

AANDACHT EN AANPAK GEMEENTEN VOOR (ECHT)SCHEIDINGEN

QUICKSCAN STAND VAN ZAKEN

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Ministerie van Justitie en Veiligheid
IT/sb/004312
Inte van der Tuin, Iso Demir en Maarten Batterink
17 maart 2025
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Aanpak van het onderzoek	6
2.1	Deskresearch en oriënterende interviews	6
2.2	Opstellen en verspreiden enquête	6
2.3	Verdiepende interviews	7
3	Bereik	
3.1	Respons en landelijke spreiding	8
3.2	Kenmerken respondenten	9
3.3	Vergelijking met de quickscan van 2021	9
4	Waar staan gemeenten?	10
4.1	Driekwart van de gemeenten werkt aan een aanpak	10
4.2	Reden om geen aandacht te besteden aan relaties en (echt)scheidingen	10
4.3	Een (echt)scheiding speelt vaak een rol in de problematiek van cliënten	11
5	Randvoorwaarden	12
5.1	Financiering aanpak	12
5.2	Belegging verantwoordelijkheid	12
6	Hulp- en ondersteuningsaanbod	14
6.1	Aanbod voor ouders en kinderen	14
6.2	Samenwerkingspartners	15
7	Deskundigheidsbevordering en uitgangspunten	17
7.1	Versterking deskundigheid	17
7.2	Uitgangspunten beroepskrachten	18
8	Gemeenten met geïmplementeerde aanpak	20
8.1	Hoe lang bezig en samenwerking	20
8.2	Effectiviteit en resultaten	21
8.3	Visie	22
9	Gemeenten die aanpak implementeren	24
9.1	Samenwerking	24
9.2	Visie	25
10	Knelpunten	26
10.1	Knelpunten in samenwerking	26
10.2	Knelpunten in de uitvoering	27
11	Landelijke knelpunten	29

11.1	Inzet jeugdhulp niet passend en/of effectief	29
11.2	Financiële middelen en meetbaarheid	30
11.3	Schotten en uiteenlopende (regionale) visies en aanpakken	30
11.4	Meer verplichtingen voor ouders	31
11.5	Ketensamenwerking en samenwerking rechtspraak	31
12	Behoeftte aan ondersteuning	32
12.1	Landelijke informatievoorziening	32
12.2	Landelijk basisaanbod (vanuit alle beleidsterreinen)	32
12.3	Keurmerk, richtlijnen en effectieve interventies	33
12.4	Coördineren en regionale samenwerking faciliteren	33
12.5	Deskundigheidsbevordering	33
13	Conclusie en aanbevelingen	35
13.1	Conclusie	35
13.2	Aanbevelingen voor het ministerie van J&V	36
14	Bijlage 1. Vragenlijst	37

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van J&V) wil middels een quickscan inzicht in hoe gemeenten aandacht hebben voor het thema (echt)scheidingen en welke gemeentelijke inzet hierop gericht is. Verschillende partijen en professionals raken betrokken bij (echt)scheidingen, zeker als scheiden leidt tot een strijd tussen ouders waar kinderen onder lijden. Gemeenten spelen een belangrijke rol in (de organisatie van) de hulpverlening voor kinderen en gezinnen, ook specifiek in de context van (complexe echt)scheidingen. Gemeenten kunnen gezinnen helpen door ervoor te zorgen dat professionals hen vroegtijdig de weg wijzen en waar nodig ondersteunen.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van de quickscan is om inzicht te krijgen in door gemeenten ontwikkelde en reeds geïmplementeerde initiatieven gericht op de aanpak van (echt)scheidingen. Dit inzicht dient als belangrijke input voor het ministerie van J&V om een constructief gesprek aan te gaan met regio's. Het ministerie heeft de ambitie om uitwisseling tussen regio's te organiseren en regio's met elkaar te verbinden om van elkaar te leren in de aanpak gericht op (echt)scheidingen.

De quickscan geeft inzicht in:

- a. Waar gemeenten staan in hun aanpak gericht op relaties en (echt)scheidingen¹;
- b. Welke stappen gemeenten de afgelopen periode hebben gezet en hoe ze invulling hebben gegeven aan de verantwoordelijkheid² die zij hebben op dit thema;
- c. Wat er goed gaat in de aanpak van gemeenten gericht op relaties en (echt)scheidingen;
- d. Waar gemeenten zoal tegenaan lopen (knelpunten);
- e. In hoeverre gemeenten bekend zijn met landelijke ontwikkelingen binnen 'Een goed begin' (naar aanleiding van Scheiden zonder Schade);
- f. Waar zij nu behoefte aan hebben om goed invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid.

Het onderzoek is bedoeld als peiling om de stand van zaken bij gemeenten en hun behoeften in beeld te brengen, en niet als een verantwoordingsinstrument voor gemeenten. De quickscan moet daarbij worden gezien als een aanvulling op wetenschappelijk (monitor)onderzoek op dit thema.

1.3 Leeswijzer

In voorliggend rapport presenteren wij de resultaten van de landelijke enquête en de verdiepende interviews. Afhankelijk van het antwoord op de vraag naar de stand van zaken in hun gemeente kregen

¹ In deze quickscan besteden wij aandacht aan de brede aanpak van gemeenten rondom het onderwerp (echt)scheidingen. Wij kijken zowel naar de preventieve inzet gericht op het in stand houden van relaties als naar interventies gericht op complexe (echt)scheidingen. Als wij schrijven over aanpak dan gaat het over investeringen in het onderwerp in brede zin, tenzij wij expliciet een bepaalde focus benoemen.

² Gemeenten hebben geen expliciete wettelijke taak op het gebied van relaties en (echt)scheidingen. Zij hebben wel verantwoordelijkheden met betrekking tot het voorkomen (preventie) van allerlei sociaal-maatschappelijke problematiek waar verschillende wetten waarin gemeenten een belangrijke rol spelen op gericht zijn, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet, Participatiewet, Wet publieke gezondheid en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

respondenten een korte of een uitgebreidere vragenlijst. Wij maken bij het presenteren van de resultaten onderscheid tussen groepen gemeenten op basis van de stand van zaken en de enquêteroute. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de aanpak van deze quickscan en in hoofdstuk 3 bespreken wij het landelijke bereik van de enquête. Hoofdstuk 4 richt zich op waar gemeenten nu staan in de ontwikkeling van een aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen en besteedt aandacht aan de antwoorden van gemeenten die niet aan een aanpak werken. De rest van de hoofdstukken gaat over de (beleids)keuzes en ervaringen van gemeenten die wel investeren in een aanpak. In hoofdstuk 5 bespreken wij de aanwezigheid van randvoorwaarden, zoals financiering en de belegging van verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 6 brengt samenwerking en het hulp- en ondersteuningsaanbod van gemeenten in beeld en in hoofdstuk 7 besteden wij aandacht aan deskundigheidsbevordering en uitgangspunten bij de aanpak. In hoofdstuk 8 richten wij ons op kenmerken van de aanpak van gemeenten die werken aan borging en in hoofdstuk 9 op kenmerken van de aanpak van gemeenten die bezig zijn met implementatie. Hoofdstuk 10 draait om knelpunten die gemeenten ervaren in samenwerking en uitvoering van de aanpak en hoofdstuk 11 om knelpunten die vragen om landelijke oplossingen. In hoofdstuk 12 bespreken wij de behoeften van gemeenten aan ondersteuning. Wij sluiten de rapportage af met een conclusie en enkele aanbevelingen voor het ministerie van J&V.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Deskresearch en oriënterende interviews

Het programma Scheiden zonder Schade heeft in de periode 2018 tot en met eind 2021 veel informatie gebundeld rondom scheiden en onder andere handreikingen gemaakt voor gemeenten hoe zij goed invulling kunnen geven aan hun taak in de ondersteuning van kind en gezin. Deze belangrijke bron van informatie, aangevuld met eventuele recentere onderzoeken, gebruiken we als basis voor de topiclijst voor de interviews met gemeenten en nemen we mee in de ontwikkeling van de vragenlijst.

We hebben oriënterende online interviews gehouden met vier gemeenten om een beeld te krijgen van hoe gemeenten invulling geven aan het thema (echt)scheidingen, van beleid tot organisatie en uitvoering. Voor deze gesprekken hebben wij gemeenten geselecteerd uit het netwerk van de onderzoekers en uit het netwerk van de opdrachtgever. Voor de interviews hebben wij twee gemeenten geselecteerd die verder zijn in de aanpak rondom het onderwerp relaties en (echt)scheidingen en twee gemeenten die nog wat minder ver zijn. Naast vier gemeenten hebben wij ook een manager geïnterviewd die binnen een regionaal samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. Deze interviews leverden een eerste beeld op van de huidige praktijk bij gemeenten en waren daarmee belangrijke input voor de te ontwikkelen vragenlijst.

2.2 Opstellen en verspreiden enquête

Voor deze quickscan hebben wij een vragenlijst ontwikkeld. De digitale vragenlijst die in 2021 onder gemeenten is uitgezet³, de behoeften van de opdrachtgever en de eerste interviews met gemeenten vormden belangrijke input voor deze vragenlijst. Daarin hebben wij bewust een aantal dezelfde vragen gesteld als in 2021 om de cijfers uit 2021 naast de huidige cijfers te kunnen leggen. Omwille van de respons (een zo kort mogelijke vragenlijst levert meer reacties op) hebben wij een groot deel van de vragen echter eenvoudiger geformuleerd, wat tot gevolg heeft dat een vergelijking ingewikkeld is.⁴ Daarnaast hebben wij ten opzichte van de vragenlijst uit 2021 ook een aantal nieuwe vragen toegevoegd. De vragenlijst is getoetst bij de opdrachtgever en de begeleidingsgroep, die bestaat uit: Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis, Jeugdzorg Nederland, Villa Pinedo, Nederlands Jeugdinstituut, Trekkers Een goed begin, Kenniscentrum Kind en Scheiding, Delft Support, VNG en gemeente Den Haag. In bijlage 1 is de vragenlijst te vinden.

Wij hebben de digitale vragenlijst in december 2024 en in januari 2025 op verschillende manieren verspreid met als doel een zo groot mogelijke respons te realiseren:

- a. Een (herhaalde) mailing naar alle algemene e-mailadressen van de gemeenten in Nederland⁵;
- b. Een bericht in een mailing van VNG gericht op beleidsmedewerkers Jeugd van gemeenten met een oproep om deel te nemen en een link naar de online vragenlijst is opgenomen en een bericht op het VNG-forum voor professionals die zich bezighouden met het onderwerp (echt)scheidingen.

³ Significant voerde eerder onderzoek uit in opdracht van J&V naar de stand van zaken onder gemeenten, zie: Significant Public (2021). *Waar staan gemeenten op het thema relatie- en of scheidingsproblematiek?* via: [Rapport Scheiden zonder Schade: waar staan gemeenten? | Rapport | Huiselijk Geweld](#).

⁴ Voor zover een zuivere vergelijking mogelijk is, hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

⁵ Niet alle gemeenten zijn bereikbaar via een algemeen e-mailadres. De gemeenten zonder e-mailadres hebben wij zo veel mogelijk geprobeerd te bereiken via het netwerk van de onderzoekers en dat van de opdrachtgever.

Daarnaast is de vragenlijst extra onder de aandacht gebracht door contactpersonen in een aantal regio's waar wordt samengewerkt rondom het onderwerp.

Omdat de respons eind december tegenviel, is in overleg met de opdrachtgever besloten om de vragenlijst in januari opnieuw onder de aandacht te brengen en de hele maand open te laten staan. Gemeenten die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld en/of tussentijds zijn gestopt met invullen, hebben opnieuw een mailing gekregen met het verzoek om de vragenlijst alsnog in te vullen. Daarnaast heeft stichting Villa Pinedo de vragenlijst verspreid onder contactpersonen bij gemeenten.

2.3 Verdiepende interviews

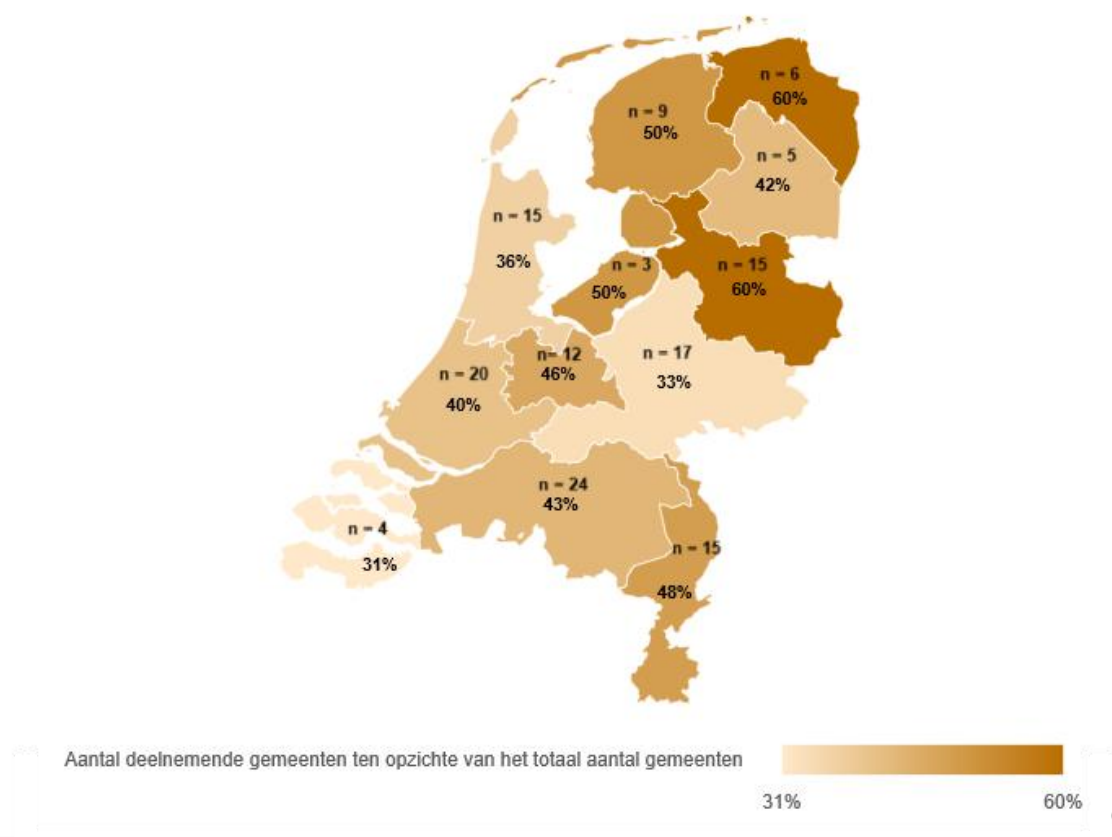
In aanvulling op de digitale vragenlijst hebben wij vijf verdiepende online interviews gedaan met gemeenten. In de vragenlijst vroegen wij gemeenten of wij hen mochten benaderen voor een aanvullend interview over hun antwoorden. Van de gemeenten die hiertoe bereid waren, hebben wij er vijf geselecteerd op basis van gemeentegrootte, regio en het antwoord op de vraag waar de gemeente staat ten aanzien van relatie- en (echt)scheidingsproblematiek. Daarnaast is gekeken naar variatie in de knelpunten en behoeften die respondenten invulden. In de interviews is aan de hand van de antwoorden op de digitale vragenlijst onder andere doorgevraagd over de aanpak van de gemeente, de visie op het onderwerp, regionale samenwerking, knelpunten en behoeften.

3 Bereik

3.1 Respons en landelijke spreiding

De vragenlijst leverde in totaal 233 reacties vanuit gemeenten op. Na verwerking bleken 153 reacties volledig te zijn en daarmee bruikbaar voor dit onderzoek⁶. Dit resulteert in een responspercentage van 45 procent (153 reacties gedeeld door een totaal van 342 gemeenten in Nederland). Vijf respondenten hebben de vragenlijst namens meerdere gemeenten ingevuld en de reacties vertegenwoordigen daarmee nog iets meer gemeenten: 169.

In figuur 1 hieronder is de respons verdeeld over de provincies in Nederland. De figuur laat zien dat de respons redelijk is verdeeld over het land. Alle provincies zijn vertegenwoordigd, met een minimale respons van 31 procent per provincie en een maximum van 60 procent. Het aantal respondenten (146) in de figuur wijkt af van de eerder genoemde 153, omdat zeven respondenten de vragenlijst anoniem hebben ingevuld. Verder zijn de respondenten die namens meerdere gemeenten de vragenlijst hebben ingevuld één keer opgenomen in het totaal.



Figuur 1. Overzicht van de provincies waarin de respondenten zijn verdeeld (n = 146)

⁶ Van de vijf samenwerkingsverbanden liggen vier in dezelfde provincie. De gemeenten van één samenwerkingsverband liggen in twee provincies en deze gezamenlijke reactie is opgenomen in de provincie waar de meeste gemeenten onderdeel van zijn (twee van de drie).

3.2 Kenmerken respondenten

In tabel 1 is de netto respons verdeeld over grote, middelgrote en kleine gemeenten. De vragenlijst is ingevuld door 98 respondenten namens gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, door 33 respondenten namens gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en door 22 respondenten namens gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Deze indeling maakt inzichtelijk dat de respons goed is verdeeld over gemeenten met verschillende groottes. Op basis hiervan kunnen wij concluderen dat de uitkomsten in dit rapport representatief zijn voor de verdeling naar grootteklassen van gemeenten.

Het grootste deel van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft de functie van beleidsadviseur jeugd (soms in combinatie met onderwijs) of sociaal domein en is naast andere taken verantwoordelijk voor het onderwerp (complexe echt)scheidingen. Maar er zijn ook enkele respondenten met een uitvoerende functie en enkele respondenten die zich specifiek (regionaal) bezighouden met het onderwerp relaties en (echt)scheidingen.

Gemeentegrootte	Respons	Totaal gemeenten
Minder dan 50.000 inwoners	98 (64%)	250 (73%)
50.000 tot 100.000 inwoners	33 (22%)	60 (18%)
Meer dan 100.000 inwoners	22 (14%)	32 (9%)
Totaal	153	342

Tabel 1. Respons naar gemeentegrootte

3.3 Vergelijking met de quickscan van 2021

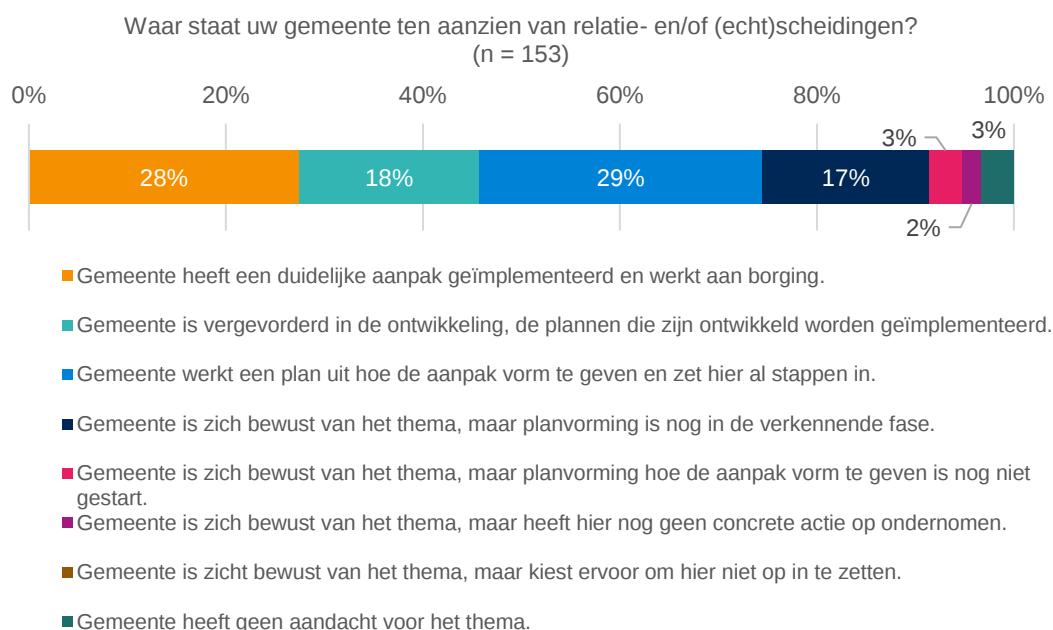
In vergelijking met de quickscan van 2021 ligt het responspercentage van deze quickscan hoger (45 procent versus 32 procent). In de basis zijn gemeenten voor deze quickscan op een vergelijkbare manier benaderd als in 2021. Toch is er meer inspanning gepleegd op het verhogen van de respons in deze quickscan en is er meer moeite gedaan om gemeenten te laten participeren die wat minder betrokken waren bij het programma Scheiden zonder Schade. Daarmee is een zuivere vergelijking tussen beide quickscans niet goed mogelijk, bijvoorbeeld om vast te stellen of er sprake is van een bepaalde ontwikkeling op een thema. Verschillen in antwoorden op een bepaalde vraag kunnen namelijk ook worden veroorzaakt doordat het deels om andere gemeenten gaat. Een vergelijking tussen beide meetmomenten moet daarom met de nodige voorzichtigheid worden gedaan.

4 Waar staan gemeenten?

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag waar gemeenten staan in de ontwikkeling van een aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen.

4.1 Driekwart van de gemeenten werkt aan een aanpak

Figuur 2 laat zien dat ongeveer driekwart van de gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek, werkt aan een aanpak voor het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen. Ruim een kwart van de gemeenten heeft daarbij een duidelijke aanpak voor het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen geïmplementeerd en werkt aan borging daarvan. In vergelijking met het onderzoek uit 2021: toen had slechts zeven procent van de destijds deelnemende gemeenten een duidelijke aanpak voor het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen geïmplementeerd en werkte aan borging daarvan. Bijna twee vijfde van de gemeenten geeft aan te werken aan de implementatie van de ontwikkelde plannen, terwijl bijna een derde bezig is met de uitwerking van een plan. Van de ondervraagde gemeenten werkt een kwart van de gemeenten nog niet aan een aanpak, hooguit in verkennende zin. Hiervan geeft drie procent van de gemeenten aan geen aandacht te hebben voor het onderwerp relaties en/of echtscheidingen.



Figuur 2. Status van ontwikkeling aanpak relatie- en/of scheidingsproblematiek

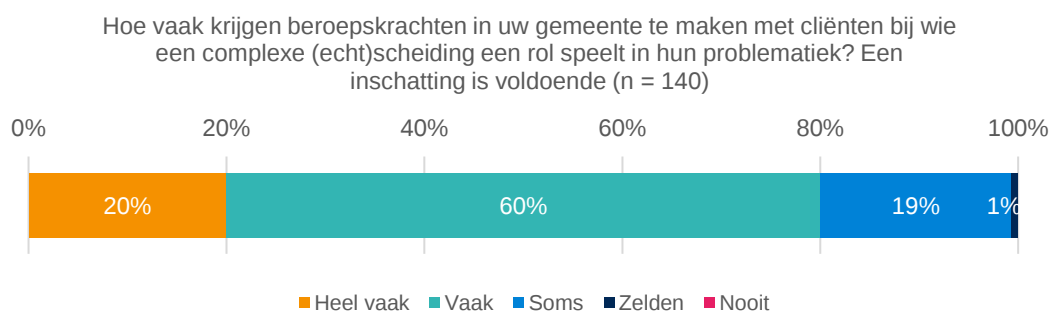
4.2 Reden om geen aandacht te besteden aan relaties en (echt)scheidingen

Gemeenten die in de vragenlijst aangaven dat in hun gemeente nog geen sprake was van planvorming (dertien gemeenten), kregen een verkorte vragenlijst. Zij kregen de open vraag wat de voornaamste reden is dat hun gemeente (nog) geen aanpak heeft voor het onderwerp relaties en/of echtscheidingen. Gemeenten geven onder andere aan dat 'tijdsgebrek' een reden is of dat andere prioriteiten zijn gesteld. Een respondent geeft in een toelichting aan dat hierbij het 'gebrek aan data met betrekking tot de omvang van de problematiek in aantallen' een rol speelt. Ten slotte geeft een gemeente aan dat het onderwerp zeker aandacht krijgt in de dienstverlening, maar dat zij dit niet beschouwen als een 'aanpak'. Op de vraag

hoe vaak beroepskrachten in hun gemeente te maken krijgen met cliënten bij wie een complexe (echt)scheiding een rol speelt in hun problematiek (zie volgende paragraaf), antwoorden de meeste gemeenten zonder een aanpak dat dit 'soms' het geval is.

4.3 Een (echt)scheiding speelt vaak een rol in de problematiek van cliënten

In een groot deel van de gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek en aangaven dat er in hun gemeente (op z'n minst) sprake is van planvorming krijgen beroepskrachten 'vaak' of 'heel vaak' te maken met cliënten bij wie een complexe (echt)scheiding een rol speelt in hun problematiek (zie figuur 3). Zo'n vijfde van de gemeenten geeft zelfs aan dat een complexe (echt)scheiding 'heel vaak' een rol speelt in problematiek van cliënten. Van de respondenten geeft slechts één procent aan dat dit 'zelden' het geval is.



Figuur 3. De mate waarin beroepskrachten in gemeenten te maken krijgen met complexe (echt)scheidingen in hun werk

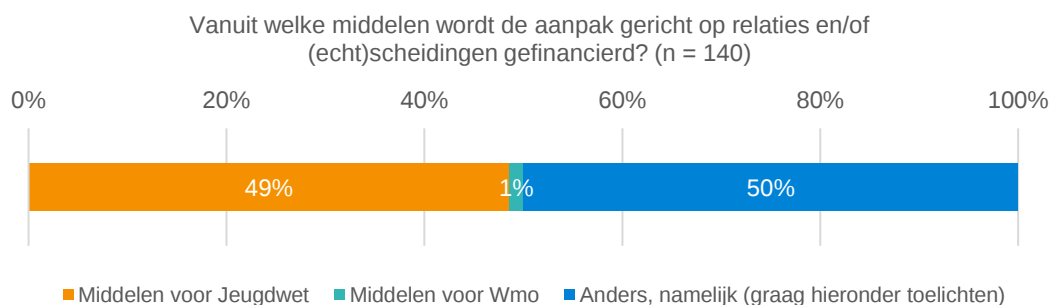
In de interviews komt naar voren dat gemeenten verschillende afbakeningen hanteren bij hun aanpak bij 'scheidingen'. De ene gemeente kijkt alleen naar formele echtscheidingen, terwijl andere gemeenten naar alle ouders die uit elkaar (zijn ge)gaan kijken bij hun aanpak. Respondenten delen dat de situatie van ongehuwde ouders die uit elkaar gaan anders is en soms extra complex kan zijn. Wanneer ongehuwden uit elkaar gaan zijn er minder formele eisen, zoals de plicht om een ouderschapsplan op te stellen. In de praktijk kan dit leiden tot meerdere rechtszaken over gezag, omgang en alimentatie. Gemeenten geven daarbij aan dat het soms moeilijk is om (het aantal) ouders die niet gehuwd waren en uit elkaar gaan in beeld te krijgen.

5 Randvoorwaarden

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanwezigheid van een aantal randvoorwaarden voor het ontwikkelen van beleid of een aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. De selectie van randvoorwaarden is gebaseerd op de eerdere quickscan.⁷ De cijfers in dit hoofdstuk gaan over de deelnemende gemeenten die aangaven dat in hun gemeente sprake is van planvorming.

5.1 Financiering aanpak

De beschikbaarheid van budget is een van de randvoorwaarden voor het ontwikkelen en/of uitvoeren van een aanpak gericht op relaties en/of (echt)scheidingen. Gemeenten kregen de vraag vanuit welke middelen de aanpak wordt gefinancierd. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat de aanpak vanuit middelen voor de Jeugdwet wordt bekostigd. Zie figuur 4.



Figuur 4. Financiering van de aanpak gericht op relaties en/of (echt)scheidingen

Ook ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat de aanpak vanuit andere middelen wordt gefinancierd. Het grootste deel van deze gemeenten licht toe dat de aanpak voor relaties en (echt)scheidingen wordt gefinancierd vanuit zowel de Jeugdwet als de Wmo, soms aangevuld door een subsidie en/of middelen voor preventie en voorliggende voorzieningen (sociale basis). Hieraan voegen een paar respondenten toe dat zij vinden dat het niet passend is dat middelen grotendeels vanuit de Jeugdwet afkomstig zijn. Een respondent schrijft daarover:

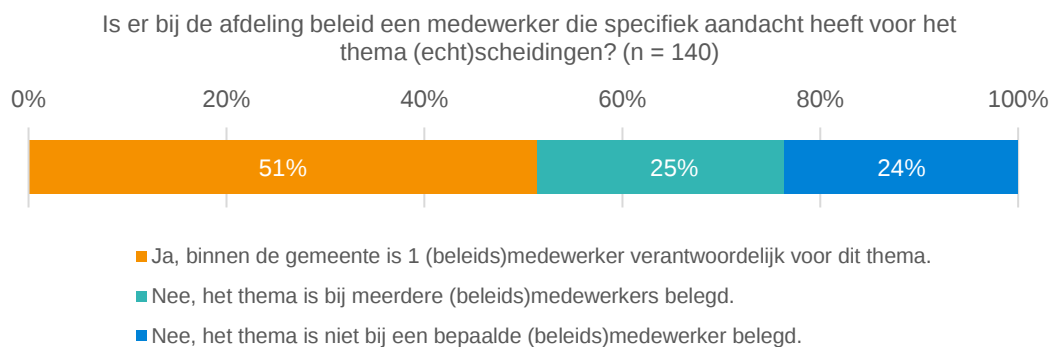
“Wij zien een verschuiving waarbij wij kritischer zijn op de middelen die ingezet worden vanuit de Jeugdwet. Voorheen vooral Jeugdwet, nu ook meer Wmo of verantwoordelijkheid ouders bijvoorbeeld bij inzet advocaat/mediator. Wij nemen de RITAX af waarbij er een advies voor hulpverlening uit komt. Dit is helpend in de keuze van hulpverlening.”

5.2 Belegging verantwoordelijkheid

Naast de beschikbaarheid van middelen is een duidelijke verantwoordelijke en aanspreekpunt voor het onderwerp (echt)scheidingen binnen de gemeente een randvoorwaarde. Figuur 5 laat zien dat in ongeveer de helft van de gemeenten één (beleids)medewerker specifiek verantwoordelijk is voor het onderwerp. In een kwart van de gemeenten is het onderwerp bij meerdere (beleids)medewerkers belegd. En in bijna een kwart van de gemeenten is het onderwerp niet bij een bepaalde (beleids)medewerker belegd.

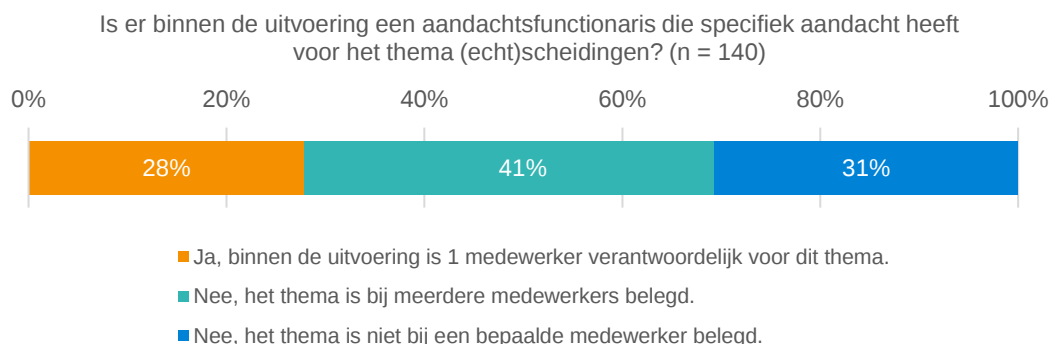
⁷ Significant Public (2021). *Waar staan gemeenten op het thema relatie- en of scheidingsproblematiek?*

In 2021 had ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten (minimaal) een beleidsmedewerker met specifieke aandacht voor het thema relatie- en scheidingsproblematiek, terwijl zo'n 15 procent van de gemeenten hier serieus mee bezig was. Ook ongeveer een kwart van de gemeenten had destijds geen vaste beleidsmedewerker of was op dat vlak in een beginfase.



Figuur 5. Belegging verantwoordelijkheid binnen gemeenten op het thema (echt)scheidingen

In figuur 6 is zichtbaar dat binnen de uitvoering van deelnemende gemeenten het onderwerp (echt)scheidingen vaker bij meerdere personen is belegd. In ongeveer twee vijfde van deze gemeenten hebben meerdere medewerkers specifieke aandacht voor het onderwerp. In iets meer dan een kwart van de gemeenten is er binnen de uitvoering een aandachtsfunctionaris die verantwoordelijk is voor het onderwerp en aanspreekpunt is voor collega's. En bijna een derde van deze gemeenten is het thema niet bij een bepaalde medewerker belegd.



Figuur 6. Belegging verantwoordelijkheid binnen de uitvoering voor het thema (echt)scheidingen

6 Hulp- en ondersteuningsaanbod

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in het aanbod van gemeenten voor ouders en kinderen en de samenwerkingspartners rondom het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. De cijfers in dit hoofdstuk gaan over de deelnemende gemeenten die aangaven dat in hun gemeente sprake is van planvorming.

6.1 Aanbod voor ouders en kinderen

Figuur 7 laat zien welke voorzieningen in gemeenten beschikbaar zijn voor ouders en kinderen. Respondenten konden alle voorzieningen selecteren die in hun gemeente aanwezig zijn. De resultaten laten zien dat het aanbod voor ouders en kinderen uiteenloopt en de variatie tussen gemeenten vrij groot is. In het merendeel van de gemeenten biedt het lokale team hulp, dat ook gericht kan zijn op relatie- en scheidingsgerelateerde problematiek bij ouders en jeugdigen en zijn er trainingen voor kinderen beschikbaar. Daarnaast heeft bijna driekwart van de gemeenten een website waarop informatie over (echt) scheidingen te vinden is en een iets kleiner deel van de gemeenten heeft (ook) een sociale kaart voor inwoners. Een scheidingsloket met een inloopspreekuur, waar inwoners terecht kunnen met vragen over (echt)scheidingen, is beschikbaar in ongeveer twee vijfde van de gemeenten.



Figuur 7. Aanwezig aanbod op relatie- en of scheidingsproblematiek bij gemeenten voor ouders en kinderen

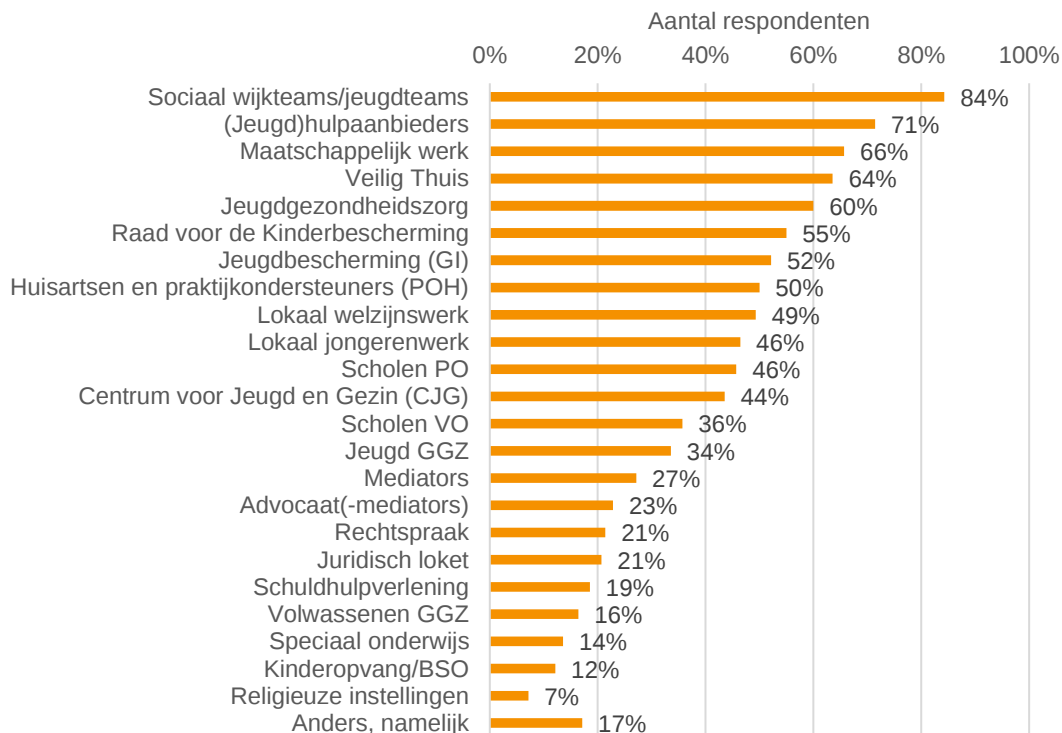
Gemeenten die een toelichting of aanvulling hebben gegeven onder de optie 'anders, namelijk' schrijven onder andere dat de website met informatie nog in ontwikkeling is, dat zij een digitaal scheidingsloket hebben en/of webinars aanbieden die kunnen worden teruggekeken. Daarnaast noemt een aantal respondenten bijvoorbeeld dat zij in hun gemeente ook preventief aanbod hebben gericht op 'gezonde relaties' en aanbod voor samengestelde gezinnen over stiefouderschap. Enkele respondenten schrijven verder dat zij samenwerken met sociaal raadslieden of het Juridisch Loket, aanbod hebben voor het onderwjs of een Parents house beschikbaar hebben.

6.2 Samenwerkingspartners

In de meeste gemeenten zijn verschillende lokale, regionale en landelijke organisaties bij de aanpak van scheidingen betrokken. Figuur 8 laat zien met welke partijen gemeenten samenwerken op het onderwerp relaties en (echt)scheidingsproblematiek. Opnieuw konden gemeenten alle partijen selecteren waarmee zij samenwerken. Het valt op dat samenwerkingspartners per gemeente verschillen en dat er geen partij is waarmee alle gemeenten samenwerken rondom het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de interpretatie van wanneer iets samenwerken rondom het thema is. Verschillende respondenten lichten dit ook toe en noemen bijvoorbeeld dat het meer gaat om doorverwijzen dan om samenwerken. Zo schrijft een respondent: "We werken met veel van bovenstaande partijen samen, maar niet specifiek op echtscheidingsproblematiek. Echtscheidingsproblematiek is onderdeel van alle problematieken die een rol kunnen spelen bij kinderen, volwassenen en gezinnen."

In de aantallen valt op dat gemeenten veel minder nauw samenwerken op het onderwerp relaties en (echt)scheidingen met aanbieders van hulp en ondersteuning voor volwassenen, zoals de volwassenenggz en schuldhulpverlening. Een respondent merkt dit ook op en schrijft: "Het is bijzonder om te zien dat het voornamelijk instellingen gericht op kinderen zijn, die zich zouden moeten bezighouden met de problemen van volwassenen. Wij willen, gezien de opdracht in de hervormingsagenda jeugd, niet langer problemen van volwassenen oplossen door middel van jeugdhulp." Een enkele respondent schrijft dat nauw wordt samengewerkt met Wmo-consulenten en consulenten werk en inkomen, maar het lijkt erop dat organisaties die zich richten op volwassenen vaak op afstand staan van de aanpak. Daarnaast valt op dat ook lang niet in alle gemeenten wordt samengewerkt met het onderwijs, terwijl scholen een belangrijke functie hebben als het gaat om het signaleren van (echt)scheidingsproblematiek.

Met welke partijen werkt uw gemeente samen rondom het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen? Graag aanvinken met welke partijen u samenwerkt. U kunt meerdere antwoorden selecteren (n = 140).



Figuur 8. Samenwerkingspartners van gemeenten

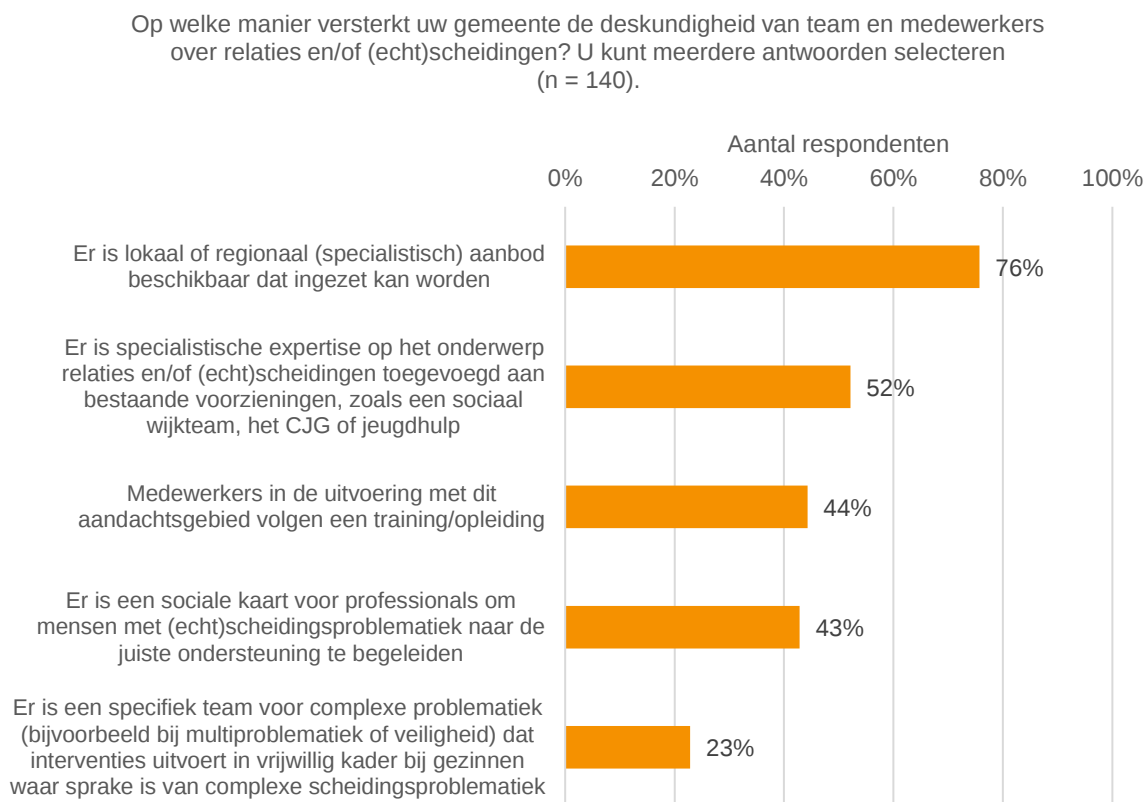
In het merendeel van de gemeenten zijn sociaal wijkteams en/of jeugdteams een belangrijke samenwerkingspartner rondom het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. In de interviews komt naar voren dat deze teams in veel gemeenten de toegang tot hulp en ondersteuning vormen en verantwoordelijk zijn voor indicatiestelling. Zij hebben een belangrijke rol in de informatievoorziening richting inwoners en in het inzetten van passende hulp. Vaak kijken sociaal wijkteams integraal, dus in een deel van de gemeenten zullen deze teams zorgen voor de aansluiting met aanbieders gericht op volwassenen.

7 Deskundigheidsbevordering en uitgangspunten

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de wijze waarop gemeenten investeren in deskundigheidsbevordering en welke uitgangspunten bij beroepskrachten centraal staan in hun werk. De cijfers in dit hoofdstuk gaan over de deelnemende gemeenten die aangaven dat in hun gemeente sprake is van planvorming.

7.1 Versterking deskundigheid

Figuur 9 brengt in beeld op welke manier gemeenten de deskundigheid van hun medewerkers op het gebied van relaties en (echt)scheidingen versterken. Driekwart van de gemeenten investeert op casusniveau in deskundigheid van medewerkers door het beschikbaar stellen van lokale of regionale (specialistische) gecontracteerde hulp die kan worden ingezet in een gezin. Daarbij heeft ruim de helft van de gemeenten specialistische expertise op het onderwerp relaties en (echt)scheidingen toegevoegd aan bestaande voorzieningen, zoals een sociaal wijkteam, het CJG of jeugdhulp. Iets minder gemeenten investeren in het trainen/opleiden van medewerkers in de uitvoering met het aandachtsgebied relaties en (echt)scheidingen of in een sociale kaart voor professionals om mensen met (echt)scheidingsproblematiek naar de juiste ondersteuning te begeleiden. Ten slotte heeft bijna een kwart van de gemeenten een specifiek team voor complexe problematiek dat interventies uitvoert in vrijwillig kader bij gezinnen waar sprake is van complexe scheidingsproblematiek.

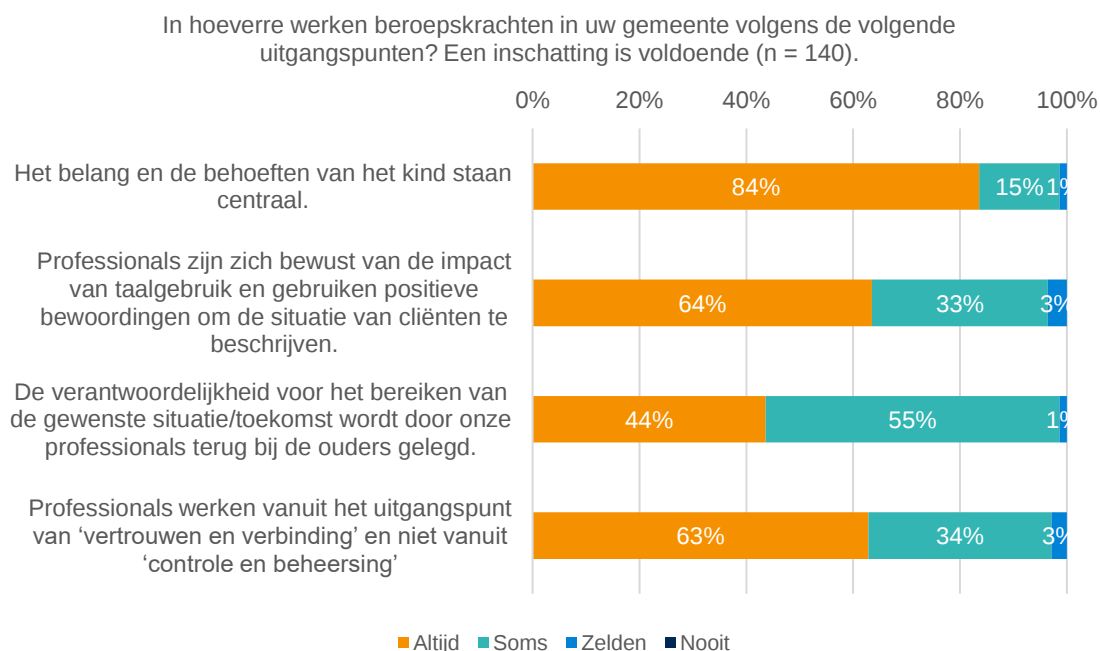


Figuur 9. Manier van versterking van de deskundigheid van het team en medewerkers over relaties en/of (echt)scheidingen

7.2 Uitgangspunten beroepskrachten

Landelijk is vanuit het programma Scheiden zonder Schade gewerkt aan een nieuwe visie op complexe scheidingen met de titel: Duurzaam samenwerken na Scheiding⁸. In deze visie wordt een complexe scheiding niet meer gezien als 'een veiligheidsprobleem, maar als een onvermogen van de ouders om tot een duurzame vorm van samenwerking rondom hun ouderschap te komen'. Een scheiding is in de visie een transitie naar een (gewenste) toekomst waarin ouders hun gedeeld ouderschap op een nieuwe manier vormgeven. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van die toekomst wordt zo veel mogelijk bij de ouders zelf gelegd en er wordt gewerkt vanuit vertrouwen.

Gemeenten kregen de vraag in hoeverre een viertal stellingen die zijn gebaseerd op de nieuwe visie op complexe scheidingen uitgangspunt zijn in de werkwijze van beroepskrachten in hun gemeente. Respondenten kregen het verzoek om in te schatten in hoeverre beroepskrachten werken volgens de uitgangspunten. De resultaten in figuur 10 laten zien dat het belang en de behoeften van het kind in verreweg de meeste gemeenten 'altijd' centraal staan. In een klein deel van de gemeenten staat het kind 'soms' centraal en in een enkele gemeente 'zelden'. Daarnaast geeft bijna twee derde van de gemeenten aan dat beroepskrachten zich 'altijd' bewust zijn van de impact van taalgebruik en dat zij positieve bewoordingen gebruiken om de situatie van cliënten te beschrijven. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan dat beroepskrachten zich 'soms' bewust zijn van de impact van taalgebruik en drie procent dat zij dit 'zelden' zijn. De cijfers zijn vergelijkbaar voor het uitgangspunt dat professionals werken volgens 'vertrouwen en verbinding' en niet vanuit 'controle en beheersing'. Ten slotte leggen in iets meer dan de helft van de gemeenten beroepskrachten de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de gewenste situatie/toekomst 'soms' terug bij de ouders. In minder dan de helft van de gemeenten wordt de verantwoordelijkheid 'altijd' bij ouders gelegd en in enkele gevallen gebeurt dit juist 'zelden'.



Figuur 10. De mate waarin beroepskrachten werken volgens de genoemde uitgangspunten.

⁸ Deze visie is te vinden op de landelijke website over (echt)scheidingen: [Visie Duurzaam Samenwerken na Scheiding \(januari 2025\) | Publicatie | Uit elkaar met kinderen](#).

In een paar verdiepende interviews is aandacht besteed aan de uitgangspunten van professionals. Deze gesprekken laten zien dat stellingen op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden en niet eenduidig zijn. Zo benadrukt een respondent die vanuit een uitvoerende rol verantwoordelijk is voor de aanpak op het onderwerp (echt)scheidingen:

“Er is vastgesteld dat taal tussen ouders escalerend kan zijn. Kennen jullie de dramadriehoek? Op het moment dat je het kind centraal zet en beschermt, wordt het kind beschouwd als het slachtoffer en is de ouder de redder of de dader. Die framing is niet helpend. Ouders worden dan steeds aangesproken op hun ouderrol, maar die focus op alleen deze rol kan negatief uitpakken. Een scheiding is een rouwproces en als je dit op tafel legt en er aandacht voor hebt, dan zie je dat stellen beter in staat zijn om met hun eigen rouw bezig te gaan en dat dit leidt tot minder escalaties.”

En een beleidsadviseur die verantwoordelijk is voor het onderwerp (echt)scheidingen, licht op basis van haar ervaringen als consulent toe dat duidelijke begrenzende taal in haar ogen soms juist effectief is:

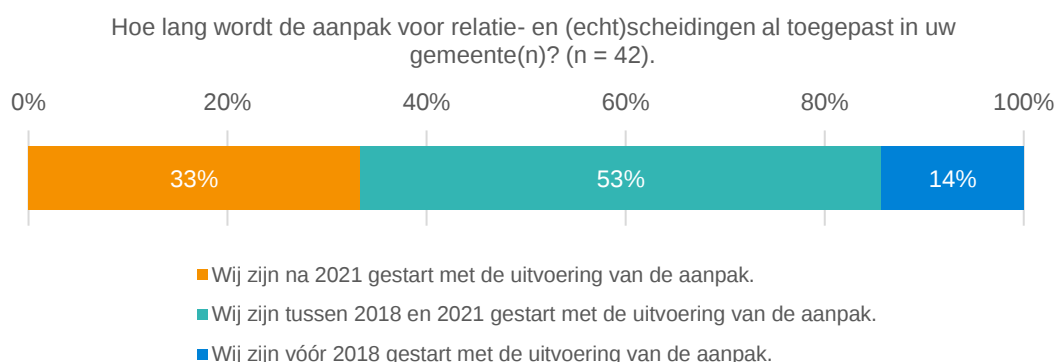
“Wat ook is opgevallen: het is fijn om samenwerkende gesprekken te voeren met ouders, maar soms is het ook klaar. Je moet als professional duidelijke grenzen trekken. Je moet dan bijvoorbeeld zeggen: Je kind is onveilig, het gaat in de richting van kindermishandeling, dus wij moeten wel iets doen. Het kan werken om op dit manier druk uit te oefenen. Ik ken succesvoorbeelden waarin op die manier dingen werden doorbroken en mensen gingen samenwerken.”

8 Gemeenten met geïmplementeerde aanpak

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal kenmerken van de aanpak van gemeenten die hun aanpak al hebben geïmplementeerd en momenteel werken aan borging. Gemeenten die bij de vraag waar hun gemeente staat ten aanzien van relaties en (echt)scheidingen aangaven dat de gemeente een duidelijke aanpak heeft, kregen een aantal aanvullende vragen over die aanpak. Hieronder bespreken wij de antwoorden van de 42 gemeenten met een geïmplementeerde aanpak.

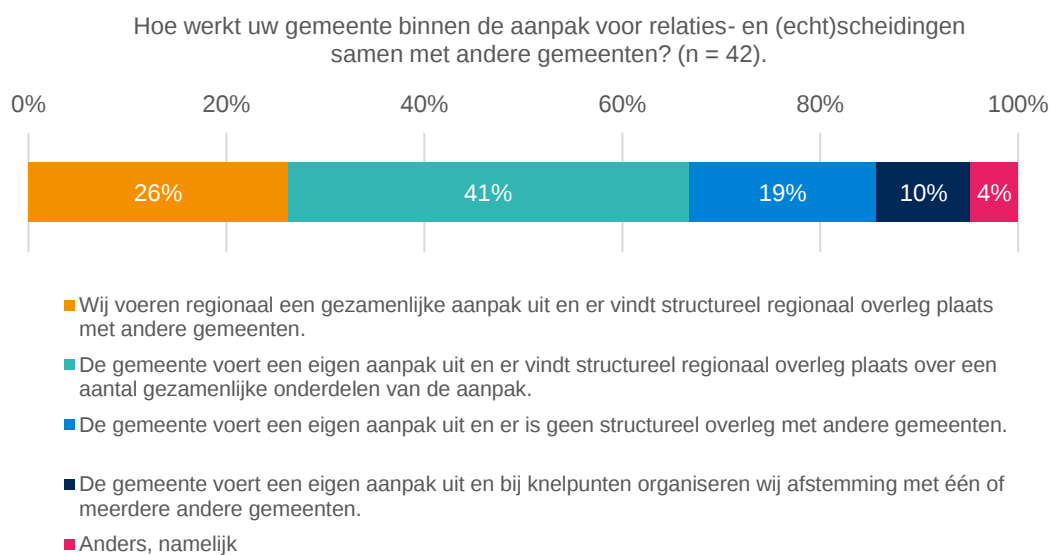
8.1 Hoe lang bezig en samenwerking

Figuur 11 laat zien dat het merendeel van de gemeenten met een geïmplementeerde aanpak in of na 2018 is gestart met de toepassing van de aanpak. Ruim de helft van de gemeenten is tussen 2018 en 2021 gestart met de uitvoering van de aanpak en een derde van de gemeenten is na 2021 gestart met de uitvoering. Een klein deel van de gemeenten was al voor 2018 hiermee gestart.



Figuur 11. Overzicht van hoe lang gemeenten de aanpak uitvoeren

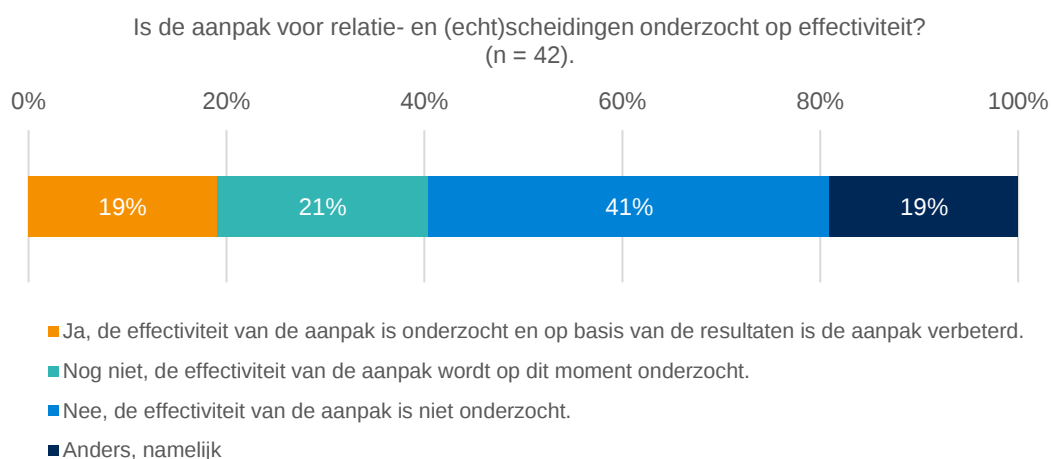
Figuur 12 (op de volgende pagina) laat zien dat ongeveer twee derde van de gemeenten regionaal samenwerkt binnen de aanpak van relaties en (echt)scheidingen en onderdeel is van een structureel regionaal overleg. Twee vijfde van de gemeenten voert daarbij een eigen aanpak uit, naast dat het deelneemt aan een structureel regionaal overleg over een aantal gezamenlijke onderdelen van de aanpak. En iets meer dan een kwart van de gemeenten voert op regionaal niveau een gezamenlijke aanpak uit, waarover structureel regionaal overleg plaatsvindt. Bijna een derde van de gemeenten met een geïmplementeerde aanpak voert een eigen aanpak uit en werkt niet structureel samen met andere gemeenten. Een klein deel hiervan organiseert een afstemming met één of meerdere gemeenten in de regio wanneer zij knelpunten ervaren. De gemeenten die kozen voor de antwoordoptie 'anders, namelijk' lichten toe dat hun situatie niet precies past in de opties. Zo heeft een gemeente een gezamenlijk regionaal beleid, heeft een ander een regionale aanpak met een projectleider zonder direct overleg tussen gemeenten en werkt de andere gemeente nauw samen met drie gemeenten en niet met de gehele regio.



Figuur 12. Overzicht van hoe gemeenten samenwerken binnen de aanpak voor relaties- en (echt)scheidingen met andere gemeenten.

8.2 Effectiviteit en resultaten

Figuur 13 laat zien dat ongeveer een vijfde van de gemeenten de effectiviteit van de aanpak die zij hanteren op het gebied van relaties en (echt)scheidingen heeft onderzocht en dat deze resultaten zijn gebruikt voor het verbeteren van de aanpak. Bij een iets groter deel geldt dat de aanpak momenteel wordt onderzocht. Ongeveer twee vijfde van de gemeenten heeft nog geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van hun aanpak. Ten slotte geeft bijna een vijfde van de gemeenten aan dat het antwoord dat zij willen geven niet past binnen de mogelijke antwoordcategorieën. Zo lichten deze gemeenten bijvoorbeeld toe dat zij hebben gekozen voor de inzet van evidence-based interventies of dat bepaalde methodieken of een gedeelte van het aanbod zijn onderzocht op effectiviteit, maar niet de gehele aanpak.



Figuur 13. Mate waarin de effectiviteit van de aanpak is onderzocht binnen de groep gemeenten die de aanpak al hebben geïmplementeerd

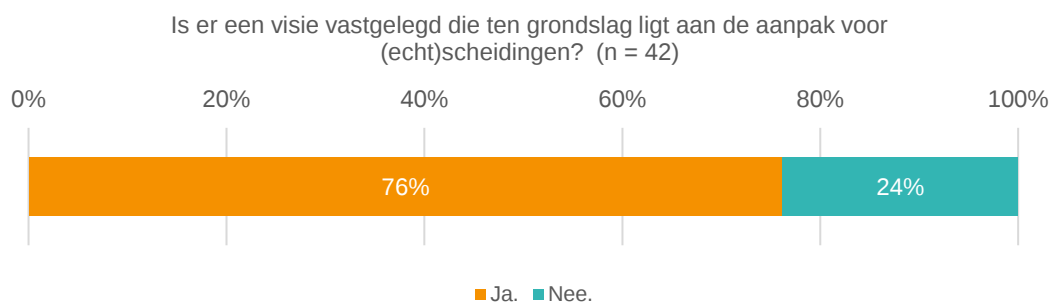
Daarnaast is aan gemeenten ook de open vraag gesteld welke (meetbare) resultaten de uitvoering van de aanpak voor relaties en/of (echt)scheidingen oplevert. Een aantal gemeenten antwoordt dat dit lastig meetbaar is of niet is onderzocht. Een respondent schrijft hierover:

“Het is lastig om zaken te meten rondom echtscheidingen. Dit heeft enerzijds te maken met de definitie van echtscheiding: verbreken van geregistreerd partnerschap kan ook vergaande gevolgen voor kinderen hebben. Het beeld rondom echtscheidingen is dus vrijwel nooit compleet. Anderzijds is een echtscheiding vrijwel nooit de hoofdrede dat iemand in de hulpverlening komt. Je kan de causaliteit dus nooit hard maken. De enige meetbare resultaten die wij (hopen) te zien is een verminderde instroom van scheidingsgerelateerde problematiek.”

Een klein aantal gemeenten schrijft dat zij zien dat de aanpak resulteert in minder jeugdhulpindicaties of dat het (soms) lukt om escalaties in gezinnen te voorkomen. In een andere gemeente is de wachtlijst van het sociaal team op het gebied van scheidingen verminderd onder invloed van het inloopspreekuur. Verder schrijven enkele respondenten dat inwoners het spreekuur van de gemeente (beter) weten te vinden en dat inwoners tevreden zijn over het aanbod. Ten slotte schrijven respondenten dat de aanpak heeft gezorgd voor brede samenwerking en dat de kennis en expertise van lokale jeugdprofessionals is toegenomen.

8.3 Visie

Ruim driekwart van de gemeenten geeft aan dat er een visie is vastgelegd die ten grondslag ligt aan de aanpak voor (echt)scheidingen (zie figuur 14). Bij een kwart van de gemeenten is geen visie vastgelegd. Het grootste deel van de gemeenten die hun visie beknopt beschrijft, benoemt dat zij met de aanpak willen bereiken dat (een deel van de) complexe (echt)scheidingen of ‘vechtscheidingen’ worden voorkomen. Zo schrijven respondenten dat zij ouders preventief ondersteunen met als doel het voorkomen van de inzet van jeugdhulp of een ‘ontwikkelingsbedreiging voor kinderen’ of het beperken van de ‘schade’.



Figuur 14. Verdeling respondenten op de vraag of er een visie en grondslag ligt aan de aanpak voor (echt)scheidingen voor de groep gemeenten die de aanpak al heeft geïmplementeerd

Ook in de gegeven toelichtingen en antwoorden op andere open vragen en in alle verdiepende interviews komt het belang van aandacht voor ouders en daarmee het voorkomen van de inzet van jeugdhulp naar voren. Een geïnterviewde beleidsadviseur vertelt dat de visie in zijn gemeente is geïnspireerd op de ideeën van psycholoog en mediator Marleen Heijsteeg:

“Haar gedachte is dat we bezig zijn met controleren van conflicten en reageren op signalen van onveiligheid. En zij zegt: we moeten ons juist concentreren op de gezinsdynamiek en ouders meenemen naar een punt in de toekomst; wat zou je bijvoorbeeld willen voor de toekomst van je kind? Van beheersing naar meer perspectief bieden. We zijn complexe echtscheidingen steeds meer gaan zien als een veiligheidskwestie voor kinderen. Minder als een situatie waarin ouders een transitie moeten doormaken. We zien dat casussen soms te snel naar jeugdbescherming gaan, en dat helpt niet altijd. Omdat het knopje bij ouders niet om is om samen te werken en conflicten zoveel mogelijk te voorkomen, dan werkt inzet gericht op het kind niet. Inzet is om deel van de casussen en escalaties te voorkomen door preventieve inzet.”

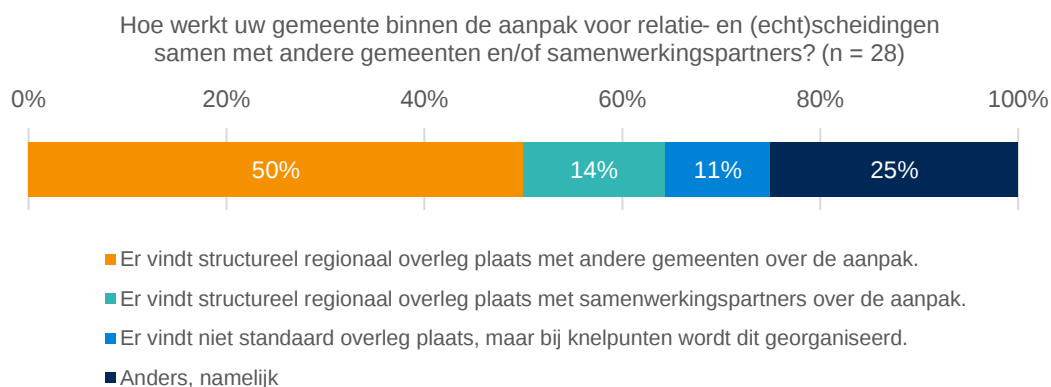
Gemeenten die aangeven dat er geen visie ten grondslag ligt aan de aanpak voor (echt)scheidingen geven bijvoorbeeld aan dat er wel een brede visie is voor het sociaal domein of jeugdbeleid, maar niet specifiek voor het onderwerp (echt)scheidingen, of dat voor een praktische insteek is gekozen.

9 Gemeenten die aanpak implementeren

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan een aantal kenmerken van de aanpak van gemeenten die deze momenteel implementeren. Gemeenten die bij de vraag waar hun gemeente staat ten aanzien van relaties en (echt)scheidingen aangaven dat de gemeente vergevorderd is in de ontwikkeling van een aanpak en dat de plannen die zijn ontwikkeld worden geïmplementeerd, kregen een aantal aanvullende vragen over die aanpak. Hieronder bespreken wij de antwoorden van de 28 gemeenten die bezig zijn met het implementeren van hun plannen.

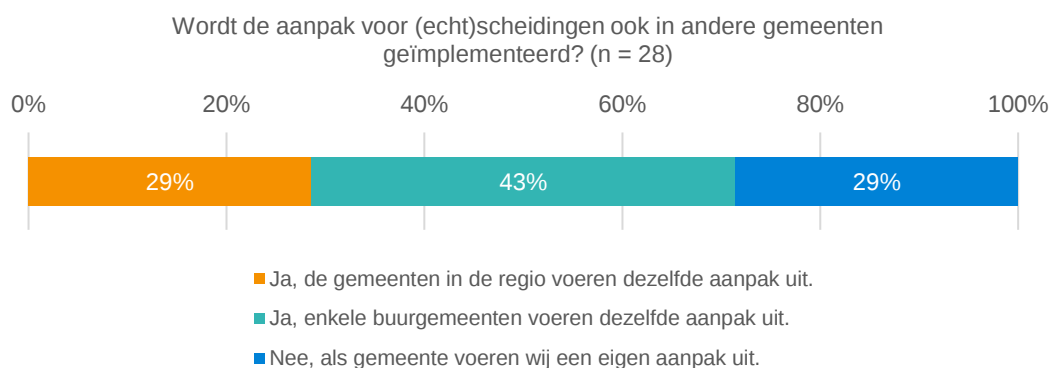
9.1 Samenwerking

Figuur 15 laat zien dat bijna twee derde van de gemeenten regionaal samenwerkt binnen de aanpak van relaties en (echt)scheidingen en onderdeel is van een structureel regionaal overleg. Ongeveer de helft van de gemeenten neemt deel aan een structureel overleg met andere gemeenten. Daarnaast geeft iets meer dan een tiende van de gemeenten aan dat er geen standaard overleg bestaat, maar dat bij knelpunten een overleg wordt georganiseerd. Een kwart van de gemeenten kiest voor de optie 'anders, namelijk'. De meeste van deze gemeenten geven aan dat zij structureel overleg voeren zowel met samenwerkingspartners als andere gemeenten in de regio. Andere gemeenten geven aan dat zij zijn aangesloten bij een provinciaal project, op beleidsniveau een overleg organiseren of een tweejaarlijkse conferentie organiseren voor professionals.



Figuur 15. De manier waarop gemeenten die momenteel een aanpak implementeren, samenwerken met andere gemeenten en/of samenwerkingspartners

Aanvullend is ook de vraag gesteld of de aanpak voor (echt)scheidingen ook in andere gemeenten worden geïmplementeerd. In figuur 16 is te zien dat iets minder dan de helft van gemeentes aangeeft dat dezelfde aanpak ook in enkele buurgemeenten wordt uitgevoerd. Daarnaast voert bijna een derde dezelfde aanpak uit als regiogemeenten en voert een even groot deel een eigen aanpak uit.

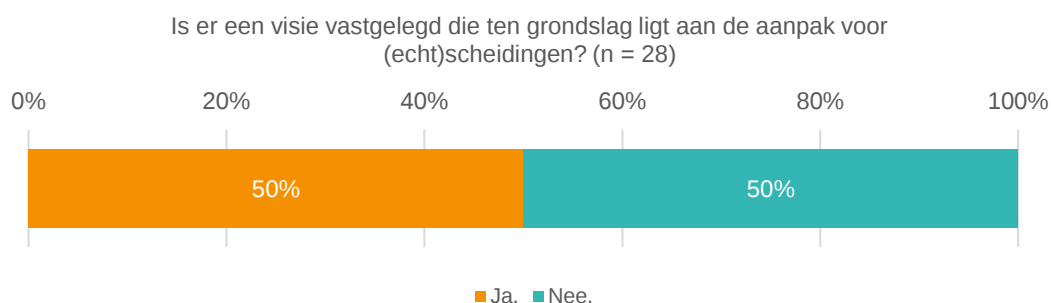


Figuur 16. Implementatie van aanpak in andere gemeenten

9.2 Visie

Aan de gemeenten die momenteel een aanpak implementeren is ook gevraagd of een visie ten grondslag ligt aan de aanpak. De helft van de gemeenten geeft aan dat dit niet het geval is en de andere helft van de gemeenten heeft wel een visie vastgelegd (figuur 17). Een deel van de respondenten beschrijft de visie niet inhoudelijk, maar benoemt onder andere dat de visie onderdeel is van een bredere visie voor het sociaal domein of dat regionaal een visie is vastgelegd. Een aantal gemeenten benoemt dat momenteel aan de visie wordt gewerkt. Verder noemt een respondent dat de visie van Sonja Hopmans de basis is en een andere respondent schrijft dat 'preventief werken' uitgangspunt is. Slechts één respondent beschrijft de visie op de aanpak voor relaties en (echt)scheidingen die in het vorige hoofdstuk regelmatig naar voren kwam:

“De negatieve gevolgen van een scheiding voor kinderen te voorkomen en beperken, de toestroom naar de formele jeugdhulp te verminderen en de sociale basis van gezinnen te versterken.”



Figuur 17. Visie voor aanpak op (echt)scheidingen

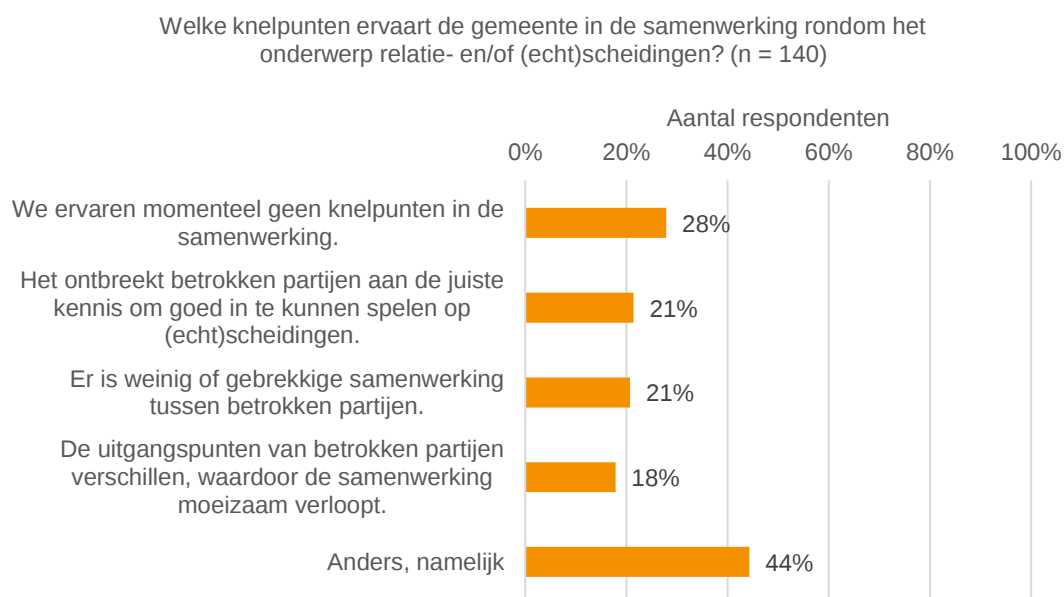
10 Knelpunten

In dit hoofdstuk beschrijven wij welke knelpunten gemeenten ervaren in de samenwerking en aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op een aantal enquêtevragen, inclusief toelichtingen, die zijn ingevuld door de 140 gemeenten die werken aan een aanpak voor het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen en op de verdiepende interviews.

10.1 Knelpunten in samenwerking

Figuur 18 laat zien dat de voornaamste knelpunten die gemeenten ervaren niet liggen op het vlak van samenwerking. Bijna de helft van de respondenten kiest voor de antwoordoptie 'anders, namelijk' en deelt uiteenlopende toelichtingen die regelmatig (ook) over de uitvoering gaan. Meestal hebben toelichtingen raakvlakken met de antwoordopties en wij bespreken deze dan ook in samenhang daarmee. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat zij als knelpunt ervaren dat het betrokken partijen aan de juiste kennis ontbreekt om goed te kunnen inspelen op (echt)scheidingen. Ook in de toelichtingen komt dit punt naar voren. Regelmatig noemen respondenten een gebrek aan 'tijd en geld' en daarmee aan 'capaciteit' als achterliggende oorzaak hiervoor. Een aantal keer wordt genoemd dat de wisseling van personeel een knelpunt is en dat er te weinig 'echt ervaren professionals [zijn] die met deze complexe problematiek kunnen werken'. Een respondent legt uit: 'Er is handelingsverlegenheid (ondanks kennis) omdat professionals meegezogen worden in conflict. Dit ombuigen naar welzijnskader is heel moeilijk.'

Daarnaast geeft iets minder dan een kwart van de gemeenten aan dat er weinig of gebrekkige samenwerking is tussen betrokken partijen. In de toelichtingen noemen respondenten dit punt, waarbij het dan gaat over samenwerking met diverse partijen. Zo ervaren gemeenten bijvoorbeeld dat het 'lastig is om samenwerking in de regio te realiseren' of om samen te werken 'over de domeinen heen'. Andere gemeenten geven aan dat vooral de samenwerking met de rechtspraak of specialistische jeugdhulp een knelpunt is, waarbij wachttijden en 'doorstroom en terugstroom' een rol spelen.



Figuur 18. Ervaren knelpunten in de samenwerking rondom het onderwerp relaties en/of (echtscheidingen) binnen gemeenten

Ongeveer een vijfde van de gemeenten antwoordt dat de uitgangspunten van de betrokken partijen verschillen wat de samenwerking bemoeilijkt. In de toelichtingen gaat het soms ook over dit onderwerp. Zo geeft een aantal respondenten aan dat organisaties verschillende visies hebben over 'waar de problematiek thuishoort' en/of verschillende 'uitgangspunten' of 'taal' hebben. Een geïnterviewde respondent licht toe hoe dit in haar regio speelt:

"De visie kan soms echt anders zijn. Visies van professionals verschillen over wat wenselijk en nodig is binnen een casus en dan krijg je een conflict over het proces. Dan moet je eigenlijk komen tot *agree to disagree*, maar dat is soms moeilijk en het kost tijd. Zelf merken we dat het een onderwerp mag zijn en dan kom je er wel uit. Ik vind het persoonlijk moeilijker als het gaat om organisatiebelangen."

Ten slotte geeft bijna een kwart van de gemeenten aan momenteel geen knelpunten te ervaren in de samenwerking. Ook in de toelichtingen van een aantal gemeenten die 'anders, namelijk' als antwoord hebben gekozen, komt naar voren dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt.

10.2 Knelpunten in de uitvoering

Figuur 19 (op de volgende pagina) laat zien dat bijna driekwart van de gemeenten als knelpunt ervaart dat ouders die gaan scheiden vanuit het vrijwillig kader niet verplicht kunnen worden om hulp (voor zichzelf) te accepteren als hun kinderen schade dreigen op te lopen. Ook in de antwoorden van gemeenten die de antwoordoptie 'anders, namelijk' hebben gekozen komt dit punt een aantal keer terug. Zo schrijft een aantal respondenten dat zij zoeken naar mogelijkheden om ouders vroegtijdig te bereiken, te informeren en bewustwording te creëren over hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de scheiding. Een van de respondenten licht bijvoorbeeld toe:

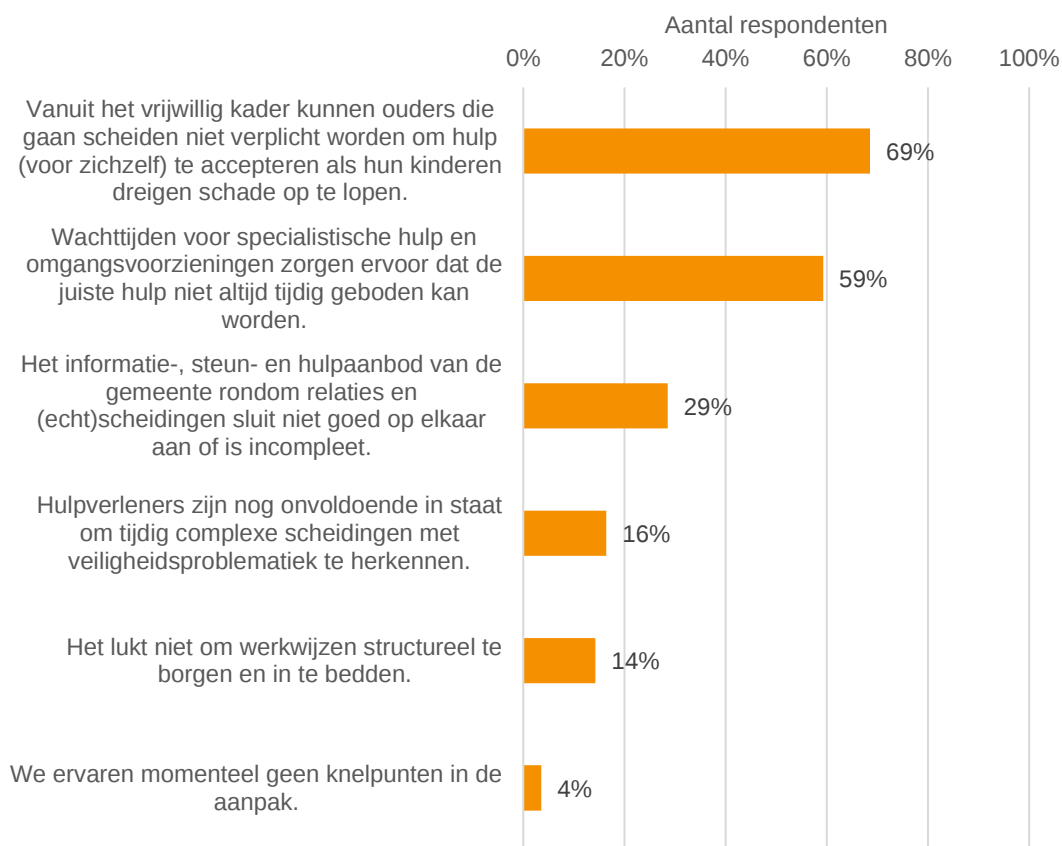
"Vraagstuk [is] hoe in een vroeger stadium ouders bewust kunnen worden gemaakt van het belang van de kinderen en het effect van hun handelen, zodat er geen veiligheidsproblematiek en opgroei-problematiek ontstaat."

In de toelichtingen bij deze vraag noemt een aantal gemeenten ook het overkoepelende knelpunt dat de inzet van jeugdzorg regelmatig niet passend en/of effectief is bij (complexe echt)scheidingen - waarop wij in het volgende hoofdstuk over landelijke knelpunten nader in zullen gaan. Zo schrijft een respondent:

"We zetten jeugdhulp in, terwijl we eigenlijk inzet moeten doen op ouders. En hen zouden moeten wijzen op de eigen verantwoordelijkheid. Interventies zoals ouderschapsbemiddeling werken zeker bij complexe scheidingen contraproductief."

Verder geeft meer dan de helft van de gemeenten aan dat zij als knelpunt ervaren dat wachttijden voor specialistische jeugdhulp en omgangsvoorzieningen ervoor zorgen dat de juiste hulp niet altijd tijdig geboden kan worden. Daarnaast ervaart iets minder dan een derde van de gemeenten als knelpunt dat het informatie-, steun- en hulpaanbod van de gemeente rondom relaties en (echt)scheidingen niet goed op elkaar aansluit of incompleet is. Ten slotte geeft bijna een vijfde van de gemeenten aan dat hulpverleners nog onvoldoende in staat zijn om tijdig complexe scheidingen met veiligheidsproblematiek te herkennen of dat het niet lukt om werkwijzen structureel te borgen en in te bedden. Respondenten die de optie 'anders, namelijk' kozen, schrijven bijvoorbeeld dat niet alle professionals bekend zijn met het aanbod of dat het juridische proces de hulpverlening 'in de weg staat'. Slechts enkele gemeenten geven aan geen knelpunten in de aanpak te ervaren.

Welke knelpunten ervaart de gemeente in de uitvoering van de aanpak? U kunt meerdere antwoorden selecteren (n = 140)



Figuur 19. Ervaren knelpunten in de uitvoering van de aanpak van gemeenten.

11 Landelijke knelpunten

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de knelpunten die ondervraagde gemeenten ervaren, waarvoor volgens hen landelijke oplossingen nodig zijn. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op een aantal open vragen in de enquête dat is ingevuld door de 140 gemeenten die werken aan een aanpak voor het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen en op de verdiepende interviews. In de antwoorden op de open vragen lopen knelpunten, behoeften en oplossingen door elkaar heen. In dit hoofdstuk bespreken wij de ervaren knelpunten en in het volgende hoofdstuk behoeften en mogelijke oplossingen.

11.1 Inzet jeugdhulp niet passend en/of effectief

Het belangrijkste en zeer fundamentele knelpunt dat gemeenten ervaren is dat zij zien dat de inzet van jeugdhulp in veel (complexe echt)scheidingssituaties niet effectief is. Zowel in de toelichtingen van respondenten van de vragenlijst als in de interviews komt dit nadrukkelijk naar voren. Een geïnterviewde respondent beschrijft het patroon dat zichtbaar is in de casuïstiek:

“Landelijk zien we als hulpverleners een soort haperende grammofoonplaat: binnen een aantal jaar gaat de inzet van gezinscoaching naar ouderschapsbemiddeling naar parallel en solo ouderschap, naar inschakeling van Veilig Thuis, naar ondertoezichtstellingen. Dat in vier jaar tijd, met kinderen die opgroeien in voortdurende spanning.”

Een geïnterviewde beleidsmedewerker licht toe dat het probleem in zijn ogen onder andere ligt in het feit dat ouders het niet eens worden over het opstellen van een ouderschapsplan of een omgangsregeling:

“Complexe scheidingen worden nu te veel als een ontwikkelingsbedreiging gezien. Het zou goed zijn als vanuit Veilig Thuis, de GI's, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtspraak een ander beeld van complexe scheidingen komt, waardoor deze niet meer zo snel de jeugdbescherming in raken. Zij moeten meer naar de dynamiek tussen ouders in het conflict gaan kijken en wanneer in het conflict problemen rond omgang centraal staan zorgen voor de afbuiging van een beschermingszaak naar een gezag- en omgangszaak. Als ouders er niet uitkomen bij het opstellen van een ouderschapsplan dan moet er eerder door de rechtbank een besluit worden genomen zodat de scheiding wordt bekrachtigd. Als ouders elkaar blijven beschuldigen dan krijgen kinderen daar last van. Dan wordt er nu te vaak een jeugdbeschermingsmaatregel ingezet om het conflict tussen ouders op te lossen. Dit lukt vaak niet en ouders worden dan min of meer verplicht om jeugdhulp te accepteren. Dit lost vaak het conflict niet op en jeugdhulpverleners en jeugdbeschermers worden dan onderdeel van het conflict.”

Ook een beleidsadviseur die de vragenlijst invulde, heeft hierover een duidelijke mening en schrijft: “Er zou in de wet vastgelegd moeten worden, dat we geen jeugdhulp inzetten bij complexe scheidingen. Maar dat er juridisch een uitspraak moet komen en daar aan gehouden moet worden.”

11.2 Financiële middelen en meetbaarheid

Een tweede belangrijk knelpunt dat vaak in toelichtingen en in interviews terugkomt is de financiering van de aanpak voor relaties en (echt)scheidingen, met name dekking van het preventieve aanbod. Op dit moment financieren veel gemeenten de aanpak vanuit middelen voor de Jeugdwet in combinatie met middelen voor de Wmo, soms aangevuld door een subsidie en/of middelen voor preventie en voorliggende voorzieningen (sociale basis). Zij vinden dit echter niet passend, zoals in de vorige alinea wordt beschreven, en hebben binnen deze middelen ook weinig ruimte. Zo noemt een aantal respondenten de mogelijke gevolgen van het zogenaamde ravijnjaar⁹: “Gemeenten worden geconfronteerd met forse bezuinigingsopdracht, waar ook de aanpak voor scheidingsproblematiek mogelijk regionaal de dupe van wordt.” Een aantal gemeenten geeft ook aan dat zij op dit moment al geen middelen hebben om te investeren in een aanpak voor relaties en (echt)scheidingen en daarom bijvoorbeeld geen preventieve projecten kunnen opstarten.

Een ander knelpunt dat hiermee samenhangt is dat gemeenten het moeilijk vinden om meetbaar te maken hoe vaak (echt)scheidingsproblematiek een rol speelt in casuïstiek,¹⁰ wat nodig is om financiële investeringen te onderbouwen. Nog ingewikkelder is het om te bepalen of preventieve inzet mogelijk besparingen oplevert op jeugdhulp. Een geïnterviewde beleidsadviseur zegt hierover:

“Alle preventieve inzet moeten wij uit gemeentelijke middelen bekostigen. Dus budget is een knelpunt. Onze zorg is er dat er weer bezuinigd gaat worden aan de preventieve kant, maar daar zou je juist in moeten investeren om problemen te voorkomen. Het is wel langeretermijnwerk. Je kan niet hardmaken wat het effect van preventie is.”

In toelichtingen en interviews benadrukken respondenten dat het vaak een politieke keuze is om wel of niet te investeren in het onderwerp en dat hierdoor geen structureel budget beschikbaar is.

11.3 Schotten en uiteenlopende (regionale) visies en aanpakken

Zowel in de antwoorden op de vragenlijst als in de interviews komt naar voren dat gemeenten als knelpunt ervaren dat landelijk sprake is van verschillende ontwikkelingen en visies op het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. Respondenten benoemen dat de samenhang tussen onder andere de beleidsterreinen Jeugd, Wmo en Zorgverzekeringswet ontbreekt, wat de noodzakelijke integrale aanpak in de weg staat. Zo schrijft een respondent dat sprake zou moeten zijn van ‘gezinshulp’ in plaats van jeugdhulp en dat samenwerking tussen ‘jeugd-ggz en volwassenen-ggz’ nodig is. Een andere respondent gaat nog een stapje verder en schrijft: ‘Meer verantwoordelijkheid bij volwassenen-ggz leggen zodat jeugdhulp niet wordt ingezet voor problemen van ouders.’ Dit gebrek aan samenhang en samenwerking heeft praktische gevolgen voor bijvoorbeeld gegevensuitwisseling, waar respondenten op casusniveau last van hebben. Dit alles werkt volgens respondenten weer door op regionaal en lokaal niveau.

⁹ Toelichten, zie bijvoorbeeld: <https://zorgsubsidiekalender.nl/bereid-je-organisatie-voor-op-het-ravijnjaar-2026/>.

¹⁰ Het gaat hierbij om lokale cijfers. Regelmatig verwijzen respondenten wel naar landelijke cijfers die aantonen dat kinderen/gezinnen met scheidingsproblematiek oververtegenwoordigd zijn in de groep jeugdigen met allerlei vormen van jeugdzorg. Zie onder andere: Significant Public (2022). *Relatie tussen scheidingen, ggz-gebruik en jeugdzorggebruik*. Nader onderzoek. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/22/tk-bijlage-3-significant-public-rapportage-relatie-scheidingen-ggz-en-jeugdhulp>.

11.4 Meer verplichtingen voor ouders

In het vorige hoofdstuk komt al naar voren dat een belangrijk knelpunt dat gemeenten ervaren ligt in het feit dat ouders niet kunnen worden gedwongen om hulp voor zichzelf te accepteren wanneer hun kinderen schade dreigen op te lopen door de (echt)scheidingssituatie. Ook in de open antwoorden komt nadrukkelijk naar voren dat de “vrijblijvendheid van het accepteren van hulp door ouders” een knelpunt is. Een respondent schrijft dat er behoefte is aan een “uitspraak over wanneer de vrijwilligheid van ouders in het aanvaarden van hulp ophoudt” om ervoor te zorgen dat scheidingen niet complex worden. Een ander schrijft dat eigenlijk een focus op ouders in plaats van op kinderen wenselijk is. Dit geeft een ander perspectief. Enkele respondenten merken op dat het hierbij van belang is om te zorgen voor duidelijkheid over de financiering van hulp aan ouders en over de kosten waaraan zij zelf moeten bijdragen. Opvallend is dat de opvattingen van respondenten verschillen over het belang van de verplichting van het opstellen van een ouderschapsplan. Zo schrijft een respondent dat deze verplichting verbreed zou moeten worden naar ongehuwde ouders, maar er zijn ook respondenten die van mening zijn dat het ouderschapsplan afgeschaft zou moeten worden en dat moet worden gekeken naar ‘betere alternatieven’.

Daarnaast benoemt een aantal respondenten dat er aandacht moet zijn voor de invloed van bestaansonzekerheid. Enkele respondenten noemen bestaansonzekerheid als (mede)veroorzaker van (echt)scheidingen. Verder noemen respondenten dat huisvesting in casuïstiek vaak een knelpunt is en dat scheidingsproblematiek onder andere complex wordt omdat ouders noodgedwongen langer samen in een huis moeten wonen.

11.5 Ketensamenwerking en samenwerking rechtspraak

Een aantal andere respondenten ziet ook binnen het beleidsterrein Jeugd ‘versnippering’, zoals onvoldoende ‘aansluiting en samenhang tussen Hervormingsagenda [Jeugd 2023-2028] en Toekomstscenario [kind- en gezinsbescherming]’, en benoemt dat verbetering nodig is in de ketensamenwerking. Zo benoemen respondenten bijvoorbeeld dat er geen of gebrekkige samenwerking is met Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming en dat de gemeente bijvoorbeeld op het niveau van casuïstiek geen terugkoppeling krijgt over stappen die worden gezet in het proces.

Daarnaast wordt samenwerking met de rechtspraak door verschillende respondenten genoemd als belangrijke factor in casuïstiek. Samenwerking binnen een project als Stichting Gezinsadvocaat wordt door een aantal respondenten genoemd als succesfactor, maar een gebrek aan samenwerking met de rechtspraak kan ook juist een knelpunt zijn. Zo vertellen verschillende geïnterviewde respondenten dat advocaten in een casus kunnen zorgen voor ‘verharding’ en samenwerking juist tegenwerken. Ook de samenwerking met rechters wordt door een aantal respondenten als knelpunt genoemd. Zo schrijven een paar respondenten dat uitspraken en verwijzingen van rechters of gecertificeerde instellingen (GI’s) naar geïndiceerde jeugdhulp in hun ogen niet altijd ‘passend’ zijn. Een geïnterviewde beleidsadviseur legt uit dat een rechter zich deels baseert op de momentopname en de houding en gedrag van een kind in de rechtbank, wat een vertekend beeld kan geven. Een andere respondent schrijft dat meer samenwerking wenselijk is en dat “ook bij het uitspreken van OTS’en het goed is om te bekijken wanneer dit een meerwaarde zou hebben.”

12 Behoefte aan ondersteuning

Respondenten kregen de vraag aan welke ondersteuningsproducten en deskundigheidsbevordering hun gemeente behoefte heeft. Een deel van de respondenten geeft aan dat zij hierin al zijn voorzien of hebben geen antwoord gegeven op deze vraag. Soms merken respondenten hierbij op dat er al zoveel aanbod is. Hieronder bespreken wij de belangrijkste behoeften van gemeenten die in de antwoorden naar voren komen.

12.1 Landelijke informatievoorziening

Een aantal respondenten schrijft dat zij behoefte heeft aan een centraal landelijk informatiepunt over (echt)scheidingen waarnaar gemeenten kunnen verwijzen, omdat ouders nu vooral reclame vinden wanneer zij het onderwerp googelen. Een respondent noemt de website [Thuisarts.nl](https://thuisarts.nl) met betrouwbare (geverifieerde) informatie als voorbeeld en noemt allerlei onderwerpen die er ook een plek op zouden mogen hebben, zoals opvoeding, wonen en financiën. Een andere respondent merkt op dat op de website beter geen logo van het ministerie kan staan, omdat dit “niet drempelverlagend werkt voor gezinnen”. Een aandachtspunt dat enkele respondenten noemen is de toegankelijkheid van de informatie, met het oog op anderstaligen en mensen met een (licht) verstandelijke beperking. Zo schrijft een respondent: “Veel aanbod, informatie en ondersteuning bij scheiden is heel talig. Voor een doelgroep die daar minder goed mee om kan gaan, is dit soms lastig.” Daarnaast schrijven respondenten dat hun gemeente behoefte heeft aan landelijke investeringen in brede bewustwording bij (potentiële) ouders. Zij noemen bijvoorbeeld de inzet van een SIRE-voorlichtingscampagne gericht op preventie, dus ‘gericht op het gezond houden van de partnerrelatie’, en gericht op het zichtbaar maken van de impact van een scheiding op kinderen.

12.2 Landelijk basisaanbod (vanuit alle beleidsterreinen)

Een deel van de respondenten geeft aan dat hun gemeente behoefte heeft aan een richtlijn voor welk aanbod minimaal voor inwoners aanwezig moet zijn en/of aan een eenduidig landelijk aanbod dat (deels) landelijk wordt gefinancierd. Enkele respondenten benadrukken hierbij dat het moet gaan om aanbod vanuit alle relevante beleidsterreinen en niet alleen jeugdzorg maar ook onder andere Wmo, schuldhulpverlening en bestaanszekerheid. Een respondent schrijft: “ouders moeten altijd en overal toegankelijkheid tot voorzieningen die hen helpen bij complexe scheidingen, die mag niet afhankelijk zijn van de gemeente waar je woont of hoe je evt. verzekerd bent.” Een respondent vindt dat in elk geval het online aanbod landelijk geregeld moet zijn en zich “in de breedste zin van het woord moet richten op relatie, verbreken daarvan, wat als er kinderen zijn, wat moet je regelen enz.” Opnieuw gaat het respondenten zowel om preventief aanbod zoals “programma's over stevig ouderschap en gezonde relaties” als om aanbod voor ouders en kinderen in een complexe (echt)scheiding.

Regelmatig noemen respondenten dat zij vinden dat relatiecoaching en/of -therapie vergoed moet worden, omdat dit duur is en de kosten een (te) hoge drempel opwerpen voor ouders. Een aantal respondenten noemt daarnaast specifieke initiatieven die in hun ogen landelijk beschikbaar zouden moeten zijn, zoals gezinsvertegenwoordigers, Stichting Gezinsadvocaat of de inzet van één advocaat per gezin en een pilot als wijkrechtspreek. Ook de informele zorg van Stichting Villa Pinedo wordt een paar keer genoemd. Respondenten schrijven dat het aanbod van Villa Pinedo landelijk structureel ingekocht zou moeten worden om te voorkomen dat ieder jaar wordt gediscussieerd over de gemeentelijke financiering ervan en dit de stichting ruimte geeft om (meer) in te zetten op doorontwikkeling.

12.3 Keurmerk, richtlijnen en effectieve interventies

Enkele respondenten geven aan dat zij behoefte hebben aan een keurmerk voor zorgaanbieders die hulp bieden op het gebied van relaties en (echt)scheidingen, zodat zij weten 'welke partijen geschoold zijn in de laatste ontwikkelingen'. Ook schrijft een respondent dat de gemeente behoefte heeft aan een overzicht van aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te zorgen voor ruimte voor de inzet van hulp voor het kind, zodat hulp alleen wordt ingezet wanneer dit effectief kan zijn. Daarnaast geven respondenten aan dat zij geholpen zouden zijn met richtlijnen voor alle partijen die te maken hebben met 'ernstige problematiek rondom kinderen in scheidingssituaties', zoals Veilig Thuis, politie, GI's en consultants Jeugd. Hierin moet aandacht zijn voor welke stappen en interventies wel en niet worden toegepast, met daarbij aandacht voor bewezen effectiviteit, schrijft een respondent. Ook als het gaat om preventieve interventies hebben gemeenten behoefte aan inzicht in welke interventies bewezen effectief zijn. Zo schrijft een respondent: 'Wij hebben vooral behoefte aan informatie over interventies die zich richten op het voorkomen van de verharding van de scheiding en hoe mensen te helpen binnen het vrijwillig kader.' En een ander heeft behoefte aan: "heldere kosteneffectiviteitsanalyses: als je X investeert, leidt dat tot besparing Y 'aan de achterkant (jeugdhulp dan wel GGD of anderszins)."

12.4 Coördineren en regionale samenwerking faciliteren

Een deel van de respondenten geeft in hun antwoord aan dat zij behoefte hebben aan een landelijke partij die (regionale) samenwerking tussen gemeenten faciliteert. Verschillende respondenten schrijven dat het onderwerp relaties en (echt)scheidingen een onderwerp is dat zich leent voor regionale samenwerking, waarin veel gemeenten ook investeren. Respondenten schrijven dat zij graag willen leren van ervaringen van andere regio's en behoefte hebben aan een partij die dit coördineert. Een respondent schrijft bijvoorbeeld dat de gemeente behoefte heeft aan een 'landelijke subsidie voor uitrollen van regionale/lokale aanpak, zodat partners hier een actievere rol in kunnen spelen'. En een ander heeft behoefte aan een 'handreiking voor hoe je regionaal aanbod meer op elkaar kan laten afstemmen, waardoor er meer samenwerking mogelijk is, en er niet veel verschillen zijn tussen gemeenten binnen één regio.

12.5 Deskundigheidsbevordering

Als het gaat om deskundigheidsbevordering van beroepskrachten dan komen een aantal dingen vaker naar voren in de antwoorden van respondenten. Een aantal respondenten benadrukt dat (echt)scheidingsproblematiek complex is, dat dit soort casuïstiek veel vraagt van professionals en dat er dus professionals nodig zijn die hier voldoende kennis over en ervaring mee hebben. Het kan bijvoorbeeld al een uitdaging zijn om ervoor te zorgen dat jij als professional zelf geen onderdeel wordt van de strijd en 'je niet laat uitspelen', schrijft een respondent. Regelmatig noemen respondenten dat moet worden geïnvesteerd in systeemgericht werken, zodat alle professionals dezelfde aanpak hanteren en breed kijken naar het gezinssysteem. Een andere respondent benadrukt dat professionals kennis moeten hebben van de korte- en langetermijnpact van een (echt)scheiding op kinderen. Ook juridische kennis wordt genoemd als een belangrijk aspect. Daarnaast noemt een aantal respondenten het belang van goede gespreksvaardigheden. Zij schrijven onder andere dat beroepskrachten moeten weten hoe zij kunnen omgaan met weerstand, kunnen de-escaleren en hoe zij ouders kunnen motiveren en hun vertrouwen kunnen winnen zodat zij hun verantwoordelijkheid gaan nemen tegenover hun kinderen.

Sommige respondenten noemen dat het wenselijk is om te zorgen voor gezamenlijke deskundigheidsbevordering voor de verschillende partijen die bij de aanpak betrokken zijn. Zo schrijft een respondent bijvoorbeeld dat er een “aanbod van periodieke deskundigheidsbevordering in samenwerking met gedwongen kader/GI's” zou moeten zijn. Een ander vindt dat de nadruk wel moet liggen op “deskundigheidsbevordering van de lokale teams, zodat een breed aanbod ligt in de sociale basis en niet bij de specialistische hulp/ondersteuning.” Verschillende respondenten benadrukken dat structureel (kosteloze) scholing en bijscholing moet worden aangeboden om kennis van professionals actueel te houden en nieuwe collega's mee te nemen in de visie en werkwijze. Concreet wordt bijvoorbeeld genoemd dat de training van Marleen Heijsteeg laagdrempelig beschikbaar zou moeten zijn voor professionals of een lezing van Manu Keirse “voor alle hulpverleners ontzettend helpend zou zijn”. Ten slotte wordt een enkele keer genoemd dat behoefte is aan deskundigheidsbevordering op het vlak van tijdige signalering van risicogezinnen, traumasensitief werken, ouderverstoting of intieme terreur.

13 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste bevindingen en opvallende uitkomsten. Daarnaast doen wij een aantal aanbevelingen aan het ministerie van J&V gericht op het ondersteunen en versterken van gemeenten.

13.1 Conclusie

Een groot aantal gemeenten heeft de enquête van deze quickscan ingevuld en informatie gedeeld over hoe zij aandacht hebben voor het thema (echt)scheidingen, welke inzet hierop gericht is en welke knelpunten zij daarbij ervaren. In vergelijking met de eerdere quickscan uit 2021 hebben wij meer gemeenten bereikt (respons is 45 procent) en waarschijnlijk meer reacties gehad van gemeenten die minder actief betrokken waren bij het programma Scheiden zonder Schade. Een vergelijking van de huidige stand van zaken van ondervraagde gemeenten met de stand van zaken in 2021 laat zien dat meer gemeenten op dit moment werken aan een aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. Nu heeft bijvoorbeeld een kwart van de gemeenten een aanpak geïmplementeerd en werkt aan borging, in vergelijking met zeven procent in 2021. Een deel van de gemeenten heeft dus duidelijk stappen gezet, maar in de resultaten valt ook op dat (nog) niet alle gemeenten investeren in het onderwerp. Ook ongeveer een kwart van de deelnemende gemeenten werkt nog niet aan een aanpak, hooguit in verkennende zin. In de vragenlijst en de interviews komt naar voren dat de meeste gemeenten regionaal samenwerken rondom het onderwerp (echt)scheidingen en hierdoor mogelijkheden hebben om elkaars kennis en ervaring te benutten, maar desondanks zijn er nog gemeenten die weinig stappen hebben gezet. Dit betekent in de praktijk voor inwoners dat wanneer je een hulpvraag hebt op het gebied van relaties en (echt)scheidingen het voor de ondersteuning die je krijgt een groot verschil kan maken in welke gemeente je woont.

Een belangrijke factor die ondervraagde gemeenten belemmert om te investeren in aanbod en/of een aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen is de financiering. Gemeenten hebben geen wettelijke taak op dit gebied en de financiering is kwetsbaar. De meeste gemeenten bekostigen hun aanpak vanuit middelen voor de Jeugdwet, de Wmo en voor preventie en voorliggende voorzieningen. Op deze beleidsterreinen zijn echter vaak financiële tekorten, wat tot gevolg heeft dat investeringen afhangen van keuzes van een coalitie en niet structureel zijn. Op dit moment is voor een deel van de gemeenten niet voldoende duidelijk of investeringen in preventie op het gebied van relaties en (echt)scheidingen lonen, waardoor de financiële discussie telkens opnieuw wordt gevoerd.

De urgentie van investeren in een aanpak op relaties en (echt)scheidingen lijken de meeste gemeenten wel te zien. Enkele gemeenten die niet in het onderwerp investeren geven aan dat (echt)scheidingsproblematiek soms speelt, maar volgens het merendeel van de respondenten komt dit (heel) vaak voor. Een deel van de gemeenten licht toe dat zij in hun eigen casuïstiek zien dat in de jeugdzorg (echt)scheidingsproblematiek vaak een rol speelt en/of zij verwijzen naar landelijke cijfers die dit aantonen. Daarbij geeft een groot deel van de gemeenten echter aan dat het lastig is om in beeld te brengen wat investeringen in preventie opleveren aan besparingen op jeugdzorg en/of andere beleidsterreinen.

Zij hebben behoefte aan een kosten-batenanalyse op gemeenteniveau waarmee zij investeringen kunnen onderbouwen.¹¹ Tegelijkertijd beargumenteren verschillende respondenten dat zij van mening zijn dat de verantwoordelijkheid voor het onderwerp (echt)scheidingen niet alleen bij gemeenten zou moeten liggen.

Ten slotte valt op dat gemeenten uiteenlopende keuzes maken in de investeringen die zij doen in (preventief) aanbod voor ouders en kinderen. Er is geen basisaanbod beschikbaar en gemeenten moeten zelf beoordelen welke prioriteiten zijn stellen. Daarbij is het aantal landelijke initiatieven en het aanbod zeer groot. Gemeenten baseren zich bij het maken van keuzes onder andere op landelijk onderzoek naar effectiviteit van interventies, maar het lijkt erop dat zij regelmatig (te) weinig houvast hebben om gerichte keuzes te maken en een samenhangende aanpak neer te zetten.

13.2 Aanbevelingen voor het ministerie van J&V

1. Ga in gesprek met samenwerkende regio's over hun aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen, over de samenhang hiervan met landelijke ontwikkelingen, knelpunten en hoe gewaarborgd kan worden dat landelijke investeringen de regionale aanpak versterken (en andersom). De knelpunten en behoeften die in deze quickscan staan beschreven, kunnen de basis vormen voor de bijeenkomsten.
2. Faciliteer onderzoek naar de effectiviteit, kosten en baten van preventieve interventies en vormen van hulp om inzicht te geven in wat deze opleveren aan besparingen op beleidsterreinen zoals Jeugd en Wmo. De effectiviteit van interventies en hulpvormen is een randvoorwaarde om kosten en baten in beeld te brengen. Het is ingewikkeld om dit aan individuele gemeenten over te laten, want die moeten in verhouding veel investeren, terwijl een dergelijk onderzoek meerwaarde heeft voor het hele land. Alleen al het geven van inzicht in de (brede) maatschappelijke kosten van (echt)scheidingen kan voor gemeenten en Rijk bijdragen aan discussies over nut en noodzaak van preventie van problematiek als gevolg van (echt)scheidingen.
3. Bied gemeenten handvatten voor het maken van keuzes voor de aanpak voor het onderwerp relaties en (echt)scheidingen. Het kan voor gemeenten helpend en voor inwoners zorgen voor duidelijkheid wanneer landelijk een (bewezen effectief) basisaanbod beschikbaar is van interventies die in samenhang bijdragen aan preventie en een effectieve aanpak. Verken met elkaar of er een basisaanbod beschikbaar moet zijn en zo ja, wat daar onder moet vallen.

¹¹ Significant Public voerde eerder (in 2020) een kostenanalyse uit van complexe scheidingen, die laat zien dat complexe scheidingen met name veel kosten in het gemeentelijk domein met zich meebrengen. Zie publicatie: [Kostenanalyse van complexe scheidingen](#).

14 Bijlage 1. Vragenlijst

Vragenlijst over aandacht voor relaties en/of (echt)scheidingen

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) wil graag inzicht in hoe gemeenten in hun beleid, uitvoering en hulp- en ondersteuningsaanbod (kortom: aanpak) aandacht besteden aan het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen. Het gaat hierbij om het onderwerp in brede zin: van preventief aanbod tot aanbod gericht op ouders en kinderen in complexe (echt)scheidingen. Met deze vragenlijst willen wij de ervaringen en behoeften van gemeenten in beeld brengen. Deze informatie is van belang voor beleidsontwikkeling. Significant Public voert het onderzoek uit.

Een (echt)scheiding heeft veel impact op kinderen en ouders en speelt regelmatig een rol bij gezinnen in de jeugdzorg. Daarom investeren veel gemeenten in aanbod voor inwoners om (echt)scheidingen zo soepel mogelijk te laten verlopen en daarmee de inzet van jeugdzorg te voorkomen. Het ministerie is geïnteresseerd in de ervaringen van gemeenten met en zonder specifiek aanbod en/of een aanpak gericht op relaties en/of (echt)scheidingen.

Wij vragen één medewerker per gemeente om de vragenlijst in te vullen. De vragen gaan over de volgende onderwerpen:

- Hoe in de gemeente aandacht wordt besteed aan relaties en/of (echt)scheidingen
- Aanbod voor inwoners en samenwerkingspartners
- Aanbod voor professionals en uitgangspunten
- Knelpunten in samenwerking en uitvoering
- Behoeften aan landelijke ondersteuning

Het invullen van de vragenlijst zelf duurt tussen de 10 en 20 minuten. Wanneer de gegeven antwoordopties niet precies aansluiten, kies dan het antwoord dat het beste past bij uw ervaring. Het is mogelijk om antwoorden tussentijds op te slaan en op een later moment verder te gaan.

Wij vragen u bij welke gemeente u werkzaam bent. Deze informatie helpt de onderzoekers om zicht te krijgen op het bereik en representativiteit van deze enquête. In het onderzoeksrapport worden de antwoorden anoniem weergegeven, zodat het voor de lezer niet te herleiden is welke gemeente welke antwoorden heeft gegeven. Wij willen graag benadrukken dat het onderzoek bedoeld is als peiling om de stand van zaken bij gemeenten en de behoeften in beeld te brengen, en niet gebruikt zal worden als verantwoordingsinstrument.

Alvast hartelijk bedankt voor uw inspanning en tijd.

Algemene vragen

1. Welke gemeente(n) vertegenwoordigt u?
Open
2. Wat is uw functie?
Open
3. Wat is de grootte van uw gemeente?
 - a. G4
 - b. Meer dan 100.000 inwoners
 - c. 50.000 tot 100.000 inwoners
 - d. Minder dan 50.000 inwoners

Thema 1: Aandacht voor relaties en/of (echt)scheidingen

4. Waar staat uw gemeente ten aanzien van relatie- en/of (echt)scheidingen? Graag het antwoord kiezen dat het beste aansluit bij de situatie in uw gemeente. Voor een aanpak hoeft geen apart (lokaal) plan te zijn opgesteld. Het plan kan ook beschreven zijn in breder beleid en/of onderdeel zijn van regionale samenwerking.
 - a. Gemeente heeft een duidelijke aanpak geïmplementeerd en werkt aan borging.
 - b. Gemeente is vergevorderd in de ontwikkeling, de plannen die zijn ontwikkeld worden geïmplementeerd.
 - c. Gemeente werkt een plan uit hoe de aanpak vorm te geven en zet hier al stappen in.
 - d. Gemeente is zich bewust van het thema, maar planvorming is nog in de verkennende fase.
 - e. Gemeente is zich bewust van het thema, maar planvorming hoe de aanpak vorm te geven is nog niet gestart.
 - f. Gemeente is zich bewust van het thema, maar heeft hier nog geen concrete actie op ondernomen.
 - g. Gemeente is zich bewust van het thema, maar kiest ervoor om hier niet op in te zetten.
 - h. Gemeente heeft geen aandacht voor het thema.

Verkorte versie voor respondenten die kiezen voor antwoord e, f, g of h

5. Wat is de voornaamste reden dat uw gemeente (nog) geen aanpak heeft rondom relaties en/of (echt)scheidingen?
Open
6. Hoe vaak krijgen beroepskrachten in uw gemeente te maken met cliënten bij wie een complexe (echt)scheiding een rol speelt in hun problematiek?
 - a. Heel vaak
 - b. Vaak
 - c. Soms
 - d. Zelden
 - e. Nooit
7. In welke regio('s) werkt uw gemeente samen en hoe ziet die samenwerking eruit?
Open

Aanvullende vragen voor respondenten die bij vraag 4. kiezen voor antwoordoptie a. Gemeente heeft een duidelijke aanpak geïmplementeerd en werkt aan borging:

8. Hoe lang wordt de aanpak voor relaties- en (echt)scheidingen al toegepast in uw gemeente(n)?
- Wij zijn vóór 2018 gestart met de uitvoering van de aanpak.
 - Wij zijn tussen 2018 en 2021 gestart met de uitvoering van de aanpak.
 - Wij zijn na 2021 gestart met de uitvoering van de aanpak.
9. Hoe werkt uw gemeente binnen de aanpak voor relaties- en (echt)scheidingen samen met andere gemeenten?
- Wij voeren regionaal een gezamenlijke aanpak uit en er vindt structureel regionaal overleg plaats met andere gemeenten.
 - De gemeente voert een eigen aanpak uit en er vindt structureel regionaal overleg plaats over een aantal gezamenlijke onderdelen van de aanpak.
 - De gemeente voert een eigen aanpak uit en er is geen structureel overleg met andere gemeenten.
 - De gemeente voert een eigen aanpak uit en bij knelpunten organiseren wij afstemming met één of meerdere andere gemeenten.
 - Anders, namelijk ...
10. Is de aanpak voor relaties en (echt)scheidingen onderzocht op effectiviteit?
- Nee, de effectiviteit van de aanpak is niet onderzocht.
 - Ja, de effectiviteit van de aanpak is onderzocht en op basis van de resultaten is de aanpak verbeterd.
 - Nog niet, de effectiviteit van de aanpak wordt op dit moment onderzocht.
 - Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

11. Welke (meetbare) resultaten levert de uitvoering van de aanpak voor relaties en/of (echt) scheidingen op dit moment op?

Open

12. Is er een visie vastgelegd die ten grondslag ligt aan de aanpak voor (echt)scheidingen? Graag uw antwoord hieronder toelichten.

- Nee
- Ja

[Toelichting]

Aanvullende vragen voor respondenten die bij vraag 4. kiezen voor antwoordoptie b. Gemeente is vergevorderd in de ontwikkeling, de plannen die zijn ontwikkeld worden geïmplementeerd:

13. Hoe werkt uw gemeente binnen de aanpak voor relaties en (echt)scheidingen samen met andere gemeenten en/of samenwerkingspartners?
- Er vindt structureel regionaal overleg plaats met andere gemeenten over de aanpak.
 - Er vindt structureel regionaal overleg plaats met samenwerkingspartners over de aanpak.
 - Er vindt niet standaard overleg plaats, maar bij knelpunten wordt dit georganiseerd.
 - Anders, namelijk [Toelichtingsveld]
14. Wordt de aanpak voor (echt)scheidingen ook in andere gemeenten geïmplementeerd?
- Ja, de gemeenten in de regio voeren dezelfde aanpak uit.

- b. Ja, enkele buurgemeenten voeren dezelfde aanpak uit.
- c. Nee, als gemeente voeren wij een eigen aanpak uit.

15. Is er een visie vastgelegd die ten grondslag ligt aan de aanpak voor (echt)scheidingen?
Graag hieronder uw antwoord toelichten.

- a. Nee
- b. Ja

[Toelichtingsveld]

Vervolg vragenlijst voor respondenten die antwoord a, b, c of d hebben gekozen:

16. Hoe vaak krijgen beroepskrachten in uw gemeente te maken met cliënten bij wie een complexe (echt)scheiding een rol speelt in hun problematiek? Een inschatting is voldoende.

- a. Heel vaak
- b. Vaak
- c. Soms
- d. Zelden
- e. Nooit

17. In welke regio's werkt uw gemeente samen en hoe ziet die samenwerking eruit?

Open

18. Vanuit welke middelen wordt de aanpak gericht op relaties en/of (echt)scheidingen gefinancierd?

- a. Middelen voor Jeugdwet
- b. Middelen voor Wmo
- c. Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

19. Is er bij de afdeling beleid een medewerker die specifiek aandacht heeft voor het thema (echt)scheidingen?

- a. Ja, binnen de gemeente is 1 (beleids)medewerker verantwoordelijk voor dit thema.
- b. Nee, het thema is bij meerdere (beleids)medewerkers belegd.
- c. Nee, het thema is niet bij een bepaalde (beleids)medewerker belegd.

20. Is er binnen de uitvoering een aandachtsfunctionaris die specifiek aandacht heeft voor het thema (echt)scheidingen?

- a. Ja, binnen de uitvoering is 1 medewerker verantwoordelijk voor dit thema.
- b. Nee, het thema is bij meerdere medewerkers belegd.
- c. Nee, het thema is niet bij een bepaalde medewerker belegd.

Thema 2: Aanbod voor inwoners en samenwerkingspartners

21. Welk aanbod is er in uw gemeente beschikbaar voor ouders en kinderen? Graag aanvinken welke voorzieningen in de gemeente worden aangeboden. U kunt meerdere antwoorden selecteren.

- a. Cursussen over relaties
- b. Sociale kaart voor inwoners
- c. Website(s) met informatie over (echt)scheidingen
- d. Scheidingsloket met inloopspreekuur
- e. Hulp geboden door lokale team
- f. Mediation voor ouders

-
- g. Ouderbijeenkomsten
 - h. Trainingen voor kinderen
 - i. Maatjes of buddyprojecten voor ouders
 - j. Maatjes of buddyprojecten voor kinderen
 - k. Steunfiguur voor het kind (iemand die is aangewezen om op te komen voor de belangen van het kind en aanspreekpunt is voor professionals)
 - l. Het Uniforme Hulpaanbod (UHA)
 - m. Gezinsvertegenwoordiger
 - n. Omgangsvoorzieningen (locaties waar omgang tussen kind en ouder gefaciliteerd of begeleid kan worden) lokaal en/of regionaal
 - o. Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

22. Met welke partijen werkt uw gemeente samen rondom het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen? Graag aanvinken met welke partijen u samenwerkt. U kunt meerdere antwoorden selecteren.

- a. Sociaal wijkteams/jeugdteams
- b. Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- c. Jeugdgezondheidszorg
- d. (Jeugd)hulpaanbieders
- e. Volwassenen GGZ
- f. Jeugd GGZ
- g. Huisartsen en praktijkondersteuners (POH)
- h. Maatschappelijk werk
- i. Scholen PO
- j. Scholen VO
- k. Speciaal onderwijs
- l. Kinderopvang/BSO
- m. Schuldhulpverlening
- n. Juridisch loket
- o. Mediators
- p. Advocaat(-mediators)
- q. Jeugdbescherming (GI)
- r. Raad voor de Kinderbescherming
- s. Rechtspraak
- t. Veilig Thuis
- u. Lokaal welzijnswerk
- v. Lokaal jongerenwerk
- w. Religieuze instellingen
- x. Verenigingen (zoals sport- en muziek)
- y. Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

Thema 3: Aanbod voor professionals en uitgangspunten

22. Op welke manier versterkt uw gemeente de deskundigheid van team en medewerkers over relaties en/of (echt)scheidingen? U kunt meerdere antwoorden selecteren.

- a. Er is specialistische expertise op het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen toegevoegd aan bestaande voorzieningen, zoals een sociaal wijkteam, het CJG of jeugdhulp.
- b. Er is een specifiek team voor complexe problematiek (bijvoorbeeld bij multiproblematiek of veiligheid) dat interventies uitvoert in vrijwillig kader bij gezinnen waar sprake is van complexe scheidingsproblematiek.

- c. Er is lokaal of regionaal (specialistisch) aanbod beschikbaar dat ingezet kan worden.
- d. Medewerkers in de uitvoering met dit aandachtsgebied volgen een training/opleiding.
- e. Alle medewerkers in de uitvoering volgen een training/opleiding.
- f. Er is een sociale kaart voor professionals om mensen met (echt)scheidingsproblematiek naar de juiste ondersteuning te begeleiden.

23. In hoeverre werken beroepskrachten in uw gemeente volgens de volgende uitgangspunten. Een inschatting is voldoende. (antwoordopties in schaal: Altijd – Soms – Zelden – Nooit):

- a. Professionals werken vanuit het uitgangspunt van 'vertrouwen en verbinding' en niet vanuit 'controle en beheersing'.
- b. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de gewenste situatie/toekomst wordt door onze professionals terug bij de ouders gelegd.
- c. Professionals zijn zich bewust van de impact van taalgebruik en gebruiken positieve bewoordingen om de situatie van cliënten te beschrijven.
- d. Het belang en de behoeften van het kind staan centraal.

Thema 4: Knelpunten in samenwerking en uitvoering

24. Welke knelpunten ervaart de gemeente in de samenwerking rondom het onderwerp relaties en/of (echt)scheidingen? U kunt meerdere antwoorden mogelijk.

- a. Het ontbreekt betrokken partijen aan de juiste kennis om goed in te kunnen spelen op (echt)scheidingen.
- b. Er is weinig of gebrekkige samenwerking tussen betrokken partijen.
- c. De uitgangspunten van betrokken partijen verschillen, waardoor de samenwerking moeizaam verloopt.
- d. We ervaren momenteel geen knelpunten in de samenwerking.
- e. Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

25. Welke knelpunten ervaart de gemeente in de uitvoering van de aanpak? U kunt meerdere antwoorden selecteren.

- a. Hulpverleners zijn nog onvoldoende in staat om tijdig complexe scheidingen met veiligheidsproblematiek te herkennen.
- b. Het informatie-, steun- en hulpaanbod van de gemeente rondom relaties en (echt)scheidingen sluit niet goed op elkaar aan of is incompleet.
- c. Het lukt niet om werkwijzen structureel te borgen en in te bedden.
- d. Vanuit het vrijwillig kader kunnen ouders die gaan scheiden niet verplicht worden om hulp (voor zichzelf) te accepteren als hun kinderen dreigen schade op te lopen.
- e. Wachttijden voor specialistische hulp en omgangsvoorzieningen zorgen ervoor dat de juiste hulp niet altijd tijdig geboden kan worden.
- f. We ervaren momenteel geen knelpunten in de aanpak.
- g. Anders, namelijk [Toelichtingsveld]

Thema 5: Behoeften van gemeenten

26. Welke knelpunten die uw gemeente ervaart rondom (complexe echt)scheidingsproblematiek moeten landelijk worden opgelost?

Open

27. Aan welke ondersteuningsproducten, zoals richtlijnen, handreikingen en routekaarten, heeft uw gemeente behoefte?

Open

28. Aan welke deskundigheidsbevordering op het gebied van (complexe echt)scheidingsproblematiek heeft uw gemeente behoefte?

Open

Vervolg onderzoek

Significant Public wil in aanvulling op de vragenlijst verdiepende interviews houden met medewerkers van gemeenten. Het doel van die interviews is om beter te begrijpen wat gemeenten nodig hebben in de aanpak van relaties en/of (echt)scheidingen. Het interview vindt online of telefonisch plaats en duurt ongeveer 60 minuten. Wij plannen dit bij voorkeur begin januari (in week 2 of 3).

6. Mogen wij u benaderen voor een aanvullend interview? U kunt op een later moment beslissen of u mee wilt doen aan dit interview.
 - a. Ja.
 - b. Nee.

7. Op welk e-mailadres en via welk telefoonnummer kunnen we u bereiken? De contactgegevens worden alleen gebruikt binnen dit onderzoek door de betrokken onderzoekers.
 - a. Mijn e-mailadres is: [...]
 - b. Mijn telefoonnummer is: [...] (optioneel).

8. Wilt u de onderzoeksresultaten ontvangen en worden uitgenodigd voor activiteiten die het ministerie rondom het onderwerp relaties en (echt)scheidingen gaat organiseren? Deel dan alstublieft uw e-mailadres: [...]

Hartelijk bedankt voor uw deelname aan het onderzoek.