheid in complexe (ex-)partnerrelaties. Dit betreft een beschrijving op hoofdlijnen om de context te schetsen en bevat geen volledig overzicht van alle mogelijk betrokken organisaties en hun functies. Deze paragraaf start met het vrijwillige kader en eindigt met het gedwongen kader.

De gemeenten en lokale wijkteams

De lokale wijkteams in de gemeenten zijn, naast verwijzing door de huisarts, het eerste toegangspunt voor jeugdhulp in het vrijwillige kader. Lokale wijkteams hebben volgens de VNG in principe geen rol bij complexe scheidingen, alleen wanneer kinderen in het gezin daardoor in de problemen komen. De VNG heeft een leidraad ontwikkeld voor gemeenten voor de opdrachtverstrekking aan lokale teams, met daarin de taken voor lokale teams (zie de tekstbox hieronder).²⁷

Taken voor het lokale wijkteam

- Het signaleren en bespreekbaar maken van zorgen en vragen over onveiligheid;
- Het vragen van advies of het doen van een melding bij VT (en dit bespreken met de betrokkenen), wanneer dit nodig blijkt naar aanleiding van het doorlopen van stappen van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- Het indienen van een verzoek tot onderzoek doen bij de RvdK als de situatie dit vereist;
- Hulp en ondersteuning bieden aan gezinnen en huishoudens waar onveiligheid is en die voldoende snel vrijwillige hulp van het lokale team accepteren;
- Hulp en ondersteuning bieden aan gezinnen/huishoudens die overgedragen zijn door VT (met of zonder) veiligheidsvoorwaarden;
- In samenspraak met het gezin en VT zicht op directe veiligheid organiseren;
- Het bieden of organiseren van (specialistische vormen van) ondersteuning, hulpverlening en behandeling in het vrijwillige kader gericht op het bewerkstelligen van directe veiligheid, het verminderen en hanteerbaar maken van de risicofactoren en het toewerken naar herstel (VNG 2024).

Sommige gemeenten hebben ook een scheidingsloket, maar er zijn geen landelijke afspraken gemaakt met gemeenten over hoe dit te organiseren. Gemeenten en regio's kunnen een lokaal Digiplein opzetten op basis van een door het ministerie ontwikkeld prototype, waar informatie en hulpaanbod gedeeld kunnen worden.²⁸

²⁷ VNG 2024, p. 24-30.

²⁸ Zie: www.uitelkaarmetkinderen.nl.

Veilig Thuis

Veilig Thuis (VT) is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. In Nederland zijn er 25 regionale Veilig Thuis-organisaties. Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis verenigt de regionale organisaties. Alle VT-organisaties maken gebruik van het *Handelingsprotocol Veilig Thuis*, om meer eenduidig te werken.²⁹ VT geeft advies aan mensen die bellen over mogelijk huiselijk geweld of kindermishandeling. Bij een melding beoordeelt VT de zaak binnen vijf werkdagen en besluit of het nodig is om een onderzoek te starten of dat de zaak overgedragen kan worden aan vrijwillige hulpverlening. De voor dit advies geïnterviewde deskundigen geven aan dat betrokkenen vaak al contact hebben met hulpverlening. Men probeert hen te motiveren om hulp te organiseren in het vrijwillig kader en verwijst door naar het lokale wijkteam. Na overdracht aan vrijwillige hulpverlening monitort VT de zaak nog één tot anderhalf jaar, aan de hand van de veiligheidsvoorwaarden die zijn opgesteld samen met het gezin. Als VT de melding gaat onderzoeken dan is VT verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind. Vervolgens kan VT op basis van het onderzoek de zaak doorverwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Bij spoed dient VT een spoed Verzoek tot Onderzoek (VTO) in. Dan bekijkt de RvdK op basis van de zorgen van VT of er een jeugdbeschermingstafel moet komen, de RvdK met spoed start met een onderzoek of dat er een spoedmaatregel moet worden aangevraagd bij de rechter (een voorlopige ondertoezichtstelling, VOTS). Ook de gemeente kan een jeugdbeschermingstafel organiseren en een spoed VTO indienen bij de RvdK. In het geval er al een gezag- en omgangsonderzoek (G&O-onderzoek) loopt bij de RvdK, probeert VT het onderzoek naar aanleiding van een melding af te stemmen met de RvdK.

Raad voor de Kinderbescherming

Eén van de taken van de RvdK is het verrichten van onderzoek en het adviseren van de rechtbank over kinderen en gezinnen, in gezag- en omgangszaken. Wanneer de RvdK vermoedt dat een kind, bij wie een gezag- en omgangsonderzoek is gestart, ernstig wordt bedreigd in zijn ontwikkeling, dan kan na een multidisciplinair overleg (MDO) met een gedragsdeskundige van de RvdK besloten worden om een beschermingsonderzoek te starten. In dat onderzoek draait het om de vraag of het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en of een jeugdbeschermingsmaatregel noodzakelijk is om de ernstige ontwikkelingsbedreiging af te wenden. Bij een acute ernstige bedreiging kan een VOTS verzocht worden en wanneer deze wordt toegekend door de rechter, wordt een jeugdbeschermer toegewezen aan het gezin. De Gecertificeerde Instelling (GI) is vanaf dat moment verantwoordelijk voor het monitoren van de veiligheid van het kind.

Naar aanleiding van de Motie Ceder c.s. (15 september 2022)³⁰ is de RvdK gestart met verschillende pilots op het terrein van complexe scheidingen. De RvdK kan

²⁹ Landelijk Netwerk Veilig Thuis 2019.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 902.



bijvoorbeeld bemiddeling voorstellen ter zitting.³¹ In Rotterdam vindt de aanpak Ouderschap in Overleg (OiO) plaats, waarbij ouders samen in gesprek gaan met twee raadsonderzoekers over de zorg voor het kind. Op basis daarvan adviseert de RvdK de rechter over de zaak. Als de ouders er in twee gesprekken niet samen uitkomen, start de RvdK een gezag- omgangsonderzoek. Wanneer er vermoedens van onveiligheid bestaan wordt OiO niet ingezet of gestopt en kan een beschermingsonderzoek gestart worden.³²

Politie

De politie komt op basis van meldingen in aanraking met gezinnen waar geweld speelt. De eerste stap voor de politie is het vaststellen van feiten en omstandigheden en nagaan of het gaat om mogelijke strafbare feiten. De politie doet een kindcheck, waarbij gekeken wordt of er kinderen aanwezig zijn in het gezin en of zij veilig zijn. De politie is de grootste verwijzer naar VT, maar het aandeel van de politie is de afgelopen jaren wel afgenomen, van ongeveer 80% naar 65% van de meldingen, aldus geïnterviewde deskundigen. De politie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de samenwerking met VT.

Openbaar Ministerie

In alle tien arrondissementen heeft het Openbaar Ministerie (OM) een coördinerend officier van justitie huiselijk geweld en een coördinerend officier van justitie kindermishandeling. Daarnaast is er een landelijk coördinerend officier van justitie huiselijk geweld en kindermishandeling, die gesproken is in het kader van dit advies. Deze deskundige heeft aangegeven dat binnen het OM huiselijk geweld een generalisme is en dat deze zaken met name binnenkomen via ZSM (Zorgvuldig Snel Maatwerk). Alle nieuwe medewerkers werkzaam bij ZSM krijgen een training waarin een middag besteed wordt aan huiselijk geweld.

Rechtsprekende macht

De familierechter komt in beeld wanneer een ouder een eenzijdig verzoek tot scheiding indient of wanneer een ouder bestaande afspraken over gezag- en omgang wil aanpassen. Wanneer ouders er niet samen uitkomen, kan de rechter hen doorverwijzen naar hulpverlening via het Uniform Hulpaanbod (UHA). Ouders moeten daar beiden vrijwillig aan mee werken en er mag geen geweld plaatsvinden in het gezin.³³ De rechter kan de RvdK verzoeken om een gezag- en omgangsonderzoek of een beschermingsonderzoek uit te voeren. Op basis daarvan kan de rechter voorwaarden stellen voor een zorg- of omgangsregeling³⁴ (o.a. stappenplan, begeleide omgang). Bij ernstige onveiligheid kan de rechter besluiten geen omgangsregeling

³¹ 'Pilot interventiegesprek op de rechtbank afgerond', <https://www.kinderbescherming.nl>.

³² RvdK 2022.

³³ 'Het Uniforme Hulpaanbod (UHA)', www.rechtspraak.nl.

³⁴ De zorgregeling is voor twee ouders met ouderlijk gezag en de omgangsregeling is voor diegene zonder ouderlijk gezag. Voor de leesbaarheid wordt in dit advies de term omgangsregeling gebruikt.



vast te stellen of in het geheel geen omgang toe te staan.³⁵ Wanneer het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd kan een ondertoezichtstelling (OTS, met eventueel een uithuisplaatsing) uitgesproken worden.

In de afgelopen jaren hebben zowel de landelijke expertgroep gezag en omgang als het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) een themadag over huiselijk geweld en intieme terreur georganiseerd. Ook is de landelijke expertgroep in gesprek met het SSR over het integreren van dit onderwerp in het opleidingsaanbod.

Advocatuur

Wanneer ouders in conflict zijn over de scheiding en één van hen een eenzijdig verzoek tot scheiding indient bij de rechtbank dan is daar een advocaat bij betrokken. Ook wanneer een scheiding al langer geleden is uitgesproken kan een ouder met hulp van een advocaat naar de rechter om te verzoeken eerder gemaakte afspraken over de zorg voor kinderen te wijzigen. Bij de Nederlandse Vereniging Familie- en Erfrecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) zijn ruim 950 advocaten aangesloten die zijn gespecialiseerd in het personen- en familierecht. Landelijk zijn er veel meer advocaten werkzaam in het personen- en familierecht, maar zij hebben niet allemaal de door de vFAS verzorgde opleiding gevolgd.³⁶ De Raad voor Rechtsbijstand hanteert eigen deskundigheidseisen voor toelating tot en voortzetting van een specialisatie, om rechtsbijstand te kunnen verlenen op basis van toevoeging. Dit betreft onder andere het voltooid hebben van een basisopleiding personen- en familierecht, het jaarlijks behalen van opleidingspunten, het bijstaan in een minimum aantal zaken per jaar en aanvullende eisen wat betreft het civiele jeugdrecht.³⁷ De vFAS heeft in het gesprek in het kader van dit advies te kennen gegeven dat in deze opleiding de komende jaren meer aandacht besteed zal worden aan geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Gecertificeerde Instellingen

Wanneer de kinderrechter een ondertoezichtstelling uitspreekt, krijgt het gezin een jeugdbeschermer van een GI toegewezen. De GI's zijn in toenemende mate bezig met het ontwikkelen van een aanpak voor gezinnen in een complexe scheiding, maar daarvoor bestaat nog geen gestandaardiseerde aanpak. Bij iedere aanmelding wordt een MDO gehouden, om te bespreken welke opdracht de GI heeft gekregen van de rechter en wat de ontwikkelingsbedreigingen zijn voor het kind. Daarbij wordt gekeken naar verklarende factoren voor de ontwikkelingsbedreiging en of er een veiligheidsplan moet worden opgesteld. De rechter kan voorwaarden voor omgang opnemen in de beschikking bij het uitspreken van een OTS, zoals het opbouwen van de omgang of het begeleiden van de omgang. De rechter kan er ook voor kiezen om de vorm vrij te laten en de GI kan de omgang dan in overleg met de ouders vormgeven. GI's maken

³⁵ Lünemann, Lünemann & Compagner 2024b, p. 10-11.

³⁶ In het rechtsgebiedenregister van de NOvA staan ruim 1800 advocaten geregistreerd op het rechtsgebied personen- en familierecht. Er kunnen echter meer advocaten zijn die zich bezig houden met echtscheidingen, maar niet geregistreerd staan op dit rechtsgebied.

³⁷ Zie 'Overzicht van deskundigheidseisen voor inschrijving in specialisaties', www.rvr.org.



gebruik van verschillende instrumenten in de begeleiding van gezinnen in een (complexe) scheiding, zoals de Schip-aanpak, de Parallel-solo ouderschap aanpak of de escalatieladder.³⁸

Vrouwenopvang

Bij acuut gevaar kunnen een vrouw en haar kinderen opgenomen worden in een vrouwenopvang.³⁹ Het landelijk netwerk vrouwenopvang realiseert crisisopvang bij verwijzing door de politie of VT. Daarnaast kunnen vrouwen zich ook zelf melden of doorverwezen worden door de huisarts of hulpverlening. In het kader van dit advies is gesproken met de Blijf Groep, die opereert in de provincies Noord-Holland en Flevoland. Wanneer een vrouw binnenkomt bij de Blijf Groep, voor residentiele of ambulante hulpverlening, wordt altijd nagegaan of het gezin al bekend is bij VT en anders wordt alsnog een melding gedaan bij VT. Samen met VT wordt besloten of men de zaak doorstuurt naar de RvdK. De Blijf Groep hoort met name de kant van het verhaal van de hulpvrager. Om opgenomen te worden in de vrouwenopvang moeten er ernstige aanwijzingen van geweld aanwezig zijn en bij een crisissituatie moet er altijd een plek beschikbaar zijn.⁴⁰ De Blijf Groep werkt volgens de Oranje Huis aanpak, waarbij gefaseerd aan de slag gegaan wordt met het vergroten van de veiligheid, het duurzaam stoppen van geweld en herstel op fysiek, psychisch en psychosociaal vlak.⁴¹

Centrum voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Filomena

Filomena is een centrum voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, dat is opgericht door Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond, in samenwerking met onder andere de gemeente Rotterdam en het zorg- en veiligheidshuis.⁴² Filomena begeleidt slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties en is een expertisecentrum op dit gebied. Het zorg- en veiligheidshuis kan casuïstiek inbrengen en mensen kunnen zich aanmelden via het inloopsprekkuur. Bij Filomena werken casemanagers die het slachtoffer begeleiden en samenwerken met alle partijen in de keten om het gezin te begeleiden naar een veilige toekomst. Daarnaast is in het gebouw een medische onderzoeksruiimte voor de forensisch arts aanwezig en een kindvriendelijke spreekkamer met videoverbinding waar kinderen gehoord kunnen worden. Filomena biedt geen opvang, maar kan wel doorverwijzen naar hulpverlening.

³⁸ Zie: 'Parallel Solo Ouderschap', www.jeugdformaat.nl; 'SCHIP aanpak voor relaties in slecht weer', www.schipaapak.com; '3. Interventies voor jeugdigen en hun gescheiden ouders. Hulp aan de jeugdige en/of aan de ouders', richtlijnenjeugdhulp.nl.

³⁹ Zes opvangorganisaties bieden ook opvang aan mannen die slachtoffer zijn van geweld in afhankelijkheidsrelaties, zie 'Huiselijk geweld tegen mannen', www.huiselijkgeweld.nl.

⁴⁰ Zie: VNG & Valente 2024.

⁴¹ Blijf Groep 2016.

⁴² 'Centrum huiselijk geweld en kindermishandeling', centrumhuiselijkgeweldkindermishandelingrotterdamrijnmond.nl.



Aanpak Blijf Groep

Bij de Blijf Groep wordt opvang voor vrouwen en kinderen gecombineerd met systeemgerichte hulp aan het hele gezin. Daarnaast werkt de Blijf Groep gendersensitief, waarbij men niet meteen uitgaat van gelijkheid tussen partners, maar kijkt naar de effecten van regelingen en interventies op beide partners. De afgelopen jaren heeft de Blijf Groep meer aandacht ontwikkeld voor de kinderen in het gezin. Er wordt een apart veiligheidsplan gemaakt voor kinderen en zij worden ook als cliënt gezien. In Amsterdam is met behulp van financiering vanuit de gemeente afgesproken dat een aantal hulpverleners van een gespecialiseerde jeugdhulpaanbieder permanent bij de Blijf Groep werkt, om hulp aan kinderen te bieden. Mannen verblijven niet in de opvang, maar men probeert mannelijke partners wel altijd te betrekken bij de hulpverlening. Onlangs heeft het Verwey Jonker Instituut onderzoek gedaan naar de rol van vader-kind contact in de vrouwenopvang. Op basis hiervan is een afwegingskader voor vader-kind contact ontwikkeld, dat gebruikt door de Blijf Groep (Lünnemann e.a. 2024b). Wanneer een omgangsregeling bestaat tussen vader en kind dan probeert de Blijf Groep de omstandigheden zo veilig mogelijk te maken, bijvoorbeeld door een hulpverlener aanwezig te laten zijn tijdens het contactmoment. Wanneer de Blijf Groep inschat dat de veiligheid van het kind of de vrouw niet gegarandeerd kan worden, dan blokkeert zij soms de omgang.

2.4 Juridisch kader

In deze paragraaf wordt het nationaal en internationaal juridisch kader beschreven dat relevant is voor kind-onveiligheid in complexe (ex-)partnerrelaties.

Scheiding, gezag en omgang

In Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn bepalingen opgenomen over het familierecht. Dat betreft onder meer het huwelijk, (echt)scheiding, het gezag over minderjarige kinderen en omgangsrecht. Uitgangspunt in het Nederlandse recht is dat de ouder(s) met gezag het recht en de plicht heeft/hebben hun kind(eren) te verzorgen en op te voeden.⁴³ Hieronder valt de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsook het bevorderen van zijn persoonlijke ontwikkeling. Ouders mogen daarbij geen fysiek of psychisch geweld gebruiken. Artikel 1:247 lid 2 BW schrijft voor: 'in de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe'.

⁴³ Zie ook art. 18 lid 1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).



Gehuwde ouders hebben gezamenlijk gezag. Als zij gaan scheiden dan behouden zij gezamenlijk gezag.⁴⁴ Dit geldt ook voor ouders die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan⁴⁵ en een ouder en een niet-ouder die tijdens hun huwelijk of geregistreerd partnerschap een kind krijgen.⁴⁶ Ouders die niet gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, kunnen een aantekening van gezamenlijk gezag laten maken in het gezagsregister bij de griffie van de rechtbank.⁴⁷ Sinds 1 januari 2023 is deze aantekening niet meer nodig en verkrijgt een ouder die zijn kind erkent in beginsel automatisch gezag.⁴⁸ Het is voor professionals overigens niet altijd eenvoudig te achterhalen of er sprake is van gezamenlijk gezag tussen ouders omdat niet alle gezagsfeiten in het gezagsregister worden aangetekend.⁴⁹

Ouders die het gezamenlijk gezag hebben, kunnen geschillen over het gezag voorleggen aan de familierechter en de rechter vragen een regeling voor de uitoefening van het ouderlijk gezag vast te stellen. Deze regeling kan onder meer gaan over de verdeling van de zorg- en opvoedtaken, een tijdelijk contactverbod voor één van de ouders en vaststelling van de hoofdverblijfplaats van het kind.⁵⁰ Na echtscheiding of scheiding van tafel en bed kan de rechter op verzoek van de ouders of een van hen beslissen dat één van de ouders het gezag krijgt, als het kind bij gezamenlijk gezag 'klem of verloren zou raken tussen de ouders' of als dit om andere redenen in het belang van het kind noodzakelijk is.⁵¹

Een kind heeft recht op omgang met zijn ouders en met anderen met wie hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat.⁵² Voor de ouder die het gezag heeft volgt dit recht voor de ouder al uit de gezagsverhouding.⁵³ Ook de niet met gezag belaste ouder heeft recht op omgang met zijn kind en een verplichting tot omgang met zijn kind.⁵⁴ Na de beëindiging van de relatie kunnen ouders in onderling overleg met elkaar een omgangsregeling afspreken of de familierechter vragen een omgangsregeling vast te stellen. Ook ouders (met en zonder ouderlijk gezag) die niet getrouwd of geregistreerd partner zijn geweest en uit elkaar gaan als ook de biologische ouder kunnen de familierechter vragen om een omgangsregeling met hun kind. De rechter kan het recht

⁴⁴ Art. 1:251 lid 2 BW.

⁴⁵ Art. 1:253aa BW.

⁴⁶ Art. 1:253sa BW. Het gaat hier om twee vrouwen die een bekende donor hebben gebruikt voor de verwekking van het kind en daardoor niet allebei automatisch juridisch ouder worden van het kind dat tijdens hun huwelijk of geregistreerd partnerschap wordt geboren (art. 1:198 lid 1 sub b BW). Zij krijgen wel automatisch gezamenlijk gezag, tenzij het kind voor de geboorte door de bekende donor is erkend (art. 1:253sa lid 1 BW).

⁴⁷ Art. 1:252 lid 1 BW.

⁴⁸ Art. 1:251b BW.

⁴⁹ In 2022-2023 is een pilot uitgevoerd met een nieuwe gezagsmodule, in aanvulling op de Basisregistratie Personen (BPR) bij onderdelen van de politie, de Koninklijke Marechaussee en Veilig Thuis. Momenteel wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van de digitale gezagsmodule, zodat meer organisaties hiervan gebruik kunnen gaan maken. Zie: *Kamerstukken II 2023/24*, 33836 / 30072, nr. 88.

⁵⁰ Art. 1:253a BW.

⁵¹ Art. 1:251a lid 1 jo. 1:251 lid 2; art. 1:253aa lid 2; art. 1:253sa lid 2 en art. 1:253n BW.

⁵² Art. 1:377a lid 1 BW, zie ook art. 9 IVRK.

⁵³ Art. 1:247 lid 1 en 2 BW.

⁵⁴ Art. 1:377a lid 1 BW.



op omgang aan een ouder, al dan niet voor een bepaalde tijd, alleen ontzeggen als a) dit ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, b) de ouder ongeschikt of niet in staat moet worden geacht tot omgang, c) het kind van twaalf jaar of ouder ernstige bezwaren uit tegen omgang of d) omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.⁵⁵

In het kader van het UHA kan de rechter verwijzen naar omgangsbegeleiding. Hierbij worden de omgangsmomenten tussen de ouder en het kind begeleid door een hulpverlener en wordt er gewerkt aan de opbouw van het contact. Dit wordt vaak gecombineerd met ouderschapsbemiddeling.⁵⁶

De rechtspleging in scheidingszaken is geregeld in de artikelen 814–832 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Gehuwden en geregistreerd partners (en samenwonende ouders met gezamenlijk gezag) zijn verplicht bij het verzoek tot (echt)scheiding een ouderschapsplan in te dienen bij de familierechter.⁵⁷ In het ouderschapsplan moeten afspraken staan over de betrokkenheid van de kinderen bij het ouderschapsplan; hoe de zorg en opvoeding verdeeld worden (zorgregeling), of de omgang met de kinderen geregeld wordt (omgangsregeling); hoe en hoe vaak men elkaar informatie geeft over het kind; hoe men samen beslissingen neemt over belangrijke onderwerpen, bijvoorbeeld over de schoolkeuze; en de verdeling van de kosten van de verzorging en opvoeding (kinderalimentatie).⁵⁸

De rechterlijke procedure over gezag en omgang bij de burgerlijke rechter is een verzoekschriftprocedure. De rechter doet een uitspraak aan de hand van de feiten en omstandigheden die zijn ingebracht door de ex-partners. Minderjarige kinderen zijn geen zelfstandige procespartij. Kinderen van twaalf jaar, en in uitzonderlijke gevallen vanaf acht jaar, worden wel uitgenodigd om gehoord worden door de rechter.⁵⁹ Als bij het horen van een minderjarig kind ernstige bezwaren tegen de omgang met zijn ouder blijken, kan de rechter het recht op omgang ontzeggen.⁶⁰ De rechter kan hierover ambtshalve een beslissing nemen.⁶¹

De bijzondere curator van artikel 1:250 BW

De rechter kan in gezag- en omgangszaken op verzoek van een ouder of een kind of ambtshalve een bijzonder curator benoemen als de belangen van de met gezag belaste ouder in strijd zijn met de belangen van de minderjarige.⁶² Als één van de ouders en het kind het niet eens zijn met de omgangsregeling kan de rechter een bijzonder curator aanstellen voor het kind.⁶³ De bijzonder curator vertegenwoordigt de

⁵⁵ Art. 1:377a lid 3 BW.

⁵⁶ 'Het Uniforme Hulpaanbod (UHA)', www.rechtspraak.nl.

⁵⁷ Art. 815 en art. 828 Rv.

⁵⁸ 'Wat moet er in een ouderschapsplan staan?', www.rijksoverheid.nl.

⁵⁹ Art. 809 lid 1 Rv.

⁶⁰ Art. 1:377a lid 3 onder c BW.

⁶¹ Art. 1:377g BW.

⁶² 'Bijzondere curator', www.rechtspraak.nl.

⁶³ Art. 1:250 BW; Van Aar, Lenglet & Torregrosa 2023, p. 39.



belangen van het kind bij de familierechter en kan bij een complexe scheiding en contactverlies onderzoeken of en in welke vorm contact tussen het kind en de ouder(s) hersteld kan worden. Hij voert daartoe gesprekken met het kind en de andere betrokkenen en brengt daarvan verslag uit aan de rechtbank. De bijzondere curator kan ook zelf namens het kind een procedure starten, bijvoorbeeld om het gezag van een van beide ouders te beëindigen op grond van artikel 1:251a lid 4 BW.

De figuur van een kindbehartiger wordt ook steeds vaker ingezet. Dit is een professional die kinderen van gescheiden ouders ondersteunt.⁶⁴ Uit het jaarverslag van de Rechtspraak blijkt dat familierechters positief zijn over de komst van de kindbehartiger, maar dat het soms lastig is deze in te passen in een procedure en een eigen plek te geven. De kindbehartiger heeft geen wettelijke basis in het BW.⁶⁵

Jeugdhulp en jeugdbescherming

Als er grote zorgen zijn over de veiligheid en ontwikkeling van een kind, dan kan de overheid ingrijpen in het gezinsleven van ouders en kind met een jeugdbeschermingsmaatregel. De kinderrechter kan een kind tijdelijk onder toezicht plaatsen bij een GI, wanneer de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigd wordt.⁶⁶ De jeugdbeschermer kan onder meer ouders aanwijzingen geven over de omgang, hen begeleiding bieden en de rechter vragen een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen.⁶⁷ In een crisissituatie kan een VOTS worden uitgesproken. Bij een OTS houden ouders het (beperkte) gezag. De rechter kan ook een machtiging tot uithuisplaatsing afgeven aan de GI als dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind of het onderzoek van de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van het kind.⁶⁸ Bij acuut gevaar kan een spoedmachtiging afgegeven worden. Als het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de ouders binnen aanvaardbare termijn niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind te dragen of bij misbruik van het gezag kan de kinderrechter het gezag van ouders beëindigen.⁶⁹

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Zij zijn verantwoordelijk voor de VT-organisaties, het bieden van vrouwenopvang en andere vormen van hulp en ondersteuning. De vrijwillige hulpverlening voor volwassenen is geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), voor jeugdigen in de Jeugdwet (Jw).⁷⁰ Op grond van de Wmo dient de gemeente periodiek een plan op te stellen om huiselijk geweld te voorkomen en te

⁶⁴ Zie: 'Kindbehartiger', kindbehartiger.nl.

⁶⁵ De Rechtspraak 2024, p. 16.

⁶⁶ Art. 1:255 BW e.v.

⁶⁷ Van Aar, Lenglet & Torregrosa 2023, p. 40.

⁶⁸ Art. 1:265a BW e.v. en art. 6.1.2. Jw.

⁶⁹ Art. 1:266 BW e.v. Het invullen van de aanvaardbare termijn is een casuïstisch proces en leidt in de praktijk tot interpretatievragen, waardoor de invulling hiervan complex is, zie Bruning e.a. 2022, p. 5.

⁷⁰ VNG 2024, p. 24-30.

bestrijden.⁷¹ In hoofdstuk 4 van de Wmo 2015 zijn de taken van VT beschreven. Op basis van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor 'gemeentelijk beleid inzake preventie, vrijwillige jeugdhulp en jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering'.⁷² Dit betekent dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben voor de preventieve aanpak, de hulp in het vrijwillig kader, de toegang tot de specialistische hulp, en de GI.⁷³ Om het integraal werken binnen de gemeente te bevorderen is de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS) bij de Tweede Kamer ingediend, waarin de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens geregeld wordt in het sociale domein.⁷⁴

Tijdelijk huisverbod

De burgemeester of hulpofficier van justitie kan een tijdelijk huisverbod opleggen aan een pleger van huiselijk geweld.⁷⁵ Incidenten die kunnen leiden tot het opleggen van een huisverbod zijn onder andere bedreiging, psychisch geweld, lichamelijk geweld en de aanwezigheid van kinderen, als getuige of slachtoffer van geweld.⁷⁶ Het tijdelijk huisverbod geldt voor tien dagen en de pleger mag in die periode geen contact hebben met de partner en kinderen. Het tijdelijk huisverbod kan door de burgemeester verlengd worden tot maximaal vier weken. VT wordt ingelicht over het tijdelijk huisverbod en gaat voor het gezin hulpverlening opstarten. Wanneer het gezin meewerkt aan hulpverlening kan het huisverbod ingetrokken worden. Tegen een tijdelijk huisverbod kan de betrokkene in beroep gaan bij de bestuursrechter.⁷⁷

Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling bepaalt dat organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, sport, jeugdhulp en justitie een meldcode moeten hebben én het gebruik ervan moeten bevorderen. De meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling betreft een stappenplan waarin staat hoe de professional moet omgaan met het signaleren en melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbij hoort een afwegingskader per beroepsgroep. Bij vermoedens van acute en structurele onveiligheid is melden bij VT de norm.

⁷¹ Art. 2.1.2, lid 2 onder a Wmo 2015.

⁷² Art. 2.1 en 2.2 Jw.

⁷³ Hoofdstuk 3 en 4 Jw.

⁷⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36295, nr. 2.

⁷⁵ Wet tijdelijk huisverbod, 1 juli 2020.

⁷⁶ Besluit tijdelijk huisverbod, 1 januari 2009.

⁷⁷ 'Tijdelijk huisverbod en straf huiselijk geweld', www.rijksoverheid.nl.



De meldcode en kindcheck

Sinds 2013 is de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van kracht. Die wet houdt in dat alle organisaties die werken met kinderen en volwassenen een meldcode moeten hebben en medewerkers in staat moeten stellen daarmee te werken. Het doel van de meldcode is professionals te helpen eerder en beter te handelen als zij vermoeden dat een gezinslid thuis mishandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt wordt. De overheid heeft het basismodel meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling opgesteld. Sectoren en branches hebben dit voorbeeld vertaald naar hun achterban. Elke meldcode omvat dezelfde vijf stappen zoals opgenomen in het basismodel.

De meldcode bevat geen meldplicht, maar een meldrecht. Organisaties zijn verplicht een meldcode te hebben en professionals zijn verplicht te handelen volgens de stappen van de meldcode, maar het doorlopen ervan hoeft niet te leiden tot een melding. In de wet is opgenomen dat professionals het recht hebben te melden bij Veilig Thuis, ook als gezinsleden daar geen toestemming voor geven. Het meldrecht houdt in dat professionals persoonsgegevens van volwassenen en kinderen mogen doorgeven aan Veilig Thuis, zodat zij een onderzoek naar de gezinssituatie kunnen starten. Ook mogen professionals informatie geven als Veilig Thuis daar vanwege het onderzoek om vraagt.

De kindcheck is een wettelijk verplicht onderdeel van stap 1 van het Stappenplan van de meldcode. De kindcheck is aan de orde als een volwassene of adolescente cliënt in een (medische) situatie verkeert die minderjarige kinderen (ernstige) schade kan veroorzaken. De kindcheck houdt in dat de professional nagaat of de volwassene voor minderjarige kinderen zorgt en of kinderen daar veilig opgroeien. Als er zorgen bestaan over kinderen, dan kunnen de volgende stappen van de meldcode gevolgd worden.

Zie: 'Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling', www.rijksoverheid.nl;
'Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling', www.augeo.nl.

Strafrechtelijk kader

De term 'huiselijk geweld' of 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' komt als zodanig niet voor in het Wetboek van Strafrecht. De strafbaarstelling vindt plaats aan de hand van strafbare elementen. Een aantal artikelen is met name van belang voor de kwalificatie van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder kindermishandeling. Deze gaan over



mishandeling,⁷⁸ vernieling,⁷⁹ zedenmisdrijven,⁸⁰ vrijheidsberoving,⁸¹ bedreiging,⁸² belaging,⁸³ misdrijven tegen het leven gericht,⁸⁴ huisvredebreuk,⁸⁵ dwang⁸⁶ en verlating van mensen die hulp nodig hebben.⁸⁷ Bij schorsing van de voorlopige hechtenis van de verdachte of strafoplegging kan een tijdelijk contact- of locatieverbod opgelegd worden als bijzondere voorwaarde.

De Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling van het OM geeft een kader en regels voor de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.⁸⁸ In de aanwijzing wordt aangegeven dat het OM verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke afdoening en alleen betrokken is als er sprake is van een (vermoeden van een) strafbaar feit. Bij het inzetten van beschermingsmaatregelen, zoals een contact- of locatieverbod, wordt zo veel mogelijk samengewerkt met andere (overheids)instanties. Het is van belang dat onderzoek van verschillende organisaties op elkaar wordt afgestemd en informatie wordt gedeeld. Het OM betreft bij het invullen van strafrechtelijke afdoeningen informatie over eventuele niet-strafrechtelijke interventies en lopende hulpverleningstrajecten. Strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke interventies moeten op elkaar en op (vrijwillige) hulpverlening worden afgestemd. De veiligheid van het slachtoffer en andere betrokkenen en het stoppen van (dreiging van) geweld moeten voorop staan in de netwerksamenwerking. In de aanwijzing staat vermeld dat meldingen aan VT worden gedaan in gevallen waarin kinderen in de knel zitten, bijvoorbeeld door een complexe scheiding.

Op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) kan het OM zowel actief (op eigen initiatief) als passief (op verzoek) informatie verstrekken voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (art. 39f Wjsg).⁸⁹ Het betreft een bevoegdheid, dat wil zeggen dat derden geen recht hebben op informatie en er altijd een afweging plaats vindt. Als er nog geen definitieve vervolgingsbeslissing is genomen geldt als uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een zwaarwegend en spoedeisend belang (bijvoorbeeld bij een ernstig en acuut gevaar). De volgende doelen worden onder meer genoemd: het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing en het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn. De Aanwijzing Wjsg noemt als ontvangers van Wjsg-informatie onder meer rechterlijke ambtenaren ten behoeve van buiten het strafrecht gelegen wettelijke taken zoals het beslissen over

⁷⁸ Art. 300 e.v. Sr.

⁷⁹ Art. 350 Sr.

⁸⁰ Art. 239 e.v. Sr.

⁸¹ Art. 282 Sr.

⁸² Art. 285 Sr.

⁸³ Art. 285b Sr.

⁸⁴ Art. 287 e.v. Sr.

⁸⁵ Art. 138 Sr.

⁸⁶ Art. 284 Sr.

⁸⁷ Art. 450 Sr.

⁸⁸ Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2022A001), 1 maart 2022.

⁸⁹ Op basis van de Wet gegevensuitwisseling door samenwerkingsverbanden kan informatie verstrekt worden aan deelnemers aan zorg- en veiligheidshuizen (art. 2.24). De verwachting is dat deze wet 1 januari 2025 in werking treedt.



gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis, politieambtenaren, alle (lokale) overheidsinstanties (voor zover geen bijzondere wettelijke bepaling van kracht is), slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn, RvdK en GI's.

Toezicht op bijzondere voorwaarden bij veroordeling

In de memorie van toelichting bij de eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Sv) wordt aangegeven dat is voorgesteld dat de rechter of officier van justitie een toezichtopdracht kan geven bij bijzondere voorwaarden bij een strafrechtelijke veroordeling. De rechter of officier van justitie dient bij het stellen van bijzondere voorwaarden af te wegen of daarop ook actief toezicht moet worden gehouden door de (jeugd)reclassering of door een andere instelling of persoon. Wanneer actief toezicht wenselijk is, dient een toezichtopdracht in het vonnis of in de beslissing opgenomen te worden. De adviezen van de (jeugd)reclassering en de RvdK krijgen hierbij een belangrijke rol, omdat deze adviezen de rechter of officier van justitie in staat stellen een goede afweging te maken over de te stellen bijzondere voorwaarden en de noodzaak van actief toezicht door de (jeugd)reclassering.

Een voorbeeld dat genoemd wordt is een contactverbod zonder elektronisch toezicht. Als enkel een contactverbod als bijzondere voorwaarde wordt gesteld, wordt in veel gevallen volstaan met reactief toezicht. Echter, in bepaalde gevallen kan bij de naleving van een contactverbod de begeleiding door de (jeugd)reclassering van belang zijn. Bijvoorbeeld in de context van (ex-)partnergeweld waarbij sprake is van gezamenlijk gezag over kinderen. In een dergelijk geval kan de behoefte bestaan dat een vorm van contact hierover mogelijk is met de (ex-)partner jegens wie een contactverbod geldt, bijvoorbeeld in het kader van een zorgregeling of via een hulpverlener. In een dergelijk geval kan een toezichtopdracht toch wenselijk zijn.

Zie: 'Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering', www.internetconsultatie.nl.

Internationale verdragen

Uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) volgt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van kinderen bij hun ouders ligt. De overheid moet zorgen voor passende hulp en bijstand wanneer ouders dat nodig hebben in de uitoefening van hun verantwoordelijkheden.⁹⁰ Daarnaast mogen kinderen en ouders niet van elkaar gescheiden worden, tenzij dat in het belang

⁹⁰ Art. 18 IVRK.



van het kind is. Als ouders en kinderen toch gescheiden worden, dan hebben zij recht op regelmatig contact.⁹¹

Het belang van het kind vormt een eerste overweging bij het nemen van alle maatregelen die kinderen betreffen.⁹² Ieder kind moet in alle juridische procedures die hem aangaan de mogelijkheid krijgen gehoord te worden.⁹³ Daarnaast heeft ieder kind recht op bescherming tegen alle vormen van geweld, exploitatie, verwaarlozing en (seksueel) misbruik.⁹⁴ De staat draagt verantwoordelijkheid voor de procedures om deze bescherming te kunnen bieden.⁹⁵ Ieder slachtoffer heeft recht op maatregelen ter bevordering van geestelijk en lichamelijk herstel.⁹⁶

In General Comment nr. 14 adviseert het VN-Kinderrechtencomité dat in scheidingszaken aangetoond moet worden dat het belang van het kind is meegewogen.⁹⁷ Bij het beoordelen van de belangen van het kind moet ook gekeken worden naar de veiligheid van het kind. Daarbij gaat het niet alleen om de risico's op het moment van besluitvorming maar ook om toekomstige risico's en gevaren.⁹⁸ Het behoud van de gezinsomgeving van het kind kan strijdig zijn met de noodzaak het kind te beschermen tegen het risico van geweld of misbruik door ouders. In dergelijke situaties moeten de factoren tegen elkaar worden afgewogen om een oplossing te vinden die in het belang is van het kind.⁹⁹ Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt in General Comment nr. 12 dat het recht om gehoord te worden voor kinderen ook van toepassing is op procedures rondom de scheiding van ouders, voogdij en kindermishandeling.¹⁰⁰ Kinderen moeten effectief betrokken worden bij beschermende maatregelen en geïnformeerd worden over hun recht om gehoord te worden, om te voorkomen dat kindermishandeling, ook bij scheidingszaken, onder de radar blijft.¹⁰¹ Het VN-Kinderrechtencomité is van mening dat staten geen leeftijdsgrens moeten hanteren in het betrekken en horen van kinderen.¹⁰² In Nederland geldt de leeftijdsgrens voor het kindgesprek in onder andere gezag- en omgangszaken van twaalf jaar,¹⁰³ maar steeds meer gerechtshoven en rechtbanken roepen kinderen vanaf acht jaar op.¹⁰⁴

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) regelt het recht op gezinsleven voor ouders en kinderen. Een kind heeft recht op contact met

⁹¹ Art. 9 IVRK.

⁹² Art. 3 IVRK.

⁹³ Art. 12 lid 2 IVRK.

⁹⁴ Art. 19 lid 1 IVRK.

⁹⁵ Art. 19 lid 2 IVRK.

⁹⁶ Art. 39 IVRK.

⁹⁷ VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 29.

⁹⁸ Idem, par. 73-74.

⁹⁹ Idem, par. 81.

¹⁰⁰ VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 34.

¹⁰¹ Idem, par. 120.

¹⁰² Idem, par. 21.

¹⁰³ Art. 809 lid 1 Rv.

¹⁰⁴ De Rechtspraak 2024, p. 21; Zie ook: Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2024, p. 109.



beide ouders en ouders hebben recht op contact met hun kind. Dat recht kan worden beperkt als dit in de wet is geregeld en noodzakelijk is in verband met onder meer strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 31 van het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) regelt dat bij de vaststelling van de voogdij en een omgangsregeling voor de kinderen rekening wordt gehouden met huiselijk geweld, zoals gedefinieerd in artikel 3 onder b van het verdrag. Daarbij moet de overheid waarborgen dat de voogdij of een omgangsregeling niet ten koste gaat van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen. Kinderen die slachtoffer of getuige zijn van huiselijk geweld dienen bescherming en ondersteuning naar behoefte te ontvangen.¹⁰⁵ Daarnaast moeten psychologisch en fysiek geweld strafbaar gesteld worden.¹⁰⁶ Tot slot moet de staat maatregelen kunnen nemen zoals ontzetting uit de ouderlijke macht, als dit in het belang van het kind is.¹⁰⁷ GREVIO heeft de wettelijke en andere maatregelen onderzocht die Nederland neemt om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van Istanbul.¹⁰⁸ GREVIO constateert dat in Nederland geen richtlijnen bestaan over hoe in het besluitvormingsproces over voogdij en omgang rekening moet worden gehouden met huiselijk geweld gericht tegen het slachtoffer.¹⁰⁹

In de EU Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is opgenomen dat lidstaten moeten zorgen voor plekken waar veilig contact, waar nodig onder toezicht, mogelijk is tussen het kind en een ouder die verdacht wordt van het plegen van geweld.¹¹⁰ Daarnaast schrijft de richtlijn voor dat relevante bevoegde autoriteiten toegang moeten hebben tot informatie over geweld in afhankelijkheidsrelaties om het belang van het kind in civiele procedures betreffende kinderen te kunnen beoordelen.¹¹¹ Ook moet er instantie-overschrijdende coördinatie en samenwerking plaatsvinden.¹¹² Professionals moeten adequate training en informatie krijgen voor het identificeren, voorkomen en aanpakken van geweld in afhankelijkheidsrelaties.¹¹³ Daarnaast moeten er interventieprogramma's beschikbaar zijn voor plegers.¹¹⁴ Deze richtlijn moet nog in werking treden en na inwerkingtreding hebben de EU lidstaten drie jaar om deze te implementeren in nationale wetgeving.¹¹⁵

¹⁰⁵ Art. 26 lid 1 Verdrag van Istanbul.

¹⁰⁶ Idem, art. 33 en art. 35.

¹⁰⁷ Idem, art. 45 lid 2.

¹⁰⁸ GREVIO 2020.

¹⁰⁹ GREVIO 2020, par. 200.

¹¹⁰ Art. 32 lid 2 Richtlijn (EU) 2024/1385 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

¹¹¹ Idem, art. 32 lid 1.

¹¹² Idem, art. 40.

¹¹³ Idem, art. 36.

¹¹⁴ Idem, art. 37.

¹¹⁵ Idem, art. 32 lid 1; zie ook art. 40.



Rond 2027 wordt een Nederlandse uitvoeringswet Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld verwacht.¹¹⁶

¹¹⁶ Ministeries van VWS, JenV & OCW 2024.



3 Knelpunten in de aandacht voor kind-onveiligheid in complexe (ex-)partnerrelaties

In dit hoofdstuk wordt het probleem van kind-onveiligheid in complexe (ex-) partnerrelaties bij gezag- en omgangszaken geanalyseerd aan de hand van de interviews die hebben plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartners. Eerst wordt ingegaan op het signaleren van kind-onveiligheid in complexe (ex-)partnerrelaties en de veranderde visie op scheidingsconflicten (par. 3.1), daarna volgt een beschrijving van de gesignaleerde knelpunten bij het vaststellen van kind-onveiligheid (par. 3.2), de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen organisaties (par. 3.3) en het voorzien in een passend hulpaanbod (par. 3.4).

3.1 Signalen van kind-onveiligheid

In de gesprekken die gevoerd zijn met de ketenpartners komt naar voren dat er het afgelopen jaar steeds meer aandacht is gekomen voor geweld in afhankelijkheidsrelaties en met name vormen van psychisch geweld, zoals dwingende controle en intieme terreur. Verschillende partijen geven aan dat hun begrip van en omgang met complexe scheidingen en geweld in afhankelijkheidsrelaties in ontwikkeling is. De alertheid dat er sprake kan zijn van kind-onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties is dus aanwezig, maar wie dat signaleert, op welk moment en wie dan zorgt dat de informatie op de juiste plek komt, verschilt van situatie tot situatie.

Veranderde visie op scheiding

Vrijwel alle geïnterviewde deskundigen geven aan dat het uitgangspunt bij gezag- en omgangszaken lange tijd was dat ouders, als zij geen overeenstemming konden bereiken, gelijkwaardige partijen zijn die met een conflict bij de rechter komen en daar samen uit moeten komen.¹¹⁷ Er werd uitgegaan van een vechtscheidingsframe, waarbij beide ouders een gelijk aandeel hebben in het conflict, samen tot een oplossing moeten komen en dat wanneer partners uit elkaar gaan het conflict en eventueel geweld stopt. Het verlies van contact met één van de ouders werd gezien als een veiligheidsrisico voor kinderen. Tegelijkertijd is kennis over geweld in afhankelijkheidsrelaties, met dwingende controle en intieme terreur toegenomen. Daarmee is er meer aandacht en bewustzijn gekomen voor vormen van psychisch geweld, die niet altijd als zodanig herkend en gesignaleerd worden. In die situaties is het juist niet wenselijk dat ouders er samen uit proberen te komen, omdat dat in de praktijk vaak een voortzetting van de afhankelijkheidsrelatie in de hand werkt. Het geweld tussen partners als gevaar voor de veiligheid en ontwikkeling van het kind kan daarnaast onderschat worden.¹¹⁸

¹¹⁷ Zie: Hendriks & Vledder 2023.

¹¹⁸ Steketee e.a. 2020, p. 152-153; Lückers 2023, p. 205.



Recent is er bij de rechtsprekende macht en andere organisaties meer aandacht gekomen voor geweld in afhankelijkheidsrelaties en de ongelijke positie die tussen ouders kan bestaan. Het insteken op gezamenlijkheid is niet altijd meer het uitgangspunt. Rechters zijn tot het voortschrijdende inzicht gekomen dat geweld in sommige situaties na scheiding kan verergeren en dat interventies zoals mediation in het geval van intieme terreur contraproductief werken.¹¹⁹ Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden stelde onlangs in een zaak over omgang en (on)veiligheid het volgende:

‘In de Nederlandse wetgeving op het gebied van omgang wordt niet expliciet genoemd dat geweld tegen vrouwen/mannen of huiselijk geweld een factor is waarmee de rechter rekening houdt bij het nemen van zijn beslissing, maar vanzelfsprekend is dat de Nederlandse rechter dat wel (expliciet) moet (gaan) doen; de veiligheid van de ouder en het kind zal centraal moeten staan bij de beslissing of een omgangsregeling in het belang van het kind is. Voor het hof betekent dit dat het bij de beslissingen over de omgang er rekening mee zal houden dat de rechten en de veiligheid van de moeder en [de minderjarige] gewaarborgd zijn’.¹²⁰

Het hof is in deze zaak van mening dat hoewel het voor een kind in principe van belang is om contact met beide ouders te hebben, in dit geval aan (de zorgen over) de veiligheid van het kind meer belang moet worden gehecht. ‘Het hof is van oordeel dat er, voordat nagedacht kan worden over het starten van een omgangsregeling, duidelijkheid moet zijn over wat de agressieproblematiek van de vader betekent voor de veiligheid van [de minderjarige]’.¹²¹ Het komt daarmee tot het oordeel dat het niet in het belang van het kind is om een omgangsregeling met de vader te bepalen.

Het inzicht dat ouders er in sommige gevallen samen niet uitkomen, leidt ertoe dat de vFAS aangeeft dat de advocaat een groter belang zou moeten behartigen dan alleen dat van de cliënt, wanneer er minderjarige kinderen aanwezig zijn in een gezin met complexe scheidingsproblematiek. Het ‘toernooimodel’ dat is de praktijk bestaat, waarbij ex-partners tegenover elkaar staan, dient niet altijd de belangen van de kinderen. De vFAS is van mening dat advocaten verantwoord moeten omgaan met de wensen en verzoeken van hun cliënten. Dat wil zeggen dat advocaten de belangen van kinderen mee moeten wegen in de verzoeken die ouders willen indienen bij de rechter. In onderzoek naar rechterlijke instrumenten die ingezet kunnen worden bij het niet naleven van een omgangsregeling, wordt ook geconstateerd dat in uiterste gevallen het in het belang van het kind kan zijn om de omgangsafspraken niet af te dwingen, bijvoorbeeld wanneer er al lange tijd hevige strijd bestaat tussen ouders waar het kind last van heeft.¹²² De NOVA stelt dat de meeste advocaten in het familie- en jeugdrecht zeer betrokken zijn en vraagt zich af of meer kwaliteitseisen voor advocaten een oplossing is voor betere signalering van geweld in afhankelijkheidsrelaties en oog voor

¹¹⁹ Derksen, Daru & Aarsen 2024.

¹²⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 6 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3124, par. 5.4.

¹²¹ Idem, par. 5.6.

¹²² Van Aar, Lenglet & Torregrosa 2023, p. 8.

de belangen van kinderen. Er bestaat al een uitgebreid pakket aan deskundigheidseisen en gedragsregels vanuit de NOvA, de vFAS en de Raad voor Rechtsbijstand, wat maakt dat de meerwaarde van hogere eisen eerst goed onderzocht moet worden.

Gebrek aan kennis

Verschillende partijen geven aan dat het vergroten van kennis en het verbeteren van de signalering van veiligheidsrisico's noodzakelijk zijn. Bijna alle ketenpartners geven aan dat, ondanks de recent toegenomen aandacht voor geweld in afhankelijkheidsrelaties, er een gebrek aan kennis bestaat, met name op het terrein van intieme terreur en dwingende controle. Dit kan leiden tot onbegrip of verkeerde inschatting van de situatie. Bijvoorbeeld op scholen, bij huisartsen en lokale wijkteams moet gericht worden doorgevraagd en gehandeld bij vermoedens van kind-onveiligheid. Maar ook moet de kindcheck door de politie meer systematisch uitgevoerd worden en meldingen van onveiligheid moeten snel en adequaat opgepakt worden. Er lijkt onvoldoende kennis te bestaan over de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling en de stappen die professionals kunnen zetten wanneer zij vormen van geweld en kindermishandeling signaleren. Op bijvoorbeeld scholen bestaat terughoudendheid om signalen van kindermishandeling te melden bij VT, om de relatie met het kind en de ouders niet onder druk te zetten. Daarnaast weten scholen vaak niet welke gevolgen een melding bij VT kan hebben voor het gezin. De politie en het OM werken met name incident gestuurd en zijn meer gericht op vormen van fysiek geweld, zichtbaar letsel en mogelijk strafbaar gedrag. Psychisch geweld is veel moeilijker te bewijzen in het strafrechtelijk kader en krijgt daardoor minder aandacht.

Eén van de taken van de lokale wijkteams is het signaleren en bespreekbaar maken van zorgen over veiligheid. Het gebruik van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling is daarbij verplicht.¹²³ Op basis van de meldcode beslist het lokale wijkteam of melden bij VT noodzakelijk is of dat zelf hulp verlenen of organiseren mogelijk is. Daarvoor is het nodig dat professionals specifieke geweldsvormen en -patronen kunnen signaleren, waaronder dwingende controle en intieme terreur.¹²⁴ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft echter geconstateerd dat niet elke regio alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties goed signaleert, omdat in iedere gemeente de aandacht per thema wisselt.¹²⁵

¹²³ 'Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling', www.rijksoverheid.nl.

¹²⁴ VNG 2024, p. 26.

¹²⁵ IGJ 2023a; Ook wat betreft stalking heeft de IJenV geconstateerd dat er blijvend behoefte is aan passende training en opleiding bij onder andere de politie, het OM en VT (IJenV 2023, p. 4).



Wachtlijsten Raad voor de Kinderbescherming

Vanwege de lange wachttijd bij de RvdK kiezen sommige rechters ervoor om geen gezag- en omgangsonderzoek aan te vragen. De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en de IGJ hebben geconstateerd dat er geen zicht is op de veiligheid van kinderen die op de wachtlijst staan voor een gezag- en omgangsonderzoek (IJenV en IGJ 2023). In het geval van een gezag- en omgangsonderzoek gaat de RvdK uit van een geschil tussen de ouders over de zorg voor het kind dat opgelost moet worden. De ouders zijn op dat moment verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid van het kind, ook wanneer zij bij de RvdK op de wachtlijst staan. Wanneer er zorgen zijn over de veiligheid dan kunnen de lokale wijkteams en VT daar een rol in spelen, maar dan moet er wel een melding gedaan worden bij VT. De geïnterviewde deskundigen geven aan dat daarvoor de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling goed toegepast moet worden.

Uit de interviews blijkt dat bij de verschillende partijen onvoldoende bewustzijn bestaat van het feit dat getuige zijn van (ex-)partnergeweld ook een vorm van kindermishandeling is en dat (ex-)partnergeweld onveiligheid voor het kind kan veroorzaken. Dit bewustzijn moet vroeg en vooraan in de keten aanwezig zijn, zodat het kan helpen in het beter waarborgen van de veiligheid van kinderen. De vFAS vindt het bijvoorbeeld belangrijk dat advocaten getraind worden in de vragen die zij kunnen stellen bij een intake, om geweld in afhankelijkheidsrelaties te kunnen signaleren en te kunnen doorverwijzen naar hulpverlening.

Verschillende doelgroepen

Wat betreft het signaleren van kind-onveiligheid geven de geïnterviewde deskundigen aan dat het van belang is om aandacht te hebben voor mensen die meer geïsoleerd zijn van de maatschappij en mogelijk zorgmijddend zijn. Men kan daarbij denken aan ouders met psychiatrische- en/of verslavingsproblematiek, vrouwen die te maken hebben met intieme terreur en/of eerge relateerd geweld, mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen zonder een eigen ondersteunend netwerk, mannen die mishandeld worden, streng religieuze mensen en arbeidsmigranten. Onder slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties bestaat volgens de geïnterviewde deskundigen ook terughoudendheid om zelf aan te kloppen bij instanties, vanwege angst voor de mogelijke gevolgen daarvan. Het beeld heerst dat VT en de RvdK ervoor zorgen dat kinderen uithuisgeplaatst worden, in plaats van dat hulpverlening wordt geboden aan het gezin. Bij de groep hoogopgeleide ouders kan psychisch geweld ook onopgemerkt blijven en zij melden zich niet vaak zelf bij hulpverlening. Deze doelgroep heeft vaak meer middelen tot zijn beschikking voor juridische procedures, wat een complexe scheiding nog ingewikkelder kan maken.



3.2 Vaststellen van kind-onveiligheid

Naast het hierboven beschreven gebrek aan kennis over geweld in afhankelijkheidsrelaties en de knelpunten in het signaleren daarvan, blijkt het ook lastig om kind-onveiligheid in gezinnen waar sprake is van geweld in afhankelijkheidsrelaties vast te stellen door middel van screening en diagnostiek. Dit komt onder andere door wachtlijsten en door het gebruik van verschillende screeningsinstrumenten door ketenpartners, waarvan de betrouwbaarheid en voorspellende waarde nog niet altijd in voldoende mate zijn vastgesteld voor de Nederlandse context.

Uit de interviews komt naar voren dat ketenpartners gebruik maken van verschillende instrumenten voor screening en diagnostiek op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het Landelijk Netwerk Veilig Thuis raadt de VT-organisaties aan om het screeningsinstrument MASIC (*Mediator's Assessment of Safety Issues and Concerns*) en het NICHD (*National Institute of Child Health and Human Development*) interviewprotocol voor kinderen te gebruiken.¹²⁶ Het is niet duidelijk of deze instrumenten door alle VT-organisaties structureel worden ingezet, maar er is toenemende aandacht bij VT voor het trainen van professionals in het gebruik van deze instrumenten. Met kinderen wordt doorgaans op een neutrale plek gesproken door VT-medewerkers, zoals op school. Men maakt daarbij gebruik van de Drie Huizen methode om met kinderen in gesprek te gaan.¹²⁷ De IGJ heeft in december 2023 zorgen geuit over de lange wachttijden bij VT-organisaties. Een grote meerderheid van de veiligheidsbeoordelingen wordt niet binnen de wettelijke termijn van vijf dagen afgerond en ook de vervolgonderzoeken kunnen niet binnen tien weken afgerond worden. Wachtlijsten lopen uiteen van enkele weken tot enkele maanden en soms een jaar. In het voorjaar van 2024 voert de IGJ verdiepend toezicht uit bij enkele Veilig Thuis-organisaties, om te onderzoeken of VT voldoende zicht houdt op de veiligheid van de leden van gezinnen en huishoudens die op de wachtlijsten staan en welke gevolgen de lange wachttijden en wachtlijsten hebben voor de betrokkenen.¹²⁸

Wanneer in het strafrechtelijke kader een verdachte van geweld in afhankelijkheidsrelaties op ZSM besproken wordt, dan wordt dit door de politie gemeld bij VT en wordt door VT een veiligheidsbeoordeling gemaakt. De politie maakt gebruik van het screeningsinstrument SASH (*Screening Assessment for Stalking and Harassment*), die door getrainde medewerkers afgenomen wordt. Op basis hiervan neemt men de beslissing of verdere vervolging wordt ingezet. De SASH kan ook gebruikt worden wanneer de politie een stopgesprek wil inzetten, om een verdachte van beginnende stalking bewust te maken van de gevolgen van zijn gedrag voor de ander en de mogelijke strafrechtelijke gevolgen wanneer het gedrag niet stopt.

¹²⁶ Landelijk Netwerk Veilig Thuis 2024, p. 3-5.

¹²⁷ 'Voorbeeld vragen drie huizen', www.samenwerkenwijaanveiligheid.nl.

¹²⁸ IGJ 2023b.



De RvdK kan op verzoek van de rechter onderzoek doen in scheidingszaken en de rechter adviseren. Dit kan de RvdK doen door op verzoek van de rechter ter zitting mondeling advies te geven of een gezag- en omgangsonderzoek te starten en een schriftelijk advies te geven. Een knelpunt hierbij is de lange wachttijd bij de RvdK.¹²⁹ Rechters geven aan dat zij dit meenemen in hun overweging en er in sommige gevallen voor kiezen om geen onderzoek aan te vragen. Wanneer er duidelijke signalen aanwezig zijn van bedreiging van de ontwikkeling van een kind kan de RvdK besluiten om een beschermingsonderzoek te starten. De RvdK geeft aan dat hier terughoudend mee wordt omgegaan, omdat het in principe om een geschil gaat tussen ouders en de overheid daarbij op afstand hoort te staan.¹³⁰

De geïnterviewde GI's geven aan dat het toezien op de veiligheid van het kind één van hun belangrijkste taken is. Hiervoor gebruiken zij risicotaxatie instrumenten zoals het *Actuarieel Risicotaxatie Instrument voor Jeugdbescherming* (ARIJ) en het *Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid* (LIRIK). Ook verdiepen de in dit advies bevraagde GI's zich in het gebruik van de SCRES (*Screening en Evaluatie bij Scheidingshulp*)¹³¹ en de MASIC, maar deze instrumenten worden in de praktijk nog niet door hen gebruikt.

De in het kader van dit advies geïnterviewde advocaten en rechters geven aan dat zij in het familie- en jeugdrecht niet aan waarheidsvinding kunnen doen. Voor hen is het moeilijk om de beschuldigingen die ouders uiten te beoordelen. De geïnterviewde advocaten vindt dat, wanneer zij het vermoeden hebben dat het om valse beschuldigingen gaat, zij de taak hebben om niet in alle verzoeken van hun cliënt mee te gaan. Zij vinden dat een familierechtadvocaat de morele taak heeft om de belangen van alle gezinsleden in ogenschouw te nemen als er kinderen bij betrokken zijn. Rechters zijn van mening dat dat zij de deskundigheid van andere professionals, zoals de RvdK, nodig hebben om deze zaken te kunnen beoordelen.

Kortom, via verschillende juridische routes wordt kind-onveiligheid op verschillende manieren gesignaleerd en vastgesteld met verschillend instrumentarium. Door wachttijsten duurt het soms langer dan wenselijk om vast te stellen of er sprake is van kind-onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties, wat maakt dat het voor advocaten en rechters bij gezag- en omgangszaken soms onmogelijk is een tijdige en passende inschatting te maken van wat er aan de hand is.

3.3 Informatie-uitwisseling en samenwerking

Uit het hier bovenstaande blijkt dat onduidelijk is wie kind-onveiligheid signaleert en hoe dit vastgesteld wordt. Maar ook over de stap daarna bestaat onduidelijkheid: welke informatie mag door wie gedeeld worden in het belang van het kind?

¹²⁹ IJenV & IGJ 2023.

¹³⁰ Zie: Van Montfoort & Bruning 2023.

¹³¹ 'Info over SCRES', www.uu.nl.



Er bestaan op verschillende vlakken knelpunten wat betreft samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Uit de interviews blijkt dat contact en informatie-uitwisseling tussen de strafrechtketen, de jeugdbeschermingsketen en het familierecht niet vanzelfsprekend zijn en dat niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het nemen van initiatief daartoe. Informatie-uitwisseling tussen de politie, het OM, VT, de RvdK en de GI's vindt weinig plaats, onder andere ter bescherming van de privacy van betrokkenen. Ook melden de geïnterviewde deskundigen dat de informatie-uitwisseling bemoeilijkt wordt door het feit dat veel organisaties niet landelijk werken en dat regionaal of gemeentelijk afspraken over uitwisseling en samenwerking verschillen. Ook bestaat mogelijk angst voor tuchtrechtelijke aansprakelijkheid, waardoor men terughoudend is in het delen van informatie. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over welke informatie met wie en op welk moment gedeeld mag worden.¹³² Wanneer er zorgen bestaan over de veiligheid van een kind is het echter van belang dat de op dat moment verantwoordelijke instantie toegang heeft tot relevante en objectieve informatie. Uit de interviews blijkt dat professionals graag meer informatie van elkaar willen verkrijgen over een casus, maar dat het moeilijk is om de juiste ingang daarvoor te vinden. De twee onderstaande voorbeelden illustreren dit.

Informatie-uitwisseling VT, politie en OM

VT kan informatie op hoofdlijnen over eerdere registraties van een persoon opvragen bij de politie. De politie wil graag weten waarom VT deze informatie vraagt (bijvoorbeeld vanwege een huisbezoek) en het delen van informatie moet aanleiding geven tot verdere afstemming.

Het OM geeft aan dat VT niet standaard contact zoekt met het OM wanneer zij met een zaak bezig zijn. Ook krijgt het OM weinig zaken doorgestuurd van VT wanneer vermoedens bestaan van strafbare vormen van geweld. Het OM zou graag vaker contact hebben met VT.

¹³² De IJenV heeft ook geconstateerd dat informatievoorziening aan slachtoffers van stalking onvoldoende is, onder andere doordat er geen vaste aanspreekpunten voor slachtoffers zijn bij de politie en het OM (IJenV 2023, p. 5).



Informatie aan rechters

Familierechters geven aan dat zij bij gezag- en omgangszaken afhankelijk zijn van het dossier dat de twee partijen aanleveren. In eerste aanleg is dat doorgaans een beknopt dossier, waarin weinig onderbouwing is te vinden van mogelijk geweld in afhankelijkheidsrelaties. In gezag- en omgangszaken hebben rechters doorgaans geen contact met VT of de politie. In jeugdbeschermingszaken gebeurt dat vaker. De ouder die slachtoffer is van geweld in afhankelijkheidsrelaties kan dit aangeven in de processtukken voor de familierechter. Het is onduidelijk of familierechters informatie over de justitiële gegevens van ouders op kunnen vragen. Door gebrek aan onderbouwing van vermoedens van geweld, en met name intieme terreur, is het moeilijk voor rechters om daar hun uitspraak op af te stemmen. Een knelpunt dat in de praktijk ervaren wordt is dat rapportages van VT betrokken worden in een gezag- en omgangszaak, terwijl deze niet geschreven worden met het doel om als inbreng te dienen voor een rechtszaak. Hierdoor kan het voorkomen dat incidenten van langer geleden nog invloed hebben op de besluitvorming van de rechter. VT heeft geen zicht op wat er met deze informatie gebeurt, omdat de VT-medewerkers niet worden uitgenodigd op zitting.

De geïnterviewde deskundigen geven aan dat het gebrek aan informatie-uitwisseling in de praktijk kan leiden tot tegenstrijdige visies op omgang, waarbij bijvoorbeeld in het strafrechtelijk kader een contactverbod met de (ex-)partner wordt opgelegd en in het familierechtelijk kader een omgangsregeling met de kinderen, waarvoor toch contact met de (ex-)partner nodig is.¹³³ Of waarbij een GI omgang wil faciliteren tussen een ouder en kinderen, waar dat vanwege een contactverbod niet mag. Ook wanneer een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, is de jeugdbeschermer doorgaans niet op de hoogte van lopende strafzaken, alleen wanneer ouders dit zelf melden. De deskundigen geven aan dat het lastig is voor jeugdbeschermers om hierover contact te krijgen met het OM.

Tussen de eerder beschreven juridische routes lijkt informatie-uitwisseling moeizaam te verlopen, doordat onduidelijk is welke informatie met wie en op welk moment gedeeld mag worden. Tussen de ketenpartners bestaat onvoldoende afstemming en samenwerking op dit terrein.

¹³³ Ook volgens GREVIO houdt de rechter onvoldoende rekening met het gedrag van de pleger in het verleden en zijn familierechters vaak niet op de hoogte van een lopende strafzaak wegens huiselijk geweld tegen een van de ouders (par. 202).



3.4 Ontbreken van passend hulpaanbod

Uit de interviews blijkt daarnaast dat er knelpunten bestaan wat betreft de beschikbaarheid van adequate hulpverlening voor gezinnen waar onveiligheid speelt. De ketenpartners benoemen dat bij geweld in afhankelijkheidsrelaties hulpverlening aan alle leden van het gezin gegeven moet worden. In de praktijk is het echter bijna onmogelijk om integraal te werken. De schotten tussen de zorg voor jeugdigen en volwassenen en de bijbehorende financiering staan dat in de weg.¹³⁴ Ouders kunnen niet verplicht worden tot het meewerken aan hulpverlening, alleen wanneer het onderdeel is van een strafrechtelijke veroordeling. Daarnaast vormen wachtlijsten, een eigen bijdrage en voorwaarden gesteld door zorgverzekeraars drempels voor mensen om hulpverlening te krijgen via de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Ook bestaan er verschillen tussen regio's in het hulpverleningsaanbod en in de aanwezigheid van wachtlijsten.¹³⁵ Verschillende geïnterviewde deskundigen geven tot slot aan dat omgangsbegeleiding niet voldoende beschikbaar is, vanwege beperkte capaciteit en financiële middelen. Ook bestaan er nog weinig effectieve interventies voor plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Onlangs heeft ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) aangegeven dat de rechten en belangen van kinderen beter geborgd moeten worden, specifiek in domeinen die volwassenen betreffen, zoals wonen, financiën en gezondheid.¹³⁶

GI's zien dat het voor jeugdbeschermers ingewikkeld is om in gezinnen waarin intieme terreur speelt onpartijdig te blijven; zij voelen zich klem zitten tussen de twee partijen. GI's zien dat het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel in een complexe scheiding niet altijd tot verbetering van de situatie in het gezin leidt. De GI krijgt de opdracht om de omgang tussen ouders en kinderen te organiseren, maar door de conflicten en het feit dat de jeugdbeschermer zich richt op de ontwikkeling van het kind, is dit een moeilijke taak. Daarnaast kan de jeugdbeschermer de ouders niet verplichten om mee te werken aan behandeling voor hun problemen, terwijl daar wel een deel van de oplossing ligt. Een jeugdbeschermingsmaatregel blijkt dan ook niet altijd de oplossing te zijn in een complexe scheiding.

Ook op het gebied van (complexe) scheidingen hangt het aanbod van hulpverlening af van de gemeente waarin men woont. Er is te weinig aanbod en er bestaan wachtlijsten.¹³⁷ De lokale wijkteams worden overvraagd en kunnen door een tekort aan personeel en middelen niet aan de zorgvragen voldoen.¹³⁸ Rechters en advocaten hebben daarnaast weinig zicht op de beschikbare hulp in hun regio.

¹³⁴ Zie ook: RSJ 2023b, p. 47.

¹³⁵ Zie ook: Veldhuyzen & Den Outer 2020, p. 21-23.

¹³⁶ RVS 2023.

¹³⁷ De Rechtspraak 2024, p. 37.

¹³⁸ IGJ & IJenV 2024; IJenV & IGJ 2023; IGJ & IJenV 2022.



4 Oplossingen voor het aanpakken van kind-onveiligheid

In dit hoofdstuk worden de oplossingsrichtingen, voor de in hoofdstuk 3 benoemde knelpunten, die zijn aangedragen door de verschillende ketenpartners gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op informatie-uitwisseling en samenwerking (par. 4.1), waarna de signalering en screening van kind-onveiligheid (par. 4.2) en het hulpaanbod (par. 4.3) volgen.

4.1 Verbeteren van informatie-uitwisseling en samenwerking

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat er onder de ketenpartners duidelijkheid moet zijn over welke partij verantwoordelijk is voor het delen van welke informatie en op welk moment. In de praktijk ontbreekt het aan regie in casussen waarin onveiligheid van kinderen bestaat als gevolg van complexe (ex-)partnerrelaties. Alle geïnterviewde partijen geven aan dat men meer wil samenwerken ten behoeve van informatie-uitwisseling. Het is van belang dat partijen in de keten elkaar beter weten te vinden om zo hun acties rondom een gezin tijdig af te kunnen stemmen.¹³⁹ Veel partijen vinden dat het voorkomen van kind-onveiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is, die niet bij één partij belegd kan worden. Maar om de gedeelde verantwoordelijkheid in de praktijk uit te kunnen voeren is het van belang dat één partij de regie voert in een casus. Praktische oplossingen die genoemd worden om samenwerking te bevorderen zijn het gezamenlijk bespreken van casuïstiek, intervisie en gezamenlijke studiemiddagen. Op een hoger niveau zijn protocollen en overeenkomsten nodig met betrekking tot informatie-uitwisseling en samenwerking tussen ketenpartners.¹⁴⁰ In de praktijk bestaan op lokaal niveau enkele initiatieven die de samenwerking tussen ketenpartners moeten vergroten, zoals Filomena en de combi-zittingen bij de rechtbank Rotterdam (zie de tekstboxen hieronder).

Filomena

Filomena (Centrum voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling) is opgericht door Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond in samenspraak met de gemeente Rotterdam, het Zorg- en Veiligheidshuis en andere partners. Filomena helpt slachtoffers en hun gezinssysteem in ernstige situaties van (ex-)partnergeweld, kindermishandeling, seksueel geweld en intieme terreur. De aanpak is laagdrempelig en biedt hoog-specialistische expertise onder één dak aan met als doel een veilig toekomstperspectief te realiseren. Het zorg- en veiligheidshuis, gemeenten en Veilig Thuis kunnen casuïstiek opschalen naar Filomena. Daarnaast faciliteert Filomena een inlooptmogelijkheid zonder indicatie of afspraak voor slachtoffers.

¹³⁹ Beckers 2023, p. 97.

¹⁴⁰ 'Sociaal domein', www.autoriteitpersoonsgegevens.nl; Sonnenschein & Versteeg 2023.



Combi-zittingen rechtbank Rotterdam

Bij de rechtbank Rotterdam worden combi-zittingen gehouden van politierechter- en familierechtzaken. Dit wordt gedaan in zaken waarin een verdachte van huiselijk geweld instemt met het behandelen van verschillende zaken tijdens één zitting. De officier van justitie is de gehele zitting aanwezig. Zowel de strafzaak als familierechtelijke zaken over gezag- en omgang worden tijdens de zitting behandeld door één rechter. Hierdoor kunnen de verschillende beslissingen op elkaar afgestemd worden. In de praktijk is het ingewikkeld om deze zittingen te plannen, onder andere vanwege de verschillende termijnen die er gelden voor procedures in het strafrecht en het familierecht. In het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd naar deze werkwijze wordt geconcludeerd dat meer voorlichting gegeven moet worden over het doel en de werkwijze van deze zittingen, aan ketenpartners, verdachten, aangevers en hun advocaten om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheid van deze geïntegreerde aanpak (Piepers & Buysse 2021).

4.2 Verbeteren van signalering en screening

Uit hoofdstuk 3 komt naar voren dat er in het signaleren en vaststellen van kind-onveiligheid door middel van screening in complexe (ex-)partnerrelaties verschillende knelpunten bestaan in de praktijk. Uit de oplossingen die de geïnterviewde deskundigen aandragen blijkt dat met name van belang is om kind-onveiligheid eerder te signaleren en een meer uniforme screening nodig is om deze vast te kunnen stellen.

Verschillende ketenpartners geven aan dat van belang is dat kind-onveiligheid in een tijdig stadium wordt herkend en gesignaleerd. Onder andere scholen, de politie, advocaten en lokale wijkteams moeten beter opgeleid worden om signalen van onveiligheid te herkennen. De RSJ vindt dat het verbeteren van kennis en bewustwording moet starten in de opleiding van professionals. Daarnaast is het van belang dat een systematische kindcheck wordt gedaan door professionals. In opleidingen kan meer aandacht besteed worden aan verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, de signalen daarvan en aan de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling. Voor het doen van een kindcheck moet een instrument ontwikkeld worden dat gebruikt wordt door professionals die werken met kinderen en ouders. Het spreken met en luisteren naar kinderen en het vragen naar hun thuissituatie is daarbij van belang. Het is daarbij van belang om onderzoek te doen naar de signalen van kind-onveiligheid en de gevolgen van verschillende vormen van geweld voor kinderen op de lange termijn. Op basis van gedegen onderzoek kan, met behulp van bestaande instrumenten, een screeningsinstrument voor kind-onveiligheid ontwikkeld worden voor de Nederlandse praktijk.¹⁴¹ Tot slot is het van belang dat slachtoffers en omstanders bewust gemaakt worden van de mogelijkheden die er

¹⁴¹ De Ruiter, Marzolla & Ramakers 2020, p. 226; zie ook RSJ 2021a.

bestaan tot het zoeken van hulp en het zelf melden van geweld in afhankelijkheidsrelaties.¹⁴²

Hierop aansluitend is het van belang dat de kennis en expertise bij professionals vergroot wordt op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit kan ervoor zorgen dat bewustwording van professionals voor het herkennen van signalen van kind-onveiligheid vergroot wordt. Verschillende geïnterviewde deskundigen noemen dat het aanstellen van een aandachts- of kennisfunctionaris in hun organisatie daarbij kan helpen. Daarnaast wordt genoemd dat ook kennis bij het algemene publiek vergroot moet worden over relaties, omgangsnormen en geweld in afhankelijkheidsrelaties, door bijvoorbeeld publiekscampagnes en lesprogramma's op scholen. Enerzijds kan dit mogelijk toekomstig geweld voorkomen, anderzijds kan dit het bewustzijn vergroten om mogelijke kind-onveiligheid te bespreken of te melden. Tot slot is het van belang dat ouders betrouwbare en neutrale informatie kunnen vinden over scheiden, geweld en waar hulp te zoeken.¹⁴³

¹⁴² Ministeries van VWS, JenV & OCW 2024.

¹⁴³ Beckers 2023, p. 96.



Voorbeeld: Screening op veiligheidsrisico's in Australië

In een groot aantal Angelsaksische landen is screening op geweld in afhankelijkheidsrelaties een verplicht of standaard onderdeel bij echtscheidingstrajecten en andere familierechtelijke zaken (De Ruiter 2024; Hendriks en Vledder 2023).

In Australië bijvoorbeeld gelden sinds 2009 de *Family Violence Best Practice Principles* voor familierechters, gebaseerd op wetenschappelijke kennis over huiselijk geweld. Als onderdeel daarvan is *Lighthouse* geïmplementeerd. Dit is een aanpak van de rechtbanken om veiligheidsrisico's in een gezin zo vroeg mogelijk in een familierechtelijke procedure te signaleren, om zo het meest geschikte traject voor die zaak vast te kunnen stellen. De partijen die een verzoek of een reactie daarop indienen in gezag- en omgangszaken, worden uitgenodigd om de online *Family DOORS Triage* risicoscreening in te vullen. *Family DOORS Triage* is gebaseerd op de '*Detection Of Overall Risk Screen*' (bekend als DOORS) en is speciaal ontwikkeld voor gebruik door rechtbanken om te helpen bij de vertrouwelijke signalering en beheersing van risico's die aanwezig zijn in familierechtelijke zaken. Risicoscreening op het moment van indienen stelt de rechtbank in staat om een reeks veiligheidsrisico's te signaleren die vaak voorkomen in familierechtelijke procedures, waaronder geweld in afhankelijkheidsrelaties, geestelijke gezondheidsproblemen, kindermishandeling of verwaarlozing, en drugs- of alcoholmisbruik. Aan de hand van de resultaten van de risicoscreening kan de rechtbank de zaak in het meest geschikte traject plaatsen. De betrokken partijen kunnen op die manier een veiligheidsplan en een passende verwijzing naar hulpverlening ontvangen (Federal Circuit and Family Court of Australia 2023).



4.3 Verbeteren van het hulpaanbod

Uit hoofdstuk 3 komt tenslotte naar voren dat adequate hulpverlening niet tijdig en gelijktijdig beschikbaar is voor kinderen en ouders in een complexe scheiding. De geïnterviewde deskundigen geven aan dat het bij geweld in afhankelijkheidsrelaties van belang is om hulpverlening te bieden aan alle leden van het gezin, zowel plegers als slachtoffers. Uit onderzoek blijkt echter dat een systemische aanpak, waarbij alle leden van het gezin betrokken worden, niet wenselijk is bij bepaalde vormen van geweld, zoals dwang en controle. In het geval van eenzijdig gepleegde intieme terreur wordt aangeraden om alleen individueel met (ex-)partners in gesprek te gaan. Bescherming en veiligheid moeten daarbij op de voorgrond staan. Goede signalering en analyse van wat er speelt in een gezin en kennis van intieme terreur zijn daarom van belang.¹⁴⁴

Daarnaast is het volgens de geïnterviewde deskundigen van belang dat in iedere gemeente hulpverlening beschikbaar is, gelijktijdig voor zowel kinderen als ouders. Dit vereist een integraal hulpaanbod, dat per gemeente hetzelfde is en geen wachtlijsten kent.¹⁴⁵ Het is daarbij van belang dat hulpverlening in een vroegtijdig stadium kan starten. Dit sluit aan bij het feit dat ook door signalering en screening geweld in afhankelijkheidsrelaties vroegtijdig aan het licht moet komen. De financiële schotten die er bestaan tussen hulp aan jeugdigen en volwassenen zouden opgeheven moeten worden, zodat deze beter op elkaar aan kunnen sluiten. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat de inzet van volwassen GGZ hulpverlening in jeugdhulptrajecten meerwaarde heeft. Door de inzet van verschillende disciplines kan een betere analyse van problemen worden gemaakt, de gezamenlijke aanpak en afstemming verloopt beter en de informatie-uitwisseling tussen partijen verloopt makkelijker door de samenwerking tussen de hulpverleners.¹⁴⁶ Voor plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties moeten meer effectieve interventies ontwikkeld worden en drempels voor hulpverlening via de GGZ moeten zoveel als mogelijk weggenomen worden. Tot slot moet omgangsbegeleiding voldoende beschikbaar zijn, zowel in capaciteit als in financiële middelen.

¹⁴⁴ Steketee e.a. 2023, p. 10; Schepers e.a. 2024, p. 36-37.

¹⁴⁵ Beckers 2023, p. 97; zie ook RSJ 2021a.

¹⁴⁶ Van der Hulst e.a. 2023, p. 5, 35-37; Zie bijv.: 'MDA++ Friesland', www.mdafriesland.nl.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

In dit advies worden de volgende adviesvragen beantwoord:

1. Is er, mede in het licht van de huidige ontwikkelingen en lopende initiatieven op het terrein van complexe scheidingen, voldoende aandacht voor veiligheidsrisico's bij beslissingen over gezag- en omgangskwesties dan wel andere zaken die vallen onder het familie- en jeugdrecht waarin (ex-)partners tegenover elkaar komen te staan en kinderen in beeld zijn?
2. Zo niet, welke knelpunten bestaan er en op welke wijze kan de aandacht daarvoor versterkt worden?

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn met verschillende deskundigen kan geconcludeerd worden dat er bij de ketenpartners zeker aandacht bestaat voor de veiligheid van kinderen. Als de vertegenwoordigers van de organisaties gevraagd wordt of deze aandacht voldoende is, geven zij aan dat de aandacht de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat deze aandacht niet altijd voldoende is om kind-onveiligheid te signaleren of te voorkomen. Er is steeds meer aandacht gekomen voor geweld in afhankelijkheidsrelaties en met name vormen van psychisch geweld, zoals dwingende controle en intieme terreur. Maar het bewustzijn ontbreekt soms dat (ex-)partnergeweld, zeker wanneer kinderen hiervan getuige zijn, ook een vorm van kindermishandeling is.

Door de toegenomen aandacht voor onder andere intieme terreur, is er ook meer aandacht gekomen voor de ongelijke machtsverhoudingen tussen (ex-)partners, het mogelijk voortduren van geweld tijdens en na een scheiding en de positie van kinderen tijdens en na de scheiding. Zo is bij gezag- en omgangszaken die voor de rechter komen een verschuiving te zien weg van het beeld dat ouders altijd gelijke partijen zijn bij en een gelijk aandeel hebben in conflicten en samen vanuit hun verantwoordelijkheid als ouders tot een oplossing moeten komen. Het blijkt echter dat de rechter ter zitting niet altijd over alle informatie beschikt die nodig is om tot een goede inschatting over eventuele kind-onveiligheid te komen.

Knelpunten

Ondanks deze toegenomen aandacht voor de veiligheid van kinderen, is een aantal knelpunten geïdentificeerd wat betreft regievoering, informatie-uitwisseling en samenwerking tussen organisaties, het signaleren en het vaststellen van kind-onveiligheid en het bieden van tijdige en passende hulpverlening.

In de praktijk bestaat onduidelijkheid over wie onveiligheid van kinderen moet signaleren, op welk moment en wie vervolgens zorgt dat de informatie op de juiste



plek terecht komt. Via verschillende juridische routes, via het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het strafrecht, kan onveiligheid aan het licht komen. Daarnaast is niet ieder gezin dat gaat scheiden al bekend bij hulpverlening. Regie ontbreekt in het stoppen of voorkomen van onveiligheid van kinderen. Informatie verzameld door verschillende organisaties in de keten, wordt niet tijdig op cruciale punten bij elkaar gebracht, waardoor organisaties langs elkaar heen werken en tegenstrijdige beslissingen kunnen nemen.

De verschillende organisaties maken gebruik van verschillende screeninginstrumenten, met verschillende doelen (o.a. het screenen op huiselijk geweld, stalking, kind-onveiligheid, etc.). Door het bestaan van wachtlijsten vinden screening en eventuele diagnostiek vaak niet op tijd plaats en kan een onveilige situatie voor kinderen langer blijven voortbestaan. Vervolgens bestaat onduidelijkheid over welke informatie met wie gedeeld mag worden om de onveilige situatie te verminderen voor kinderen. De informatie-uitwisseling tussen de verschillende juridische routes verloopt moeizaam, waardoor onvoldoende afstemming en samenwerking bestaat tussen organisaties. Daarnaast lijkt er onvoldoende kennis te bestaan over de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling en de stappen die professionals kunnen en moeten zetten wanneer zij vormen van geweld en kindermishandeling signaleren. Meer kennis en expertise op het terrein van verschillende vormen van geweld, zoals intieme terreur, en de gevolgen daarvan voor kinderen is nodig bij alle ketenpartners.

Tot slot ontbreekt tijdige en passende hulpverlening aan kinderen en ouders die te maken hebben met geweld in afhankelijkheidsrelaties. Hierbij spelen wachtlijsten een rol, maar ook de schotten die bestaan tussen hulpverlening voor jeugdigen en volwassenen, die het moeilijk maken om integrale en gelijktijdige hulp te bieden aan gezinnen. Wat betreft zowel informatie-uitwisseling als het hulpaanbod bestaan regionale verschillen in afspraken en aanbod, waardoor er landelijk geen uniforme aanpak bestaat.

Kortom, er is toegenomen aandacht voor verschillende vormen van geweld tussen (ex-)partners die hun doorwerking kunnen hebben op het kind. Deze toegenomen aandacht blijkt echter niet in alle gevallen gelijk te staan aan adequaat handelen naar aanleiding van signalen van kind-onveiligheid. Op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag moeten kinderen beschermd worden tegen alle vormen van geweld en heeft de overheid de verplichting om deze bescherming te bieden en geweld tegen kinderen zoveel mogelijk te voorkomen.¹⁴⁷

De RSJ vindt het van belang dat informatie in gezag- en omgangszaken tijdig bij de betrokken professionals, onder wie ook de rechter, aanwezig is en uitsluitel geeft over de veiligheidsrisico's voor het kind. Door de in dit advies geschetste knelpunten blijkt het in veel situaties onmogelijk om met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid

¹⁴⁷ Art. 19 IVRK.



vast te kunnen stellen of er sprake is van dermate grote kind-onveiligheid dat omgang met één van beide ouders ontraden moet worden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het niet altijd mogelijk is tijdig voldoende informatie bij de rechter te krijgen. Of er bestaat op basis van de ingebrachte processtukken onvoldoende mate zicht op de veiligheidssituatie, waardoor onveilige situaties ontstaan of voortbestaan. De rechter heeft de ingewikkelde taak om een balans te zoeken tussen het waarborgen van de veiligheid van het kind en het recht op omgang met beide ouders. Dit is echter alleen mogelijk als de processtukken objectieve informatie bevatten over de eventuele aanwezigheid van geweld in het gezin.

5.2 Aanbevelingen

1. Regie, samenwerking en informatie-uitwisseling

- Beleg een regierol bij één regievoerder (organisatie of persoon), die informatie kan opvragen en delen, om te komen tot de best passende beslissing om onveiligheid van een kind te stoppen. Geef deze regierol mede vorm in het kader van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de aanpak Stop Femicide!
- Stel samenwerkingsconvenanten op tussen organisaties in de verschillende juridische ketens, waarin het systematisch uitwisselen van informatie en kennis geregeld wordt.
- Verbeter de informatie-uitwisseling tussen de juridische ketens en de daarin opererende organisaties.
- Zorg ervoor dat professionals van verschillende organisaties met elkaar in contact komen en kennis en praktijkervaring kunnen uitwisselen, door het organiseren van gezamenlijke casuïstiek-besprekingen, intervisie en studiebijeenkomsten.

2. Screening en diagnostiek

- Ontwikkel een uniform toetsingskader en een uniform screeningsinstrument, op basis van op de Nederlandse praktijk toepasbare wetenschappelijk gevalideerde instrumenten en kennis. Zorg ervoor dat dit instrument voldoende voorspellende waarde heeft voor kind-onveiligheid, door alle organisaties in de verschillende juridische ketens gebruikt wordt en dat kinderrechters ook toegang hebben tot de uitkomsten.
- Screening en diagnostiek dienen vroeg in de keten ingezet te worden, bij voorkeur al door de lokale wijkteams. Het screeningsinstrument moet gebaseerd zijn op uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en geëvalueerd worden tijdens het gebruik daarvan. De rode vlaggen voor escalatie van geweld of mogelijk fatale afloop moeten een gevalideerde plek krijgen in het screeningsinstrument.
- Naast het gebruik van een screeningsinstrument moeten professionals het bewustzijn ontwikkelen op basis waarvan zij alert zijn op signalen van kind-



onveiligheid. Dit moet leiden tot een zorgvuldige afweging om een screeningsinstrument in te zetten.

- Ten behoeve van kinderen moeten vertrouwenspersonen beschikbaar zijn, die op een laagdrempelige manier te benaderen zijn, bijvoorbeeld op scholen en bij (sport)verenigingen. Deze vertrouwenspersonen moeten getraind zijn in het gebruik van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling.
- Zorg ervoor dat kinderen in alle fasen van procedures en beslissingen die genomen worden, betrokken en gehoord worden.

3. Kennisbevordering

- Zorg ervoor dat de regievoerder verantwoordelijk is voor kennisbevordering en scholing van professionals, publiekscampagnes en onderzoek naar de screening en gevolgen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Kennisbevordering heeft onder andere betrekking op de toepassing van het Verdrag van Istanbul, de toepassing van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling, het herkennen van verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en onveiligheid bij kinderen.

- Organiseer publiekscampagnes en voorlichting gericht op het aangaan van gezonde relaties en omgangsnormen, verschillende vormen van geweld en de mogelijkheden tot het (zelf)melden daarvan.
- Stel aandachtsfunctionarissen geweld in afhankelijkheidsrelaties aan bij iedere ketenpartner, die een brugfunctie kunnen vervullen tussen medewerkers van verschillende organisaties en die het overzicht in casussen kunnen bewaren.

4. Passend hulpaanbod

- Ontwikkel op landelijk niveau een integraal, landelijk dekkend en tijdig beschikbaar hulpaanbod voor gezinnen die te maken hebben met geweld in afhankelijkheidsrelaties.
- Hulpverlening moet in een vroegtijdig stadium beschikbaar zijn, voor alle leden van een gezin, individueel of gezamenlijk.
- Gedragsinterventies voor plegers moeten beschikbaar zijn.
- Zorg voor voldoende capaciteit en budget voor begeleide omgang tussen ouder en kind.



Geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Van Aar, Lenglet & Torregrosa 2023

J. van Aar, M. Lenglet & L. Torregrosa, *Rechterlijke instrumenten bij omgangsproblematiek en contactverlies*, Woerden: VanMontfoort 2023.

Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2024

Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd. Advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag, 2024.

Antokolskaia e.a. 2019

M. Antokolskaia e.a., *Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding: een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief*, Den Haag: WODC 2019.

Avontuur 2022

I. Avontuur, 'Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van 'complexe scheidingen', *NJB* 2022, afl. 38, p. 3128-3135.

Avontuur & Van Hoof 2024

I. Avontuur & M.J. Van Hoof, 'Gezag en omgang in de context van dwingende controle/intieme terreur', *NJB* 2024, afl. 21, p. 1302-1311.

Beckers 2023

M.F.G.H. Beckers, 'Scheiden zonder Schade: Waar staan we nu?' *FJR* 2023/20, afl. 4, p. 93-98.

Blijf Groep 2016

Blijf Groep, *De Oranje Huis-aanpak. Interventiebeschrijving*, Amsterdam, 2016.

Bruning e.a. 2022

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*, Leiden: Universiteit Leiden 2022.

Derksen, Daru & Aarsen 2024

A. Derksen, S. Daru & L. Aarsen, *Blinde vlekken en botsende beelden. Domein overstijgende samenwerking bij partnergeweld en complexe scheiding. Hoe kom je van botsen naar verbinden?*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut, Movisie en het CCV 2024.



Expertteam ouderverstoting/complexe omgangsproblematiek 2021

Expertteam ouderverstoting/complexe omgangsproblematiek, *Adviesrapport*, 2021.

Federal Circuit and Family Court of Australia 2023

Federal Circuit and Family Court of Australia, *Family violence best practice principles, 5th edition*, 2023.

Hendriks & Vledder 2023

A. Hendriks & I. Vledder, 'Recht doen aan kinderen en ouders?', *EB* 2023/48, afl. 6, p. 125-128.

Huls & Van Leuven 2020

N.J.H. Huls & C.A.R.M. van Leuven, 'Maatschappelijke ontwikkelingen rond gezag- en omgangsrecht bij vechtscheidingen', *REP* 2020/7, p. 47-55.

Van der Hulst e.a. 2023

M. van der Hulst e.a., *Pilots integratie jeugdhulp en ggz voor volwassenen. Evaluatie van de meerwaarde*, Den Haag: De Haagse Hogeschool 2023.

IGJ 2023a

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Samenwerken aan de jeugdgezondheidszorg van de toekomst*, Utrecht: IGJ 2023.

IGJ 2023b

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Zorgen over aanhoudende lange wachttijden Veilig Thuis*, Utrecht: IGJ 2023.

IGJ & IJenV 2024

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Signalen jeugdbeschermingsketen april 2024*, te vinden op: www.igj.nl/actueel/nieuwsbrieven/signalen-jeugdbeschermingsketen/2024/signalen-jeugdbeschermingsketen-april-2024 (laatst geraadpleegd 23 mei 2024).

IGJ & IJenV 2022

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*, mei 2022.

IJenV & IGJ 2023

Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Wachten is kwetsbaar. Onderzoek naar omgang met de wachtlijsten door de Raad voor de Kinderbescherming*, Den Haag: IJenV 2023.



IJenV 2023

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Gestakt. Gezien. Gehoord? Vervolgonderzoek op 'De aanpak van de stalking door Bekir E. (2019)*, Den Haag: IJenV 2023.

Kenniscentrum Kind en Scheiding 2024

Kenniscentrum Kind en Scheiding, *Vervolg Scheiden zonder Schade – experiment 'Een goed begin', digiplein en inspiratiesessies*, te vinden op:
<https://www.kenniscentrumkindenscheiding.nl/nieuws/vervolg-scheiden-zonder-schade-experiment-een-goed-begin-digiplein-en-inspiratiesessies> (laatst geraadpleegd 23 mei 2024).

Landelijk Netwerk Veilig Thuis 2024

Landelijk Netwerk Veilig Thuis, *Visie Complexe Scheidingen Landelijk Netwerk Veilig Thuis*, Utrecht, 2024.

Landelijk Netwerk Veilig Thuis 2019

Landelijk Netwerk Veilig Thuis, *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*, Utrecht, 2019.

Van Leuven 2024

C. van Leuven, 'Minder maatregelen van kindbescherming bij scheidingsconflicten. Reactie op NJB 2023/2453', *NJB* 2024/6, afl. 1, p. 31-32.

Lückers 2023

M.L.C.C. Lückers, 'Omgaan met en beslissen in conflictscheidingen', *EB* 2023/80, afl. 10, p. 203-208.

Lünnemann, Lünnemann & Steketee 2024a

K. Lünnemann, M. Lünnemann & M. Steketee, *Patroon van dwang en controle is genderspecifiek. Verdiepende analyses derde cohortstudie wat betreft patroon van controle en dwang onder cliënten Veilig Thuis*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2024.

Lünnemann, Lünnemann & Compagner 2024b

M. Lünnemann, K. Lünnemann & M. Compagner, *Vadercontact in de omgang. Een onderzoek naar de rol en verantwoordelijkheid van de opvang gedurende de periode dat moeder en kinderen in de opvang verblijven wegens huiselijk geweld*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2024.

Ministerie van JenV, Ministerie van VWS & VNG 2022

Ministerie van JenV, Ministerie van VWS & VNG, *Eindrapportage Scheiden zonder Schade*, Den Haag: Ministerie van JenV 2022.



Ministeries van VWS, JenV & OCW 2024

Ministeries van VWS, JenV & OCW, *Stop Femicide! Plan van aanpak om dodelijk geweld tegen vrouwen en meisjes door (ex-) partner of familie te voorkomen*, Den Haag: Ministerie van VWS 2024.

Van Montfoort & Bruning 2023

A. van Montfoort & M. Bruning, 'Minder maatregelen van kindbescherming bij scheidingsconflicten. Waarom en hoe?', *NJB* 2023/2453, afl. 34, p. 2950-2960.

Piepers & Buysse 2021

N. Piepers & W. Buysse, *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld. Addendum maart 2021*, Amsterdam: DSP-groep 2021.

De Rechtspraak 2024

De Rechtspraak, *Jaarverslag de Rechtspraak 2023*, Den Haag: De Rechtspraak 2024.

RvdK 2022

Raad voor de Kinderbescherming, *Informatieblad aanpak Ouderschap in Overleg (OiO)*, Den Haag: Raad voor de Kinderbescherming 2022.

RSJ 2023a

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Complexe scheidingen en jeugdbescherming*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2023.

RSJ 2023b

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp? Context en een advies over de toekomst*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2023.

RSJ 2021a

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

RSJ 2021b

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Risicotaxatie in de strafrechtstoepassing. Praktische, ethische en rechtspositionele aspecten belicht*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

RVS 2023

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Kinderen uit de knel*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2023.



De Ruiter 2024

C. de Ruiter, *MASIC training: Gestructureerd onderzoek naar partnergeweld*, te vinden op: www.conflictscheiding.eu/masic-training/ (laatst geraadpleegd op 23 mei 2024).

De Ruiter, Marzolla & Ramakers 2020

C. de Ruiter, M. Marzolla & N. Ramakers, 'De conflictscheiding als complexe gezinsproblematiek', *PED* 2020/40, afl. 2, p. 205-231.

Schepers e.a. 2024

H. Schepers e.a., *Psychische problemen bij partnergeweld (PPP). Partners in beeld*, Utrecht: Kwaliteit forensische zorg 2024.

Sonnenschein & Versteeg 2023

L. Sonnenschein & H. Versteeg, *Gegevensdeling in sociaal, zorg- en veiligheidsdomein*, Den Haag: Platform Sociaal Domein, VNG 2023.

Steketee e.a. 2023

M. Steketee e.a., *Huiselijk geweld: een complex en hardnekkig probleem. Derde Cohortstudie: Resultaten van de aanpak partnergeweld en kindermishandeling*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2023.

Steketee e.a. 2020

M. Steketee e.a., *Kwestie van een lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2020.

Veldhuyzen & Den Outer 2020

J. Veldhuyzen & B. den Outer, *Omgangsvoorzieningen. Verkennend onderzoek naar omgangsvoorzieningen en omgangshuizen*, Breda: Lorenz 2020.

VNG & Valente 2024

VNG & Valente, *Beleidskader bovenregionale plaatsing in de vrouwenopvang*, 1 maart 2024.

VN-Kinderrechtencomité 2013

VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 mei 2013.

VN-Kinderrechtencomité 2009

VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 12: The right of the child to be heard*, 20 juli 2009.

VNG 2021

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Intieme terreur*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2021.



VNG 2024

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Werken aan veiligheid. Leidraad voor gemeenten voor de opdrachtverstrekking aan lokale teams (voorheen kwaliteitskader Werken aan veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten)*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2024.

Westerveld, Doornink & Schakenraad 2023

N. Westerveld, N. Doornink & W. Schakenraad, *Kenniskaart (ex-)partnergeweld voor sociaal professionals*, Utrecht: Movisie 2023.

Overige bronnen

Kamerstukken II 2023/24, 33836 / 30072, nr. 88

Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 990.

Kamerstukken II 2023/24, 28345, nr. 278.

Kamerstukken II 2023/24, 28345, nr. 275.

Kamerstukken II 2022/23, 36295, nr. 2.

Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 915.

Kamerstukken II 2021/22, 33836, nr. 66.

Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 902.

Hof Arnhem-Leeuwarden 6 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3124.

Richtlijn (EU) 2022/0066(COD) van het Europees Parlement en de Raad van 25 april 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (PE-CONS 33/24).

Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, *GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul)*. Nederland, Straatsburg: Raad van Europa, 20 januari 2020.



Bijlage 1 – Lijst van geraadpleegde deskundigen

De hieronder vermelde deskundigen hebben meegewerkt aan een interview of groeps gesprek in het kader van dit advies. Zij zijn verder niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit advies. De medewerking van deze deskundigen aan een interview of rondetafelgesprek betekent uitdrukkelijk niet dat zij de inhoud en/of strekking van het gestelde in dit advies onderschrijven.

████████████████████	Directeur-bestuurder, Blijf Groep
██	Senior beleidsmedewerker Jeugd Directie Inclusieve Samenleving, VNG
██	Senior Inspecteur, Toezicht Sociaal Domein
██	Jurist, Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond
██	Jurist, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
██	Senior onderzoeker, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) / Bijzonder hoogleraar, Rijksuniversiteit Groningen
██	Landelijk adviseur beleid, Raad voor de Kinderbescherming
██	Vertrouwensinspecteur voor het onderwijs en de kinderopvang, Inspectie van het Onderwijs
██	Senior adviseur Expect Jeugd, Expertisecentrum Partners voor Jeugd
██	Jeugd- en Gezinsbeschermer, Partners voor Jeugd, De Jeugd- en Gezinsbeschermers
██	Docent familierecht, Universiteit Tilburg
██	Manager, Filomena
██	Landelijk projectleider Zorg en Veiligheid, Nationale Politie



████████████████████	Programmamanager Zorg en Veiligheid, Nationale Politie
████████████████████	Directeur, Raad voor de Kinderbescherming
████████████████	Beleidsmedewerker geweld in afhankelijkheidsrelaties, VNG
████████████████	Bestuurder, Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond en Filomena
████████████████	Gedragswetenschapper, Veilig Thuis Haaglanden
████████████████	Voorzitter vFAS en familierecht advocaat- mediator, vFAS
████████████████	Liaison (van de politie) en liaison Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam, Filomena
████████████████████ ████████████████	Senior Officier van Justitie/Landelijk Officier van Justitie Zeden, Huiselijk Geweld & Kindermishandeling, Openbaar Ministerie
████████████████	Adviseur Leren en Ontwikkelen, Expect Jeugd, Expertisecentrum Partners voor Jeugd
████████████████████	Advocaat
████████████████	Orthopedagoog Generalist / Gedragswetenschapper, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
████████████████	Gedragswetenschapper, Filomena

De RSJ heeft daarnaast gesproken met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Blijf Groep, Veilig Thuis en de NOvA. Zij worden niet bij naam genoemd.

