

Uniform Hulpaanbod

Rapport UHA-onderzoek 2019-2020



Auteurs:

mr. A. Emmens

mr. A. Sinan

Met medewerking van:

prof.mr.dr. R.C. Hartendorp

mr. M. Noordegraaf

F. Bouwmeester

H. Faddach

Samenvatting

Uniform Hulpaanbod (UHA)

Wanneer ouders in een juridische procedure zijn verwickeld over hun kind, kan de rechtbank de ouders en het kind in het vrijwillig kader doorverwijzen naar hulpverlening. Sinds 2019 doet de rechtbank Den Haag dat met het Uniform Hulpaanbod (UHA). De rechter heeft de verplichting om zich zo veel als mogelijk in te spannen om de band tussen ouder en kind te bevorderen.¹ Het UHA vormt voor de rechtbank een noodzakelijk middel om aan die verplichting te voldoen.

Kort gezegd ziet het UHA op de afspraken tussen de rechtbank, de Raad voor de Kinderbescherming (Raad), gemeenten en hulpverleningsinstanties over het hulpaanbod in het vrijwillige kader waarnaar ouders en hun kinderen vanuit de rechtbank kunnen worden verwezen. Met die afspraken is beoogd tijdig passende hulp te bieden aan alle ouders en kinderen in conflictscheidingen. De hulp is erop gericht de onveiligheid in de ontwikkeling – die het gevolg is van de problematiek die tussen de ouders speelt – weg te nemen, te verminderen of er in elk geval voor te zorgen dat deze niet verergert.

De rechtbank heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het UHA. Het hoofddoel van de verwijzingen is het verbeteren van de situatie in het gezin ten behoeve van de kinderen in dat gezin. In dit rapport leest u de uitkomst van dat onderzoek.

¹ Dit volgt uit de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden van 17 januari 2014 (HR 17-01-2014, [ECLI:NL:HR:2014:91](#)).

Onderzoek en conclusies

De rechtbank heeft op basis van een steekproef dossieronderzoek verricht in de zaken waarin in 2019 en 2020 is doorverwezen naar hulp. Voor een goede beoordeling van de cijfers die met het onderzoek zijn verkregen, is het belangrijk om rekening te houden met de omstandigheden die speelden in de periode 2019 en 2020. Zo hebben de lockdown en overige maatregelen verband houdende met het coronavirus in 2020 invloed gehad op de inzet en uitvoering van hulpverlening. Daarnaast hebben de wachtlijsten bij de hulpverleningsinstanties de resultaten van het UHA beïnvloed. Uit het onderzoek volgt dat de periode tussen de zitting (het moment van verwijzing) en de start van het hulpverleningstraject in de jaren 2019 en 2020 gemiddeld maar liefst 177 dagen bedroeg.

Desondanks lijkt op basis van het onderzoek de conclusie gerechtvaardigd dat de inzet van de hulpverlening in het kader van het UHA een positief, de-escalierend effect heeft op het conflict tussen ouders. In een ruime meerderheid van de zaken waarin het hulptraject daadwerkelijk is gestart worden hulpverleningsdoelen behaald en komen de ouders tot afspraken over de juridische geschilpunten. Ook is in die zaken minder vaak een onderzoek door de Raad nodig dan in de verwezen zaken waarin het hulptraject niet is gestart.

Ook als de ouders uiteindelijk niet starten met het hulpverleningstraject of als het hulpverleningstraject niet volledig het beoogde effect heeft gehad, vormt dit samen met de informatie uit de terugkoppeling van de hulpverleners belangrijke informatie voor de vervolgbeslissingen van de Raad en de rechtbank in deze zaken. Dat inzicht is voor de Raad onder meer van belang om in te schatten of om de inzet van een zwaarder middel moet worden verzocht. Immers, pas op het moment dat vrijwillige hulpverlening

niet slaagt, kan de inzet van een zwaarder middel, zoals een kindbeschermingsmaatregel aan de orde zijn. De rechter is met de verkregen informatie uit het niet gestarte of niet geslaagde hulpverleningstraject beter in staat te beoordelen welke beslissing op z'n plaats (lees: in het belang van het kind) is.

Cijfers

1. Vormen van hulp

De cijfers laten zien dat in 2019 en 2020 met name is verwezen naar de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en een combinatie van deze twee trajecten. Die trajecten sluiten het best aan bij de hulpverleningsbehoefte binnen de gezinnen die hun geschil aan de rechtbank voorleggen. Het onderzoek is daarom verder toegespitst op de zaken waarin is verwezen naar deze hulpverleningstrajecten.

2. Gestart/niet gestart

In 30% van de onderzochte zaken waarin een verwijzing naar een hulpverleningstraject is gedaan, is uiteindelijk niet gestart met de hulpverlening waarnaar is verwezen. De voornaamste reden voor het niet starten van de hulpverlening is dat het (één van) de ouders uiteindelijk toch aan motivatie ontbrak om de hulpverlening te accepteren.

Mogelijk speelt daarbij een rol dat de ouders bij de rechtbank een zekere druk ervaren om in te stemmen met de aangeboden hulpverlening. Daarnaast kan een rol spelen dat de ouders, nadat zij op zitting ingestemd hebben met de verwijzing, regelmatig maanden lang moeten wachten voordat de hulp beschikbaar is. Dit heeft invloed op de motivatie van de ouders, het vertrouwen in de hulpverlening en de kans van slagen daarvan. Bovendien vinden gedurende het tijdsverloop regelmatig nieuwe incidenten plaats tussen de ouders, waardoor de situatie escaleert en de vorm van hulpverlening niet altijd meer passend is.

Andere genoemde redenen voor het niet starten van de hulpverlening waren gelegen in de omstandigheid dat er geen hulp meer nodig was, bijvoorbeeld omdat alsnog overeenstemming is bereikt of partijen zich hebben verzoend, en ook feitelijke omstandigheden, zoals een verhuizing naar een andere hulpverleningsregio, speelden een rol.

3. Uitkomst van de hulptrajecten

Bij het onderzoeken van de uitkomsten van de hulpverlening is onderscheid gemaakt tussen de vraag in hoeverre de hulpverleningsdoelen zijn behaald en in hoeverre de juridische geschilpunten die de ouders aan de rechter hebben voorgelegd, zijn opgelost. In 64% van de onderzochte zaken waarin is verwezen naar een hulpverleningstraject en dat traject daadwerkelijk is gestart, is geheel of gedeeltelijk overeenstemming bereikt. In 37% van die zaken is zelfs op alle juridische geschilpunten overeenstemming bereikt. In 36% van de zaken leidde het hulpverleningstraject niet tot afspraken over de onderwerpen die aan de rechter zijn voorgelegd. De inzet van deze vormen van hulpverlening lijkt in een overgroot deel van de zaken dus een positief effect te hebben op de totstandkoming van afspraken tussen de ouders.

In 55% van de genoemde zaken zijn de hulpverleningsdoelen geheel of gedeeltelijk behaald. In een kwart van de zaken werden zelfs alle doelen bereikt. In 45% van de zaken lukte het de ouders niet om hulpverleningsdoelen te halen.

Uit deze cijfers kan de conclusie worden getrokken dat de inzet van de genoemde vormen van hulpverlening in een meerderheid van de zaken effectief is, in die zin dat (een deel van de) hulpverleningsdoelen worden behaald. Het aandeel gedeeltelijk geslaagde trajecten is hier groter dan de volledig geslaagde trajecten. Bij nadere bestudering van de dossiers viel op dat in de zaken waarin was verwezen naar een combinatie van ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding het vaak wel lukte om

het contact tussen ouder en kind te herstellen en de omgang vorm te geven, maar dat het traject niet altijd leidde tot een voldoende verbetering van de communicatie tussen de ouders.

4. Raad voor de Kinderbescherming

De rechter neemt over het algemeen in de verwijzingsbeslissing op dat, indien het hulpverleningstraject niet start of negatief wordt afgesloten, de eventuele rapportage van de hulpaanbieder en andere relevante stukken uit het dossier worden doorgestuurd naar de Raad. De Raad bekijkt aan de hand van die stukken of een raadsonderzoek nodig is. De rechter geeft de Raad dan een voorwaardelijke opdracht tot het uitvoeren van een raadsonderzoek. We noemen dit de “lus” naar de Raad.

Uit de genoemde cijfers kan geconcludeerd worden dat in het grootste deel van de zaken de lus is opgenomen en dat, als de lus is opgenomen, in 41% van die zaken tot een raadsonderzoek wordt besloten als de hulpverlening niet is gestart. Als de ouders gestart zijn met het hulpverleningstraject leidt dit bovendien beduidend minder vaak tot een raadsonderzoek dan wanneer het traject helemaal niet is gestart, namelijk 29% ten opzichte van 41%.

Toekomst

Om het UHA effectiever in te kunnen zetten zullen de randvoorwaarden verbeterd moeten worden. Het aanbod van de hulpverlening zou in alle gemeenten hetzelfde moeten zijn. In elke gemeente zou het bijvoorbeeld mogelijk moeten zijn te verwijzen naar een traject omgangsbegeleiding zoals door het Wilmahuis in Zoetermeer wordt geboden. Dat is nu niet het geval.

Ouders zijn er bovendien mee geholpen als de bureaucratie rondom de inzet van de hulpverlening wordt verkleind en de snelheid waarbinnen zij met de hulpverleners aan de slag kunnen, wordt vergroot. Daarvoor is nodig dat vanuit de gemeenten sneller dan nu het geval is een financieel akkoord wordt gegeven aan de hulpverleningsinstanties en dat de capaciteit bij de hulpverleningsinstanties wordt vergroot. Om onnodige vertraging in de procedure en onnodig werk bij de gemeente te voorkomen moet de rechtbank scherp op de motivatie van de ouders blijven toetsen.

Ten aanzien van die randvoorwaarden is nog veel werk te verrichten. De cijfers over de jaren 2021 en 2022 zijn nog niet volledig beschikbaar, maar duidelijk is wel dat ouders nog steeds veel te lang moeten wachten op hulp. Juist omdat gebleken is dat de inzet van die hulp een positief effect heeft op het conflict tussen de ouders, is het alleszins zinvol om te investeren in een betere en snellere beschikbaarheid van de hulpverlening binnen het UHA.



Inhoud

1. Uniform Hulpaanbod	7
2. Evaluatie: doel en invloeden	9
3. Onderzoek	12
4. Toelichting begrippen	14
5. Vormen van hulpverlening	16
6. Gestarte en niet gestarte trajecten	18
7. Uitkomst van de hulptrajecten	20
8. De Raad voor de Kinderbescherming	24
9. Conclusies	29

1. Uniform Hulpaanbod

Ontstaansgeschiedenis

In de aanloop naar de transitie van de jeugdzorg naar een decentraal stelsel in 2015, is in de rechtbank Noord-Nederland de pilot Uniform Hulpaanbod (hierna: UHA) gestart. Familierechters, hulpverleners en gemeenten zijn bij elkaar gekomen om afspraken te maken over een hulpaanbod waarnaar ouders en hun kinderen vanuit de juridische procedure bij de rechtbank verwezen kunnen worden in het vrijwillige kader. Het doel van de pilot was om de (jeugd)hulp voor ouders en hun kinderen in ouderconflicten door scheidingen, overzichtelijk en uniform te maken. Hiermee is beoogd om tijdig passende hulp aan te kunnen bieden waardoor de onveiligheid in de ontwikkeling van het kind door de problematiek die er speelt, wordt weggenomen, verminderd of ervoor te zorgen dat deze in elk geval niet verergert. Bovendien rust op de rechter de verplichting om zich zo veel als mogelijk in te spannen om de band tussen ouder en kind te bevorderen.² Het UHA vormt voor de rechtbank een noodzakelijk middel om aan die verplichting te voldoen. Door de uniformiteit wordt de positie van kinderen (en hun ouders) gelijkgesteld, in die zin dat ongeacht de woonplaats van het kind eenzelfde hulpaanbod bestaat. Na het succes van de pilot is in de rechtspraak in het ‘[Visiedocument Rechtspraak \(echt\)scheiding ouders met kinderen](#)’ het voornemen uitgesproken om in het hele land te komen tot een Uniform Hulpaanbod voor scheidende ouders en hun kinderen.

² Dit volgt uit de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden van 17 januari 2014 (HR 17-01-2014, [ECLI:NL:HR:2014:91](#)).

Enkele uitgangspunten

Een belangrijk uitgangspunt van het UHA is dat de verwijzing door de rechter naar een hulpverleningstraject alleen kan op vrijwillige basis. Het doel van de hulpverleningstrajecten is – kort gezegd – te komen tot het vormgeven van het ouderschap na scheiding/uiteengaan en/of het vlottrekken van de omgang tussen kinderen en (een van hun) ouders. De rechter toetst op de zitting of ouders in het belang van hun kind gemotiveerd zijn om vrijwillig deel te nemen aan hulpverlening. Uit praktische overwegingen is gekozen voor het uniformeren van een aantal basistrajecten, te weten:

- ouderschapsbemiddeling dan wel parallel solo ouderschap;
- omgangsbegeleiding;
- begeleide omgang (BOR) (sinds zomer 2020);
- traject Kinderen uit de knel;
- coaching voor kinderen van gescheiden ouders;
- begeleiding voor ouder zonder contact.

Een ander uitgangspunt is dat de keuze voor een hulpverleningstraject wordt gemaakt aan de hand van de beslisbomen per hulpverleningssoort en aan de hand van het advies van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad), die op de zitting aanwezig is. Ouders worden geïnformeerd over het traject en wanneer zij instemmen met deelname, worden zij doorverwezen door de rechtbank. De doorverwijzing wordt opgenomen in het proces-verbaal van doorverwijzing. Hierin staan – kort gezegd – de (contact)gegevens van de ouders en de keuze van de hulpverlening. Het proces-verbaal van doorverwijzing wordt uiterlijk één werkdag na de zitting doorgestuurd naar het aanmeldpunt binnen de regio. Via het aanmeldpunt komt de doorverwijzing terecht bij de hulpaanbieder. De hulpaanbieder neemt binnen enkele dagen na de zitting bij de rechtbank, contact op met de ouders, met de intentie op korte termijn te starten met de hulpverlening.

Ongeveer vier weken na de zitting volgt de uitspraak van de rechter in het geschil dat de ouders hebben voorgelegd. Hierin wordt onder meer de doorverwijzing opgenomen en informatie gegeven over de situatie van de ouders en hun kind. In de meeste gevallen wordt besproken met ouders dat, indien het hulpverleningstraject niet slaagt, de zaak wordt doorgestuurd naar de Raad om te bezien of er een raadsonderzoek nodig is. De procedure van de rechtbank wordt vervolgens zes maanden aangehouden in afwachting van de terugkoppeling van het verloop van de hulpverlening.

Start in rechtbank Den Haag

In de rechtbank Den Haag zijn de voorbereidingen voor het UHA getroffen in 2018. Met de hulpaanbieders, de aanmeldpunten, de Raad en de gemeenten in de drie jeugdhulpverleningsregio's in het werkgebied van de rechtbank Den Haag, te weten Haaglanden, Midden-Holland en Holland Rijnland, zijn werkafspraken gemaakt. In 2019 is het UHA in de rechtbank Den Haag gestart.



2. Evaluatie: doel en invloeden

Zowel vanuit de rechtbank als vanuit de betrokken gemeenten en hulpaanbieders bestaat de behoefte aan evaluatie van het UHA. Aanvankelijk heeft deze evaluatie alleen plaatsgevonden door halfjaarlijkse gesprekken tussen de ketenpartners per regio. In 2021 heeft de rechtbank Den Haag besloten daarnaast dossieronderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het UHA in het werkgebied van de rechtbank. Er is voor gekozen dit onderzoek voorlopig te beperken tot de zaken uit 2019 en 2020 waarin is verwezen naar het UHA. Van de jaren 2021 en verder waren op het moment dat het onderzoek plaatsvond nog onvoldoende gegevens beschikbaar, omdat veel hulpverleningstrajecten waarnaar na 2020 is verwezen nog niet waren afgerond. Naast dit regionale onderzoek zal ook op landelijk niveau worden onderzocht of het UHA succesvol is. De uitkomsten van het landelijke onderzoek volgen naar verwachting eind 2024.

Effectiviteit

Met deze evaluatie wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de vraag of de doorverwijzing naar hulp het beoogde effect heeft gehad. Het hoofddoel van de verwijzingen is het verbeteren van de situatie in het gezin ten behoeve van de kinderen in dat gezin. Meetbaar in dat kader is slechts of de gestelde hulpverleningsdoelen worden behaald en/of het juridische geschil tussen de ouders wordt opgelost. Tot die vragen heeft het onderzoek zich dan ook beperkt.

Opmerking verdient dat, ook als de hulpverlening na verwijzing niet start of de doelen niet worden behaald, de verwijzing voor de rechtbank een belangrijke waarde heeft. Met die informatie en de toelichting daarop in de terugkoppeling van de hulpverlener is de rechtbank in staat betere vervolgbeslissingen te nemen.

Of de genoemde doelen worden behaald is, los van de kwaliteit van de hulpverlening zelf, afhankelijk van een breed scala aan factoren, waaronder:

- de mate van intrinsieke motivatie bij ouders om inzet te tonen voor deelname aan hulp;
- of een traject passend (genoeg) is voor het gezin dan wel de mate waarin de problematiek is geworteld in het gezin;
- het bestaan van geschilpunten tussen ouders die niet direct te maken hebben met de kinderen, denk daarbij aan de verdeling van de goederen en alimentatie;
- de tijd waarbinnen de hulp beschikbaar is: door wachtlijsten bij de hulpaanbieders gaat commitment bij ouders voor deelname aan hulp verloren en/of escaleert de situatie in het gezin;
- de invloed van het sociale netwerk van de ouders;
- de aanwezigheid of komst van nieuwe partners en/of kinderen;
- de culturele achtergrond van ouders;
- uitvoeringsproblemen die praktisch van aard zijn, denk daarbij aan planningsproblemen in verband met drukke agenda's of bereikbaarheid van de ouders, het ontbreken van financiële middelen bij de ouders om reiskosten te maken;
- de coronapandemie.

Bovenstaande factoren kunnen er voor zorgen dat niet altijd de ideale uitkomst wordt bereikt door de inzet van hulpverlening, namelijk dat zowel de juridische geschilpunten worden opgelost als dat de hulpverleningsdoelen worden behaald. Welke van voornoemde factoren daar invloed op heeft gehad en in welke mate, is niet vast te stellen. Daarom is ervoor gekozen hier te volstaan met het opsommen van de factoren die mogelijk invloed hebben gehad. Een tweetal factoren zal hierna worden uitgelicht: de wachttijden en Corona.

Wachttijden

Anders dan beoogd, was het hulpverleningsaanbod niet steeds binnen de afgesproken termijnen beschikbaar. Er was en is sprake van capaciteitsproblemen bij de hulpaanbieders. De wachttijden verschillen per regio en per hulpverleningstraject. Uit het onderzoek volgt dat de periode tussen de zitting (het moment van verwijzing) en de start van het hulpverleningstraject in de jaren 2019 en 2020 gemiddeld maar liefst 177 dagen bedroeg.³

	Haaglanden	Midden-Holland	Holland Rijnland
gemiddelde wachttijd 2019	227 dagen (berekend op basis van 67 gestarte zaken)	86 dagen (berekend op basis van 6 gestarte zaken)	158 dagen (berekend op basis van 22 gestarte zaken)
gemiddelde wachttijd 2020	137 dagen (berekend op basis van 57 gestarte zaken)	55 dagen (berekend op basis van 2 gestarte zaken)	187 dagen (berekend op basis van 11 gestarte zaken)
totale gemiddelde wachttijd 2019/2020	186 dagen (berekend op basis 124 zaken)	78 dagen (berekend op basis van 8 zaken)	168 dagen (berekend op basis van 33 zaken)

³ Dit gemiddelde is berekend op basis van 165 gestarte zaken. Het totale aantal gestarte zaken is hoger. De gestarte zaken waarin niet duidelijk werd uit het dossier wanneer de hulpverlening precies is gestart, zijn niet in deze berekening meegenomen.

Het tijdsverloop tussen de zitting en de start van de hulpverlening zal niet altijd volledig te wijten zijn geweest aan de wachttijden bij de hulpaanbieders. Ook factoren bij de ouders zelf en de behandeltijd bij de gemeente kan hier een rol hebben gespeeld. Vanaf april 2020 zijn de wachttijden bij de hulpaanbieders zelf opgevraagd, waarbij die wachttijd gedefinieerd is als de tijd waarbinnen de hulp naar verwachting beschikbaar zou zijn na verwijzing. In de tabel hieronder is te zien wat de wachttijden per regio waren tussen april 2020 en december 2020 voor ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding.

Corona

In 2020 was sprake van de eerste lockdown vanwege de intrede van het coronavirus. De rechtbank is in dat jaar een korte tijd (van 17 maart 2020 tot en met 6 april 2020) gesloten geweest. In die periode hebben geen zittingen plaatsgevonden, met uitzonderingen van enkele spoedgevallen. Na 6 april 2020 hebben de zittingen een periode alleen digitaal plaatsgevonden. Vanaf 11 mei 2020 is weer gestart met fysieke zittingen. Een deel van de zaken werd nog steeds digitaal behandeld. Pas sinds 1 januari 2022 vinden alle zittingen weer fysiek plaats, uitzonderingssituaties daargelaten.

De lockdown en overige maatregelen verband houdende met het coronavirus hebben in 2020 ook een aanzienlijke invloed gehad op de hulpverlening. Gezien is dat hulpaanbieders getracht hebben de hulp zoveel mogelijk voort te zetten, maar dat lukte niet in alle gevallen. Het afzeggen van afspraken vanwege de lockdown en later vanwege corona-gerelateerde klachten heeft vertragingen tot gevolg gehad. Daarnaast werd ook de hulpverlening voor een deel digitaal in plaats van fysiek aangeboden.

Wachtlijst per datum	Haaglanden ouderschapsbemiddeling	Haaglanden omgangsbegeleiding	Midden-Holland ouderschapsbemiddeling	Midden-Holland omgangsbegeleiding	Holland Rijnland ouderschapsbemiddeling	Holland Rijnland omgangsbegeleiding
April 2020	4 maanden	2 weken	2 maanden	2 maanden	6 maanden	6 maanden
Juni 2020	4 maanden	6 weken	3 maanden	3 maanden	6 tot 8 maanden	6 tot 8 maanden
Aug 2020	4 maanden	6 weken	2 maanden	2 maanden	6 tot 8 maanden	7 tot 8 maanden
Okt 2020	6 tot 8 weken	6 weken	6 weken	6 weken	6 tot 8 maanden	6 tot 8 maanden
Dec 2020	6 weken	6 weken	6 weken	6 weken	5 tot 8 maanden	8 tot 10 maanden

3. Onderzoek

Het dossieronderzoek is uitgevoerd door twee studenten van de master-opleiding Jeugdrecht aan de universiteit Leiden. Zij zijn als stagiaires bij het team Familie werkzaam geweest en werden begeleid door Arzu Sinan, juridisch adviseur en Mendel Noordergraaf, senior gerechtsjurist, Annemieke Emmens, rechter, en Rogier Hartendorp, senior rechter en bijzonder hoogleraar maatschappelijke effectiviteit van de rechtspleging aan de universiteit Leiden.

Aan de stagiaires is de opdracht gegeven alle dossiers uit 2019 en 2020 waarin is verwezen naar het UHA op te vragen uit het archief van de rechtbank, deze dossiers in te zien en, aan de hand van de rapportages van de hulpverlening en de beschikkingen in die dossiers, inzichtelijk te maken of de hulpverlening is gestart en, zo ja, wat het resultaat is van de ingezette hulpverlening.

Omdat binnen de digitale systemen van de rechtbank toentertijd geen registratie heeft plaatsgevonden van de verwijzingen, waren de UHA-dossiers niet eenvoudig te traceren. De stagiaires hebben daarom gebruik gemaakt van een database waarin alle uitspraken van de rechtbank zijn opgenomen: het digidoc. In digidoc is gezocht op een standaardzin die de rechtbank gebruikt in uitspraken waarin wordt verwezen naar het UHA. Van de gevonden zaken is een lijst opgesteld, aan de hand waarvan de dossiers uit het archief zijn opgevraagd.

Nadat de stagiaires hun werk hadden afgerond is geconstateerd dat er meer UHA-verwijzingen hebben plaatsvonden dan uit hun onderzoek naar boven kwam. Dit bleek het gevolg te zijn van de wijze waarop de stagiaires hebben samengewerkt. Een deel van de lijst van beschikkingen die zichtbaar werd in digidoc is bekeken door de ene stagiaire, een ander deel door de ander. De verdeling die zij daarbij hanteerden was gebaseerd op de paginanummers in digidoc: de één bekeek de beschikkingen op de oneven pagina's, de ander de beschikkingen op de even pagina's. Omdat daarbij niet exact dezelfde lijstvolgorde is geselecteerd, is een aantal zaken over het hoofd gezien. Onbedoeld is aldus een volstrekt willekeurige selectie van het totale aantal zaken bekeken. Het opstarten van een aanvullend onderzoek naar de gemiste UHA-verwijzingsuitspraken bleek te bewerkelijk te zijn. Omdat de selectie van de uitspraken bovendien een relevante steekproef bleek, is er voor gekozen geen nader aanvullend onderzoek te doen. Dit nadere onderzoek zou niet tot wezenlijk andere inzichten leiden. Hoogstens levert een kleiner aantal zaken een minder nauwkeurig beeld op.

Vanwege het ontbreken van een registratie van de UHA-zaken is niet exact vast te stellen hoeveel verwijzingen hebben plaatsgevonden. Aan de hand van het aantal zaken dat gevonden wordt door middel van de zoektermen in digidoc, gaat de rechtbank ervan uit dat in 2019 vanuit de rechtbank, team familie, naar schatting 280 verwijzingen hebben plaatsgevonden en in 2020 naar schatting 180. In totaal is er dus naar schatting 460 keer verwezen in het kader van het UHA in de onderzochte periode.

Afgezet tegen het onderzochte aantal zaken, 187 in 2019 en 115 in 2020, vormen de onderzochte zaken een relevante steekproef.

Belangrijk om te vermelden is ten slotte dat, naast deze verwijzingen door het team familie, ook verwijzingen hebben plaatsgevonden door de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag en het gerechtshof Den Haag. Mogelijk is dat daarnaast vanuit andere rechtbanken een enkele verwijzing terecht is gekomen bij de hulpverleningsinstanties binnen het arrondissement van de rechtbank Den Haag. Deze verwijzingen zijn geen onderdeel van dit onderzoek. In dit onderzoek hebben wij ons alleen gericht op de verwijzingen door de rechtbank Den Haag, team familie.

Overigens zijn inmiddels landelijke afspraken gemaakt over de registratie van UHA-verwijzingen binnen het digitale systeem van de rechtbank. Sinds 1 januari 2022 worden de verwijzingen volgens die afspraken geregistreerd.



4. Toelichting begrippen

Zoals hiervoor is toegelicht heeft het onderzoek zich beperkt tot de vraag of de gestelde hulpverleningsdoelen worden behaald en of het juridische geschil tussen de ouders wordt opgelost. Het antwoord op die vraag is voor elke regio en elk hulptraject afzonderlijk in kaart gebracht. Concreet zijn de volgende vragen beantwoord:

- Hoe vaak is verwezen binnen de verschillende regio's: Haaglanden, Midden Holland en Holland-Rijnland?
- Hoe vaak is verwezen naar de verschillende trajecten:
 - ouderschapsbemiddeling dan wel parallel solo ouderschap;
 - omgangsbegeleiding;
 - een combinatie van ouderschapsbemiddeling en begeleide omgang
 - begeleide omgang (BOR) (sinds zomer 2020);
 - traject Kinderen uit de knel;
 - coaching voor kinderen van gescheiden ouders;
 - begeleiding voor ouder zonder contact.
- Wat was de aard van de terugkoppeling van de hulpverlener? Is het traject (niet) gestart, deels doorlopen of volledig doorlopen?
- Wat was de uitkomst van het hulptraject? Is het hulptraject geslaagd, deels geslaagd of niet geslaagd?
- Heeft een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming plaatsgevonden?
- Wat was de uitkomst van het geschil bij de rechtbank? Is er geen overeenstemming, volledige overeenstemming of gedeeltelijke overeenstemming bereikt?

Aard van de terugkoppeling van de hulpverlener

Ten aanzien van de aard van de terugkoppeling van de hulpverlener zijn de volgende definities gehanteerd:

'niet gestart'

We onderscheiden twee situaties, die beide leiden tot de conclusie "niet gestart":

1. Er is geen intakegesprek geweest:
 - het lukt de zorgaanbieder niet om een afspraak met partijen te organiseren (partijen zijn niet bereikbaar of willen toch niet).
2. Er is wel een intakegesprek geweest, maar het beoogde traject is niet gestart:
 - bijvoorbeeld omdat een constructief gesprek met partijen niet mogelijk blijkt (partijen willen niet samen om de tafel of kunnen niet respectvol zijn naar de andere aanwezigen).
 - omdat één van partijen er alsnog van af ziet.
 - er moet bij nader inzien (bijvoorbeeld op advies van een vertegenwoordiger uit het lokale team) eerst iets anders ingezet worden.

'deels doorlopen'

Het hulptraject wordt eerder dan de beoogde doorlooptijd beëindigd, omdat:

- de ouders overeenstemming hebben bereikt over de juridische geschilpunten en geen behoefte hebben aan verdere hulpverlening,
- één van partijen afhaakt,
- beide partijen niet meer verder willen,
- de zorgaanbieder het niet verantwoord/wenselijk vindt om het traject voort te zetten, of
- door ziekte, verhuizing of andere externe omstandigheden het traject niet kan worden voortgezet.

'volledig doorlopen'

Het hulptraject wordt voor de volledige duur doorlopen.

Uitkomst van het hulptraject

Ten aanzien van de uitkomst van het hulptraject zijn de volgende definities gehanteerd:

'het hulptraject is niet geslaagd'

Uit de rapportage van de zorgaanbieder blijkt dat partijen geen van de doelstellingen zoals geformuleerd bij aanvang van het hulptraject hebben behaald.

'het hulptraject is deels geslaagd'

Uit de rapportage van de zorgaanbieder blijkt dat partijen van de doelstellingen zoals geformuleerd bij aanvang van het hulptraject sommige wel en sommige niet hebben behaald.

'het hulptraject is geslaagd'

Uit de rapportage van de zorgaanbieder blijkt dat partijen alle doelstellingen zoals geformuleerd bij aanvang van het hulptraject hebben behaald.

Raadsonderzoek

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen volledige of verkorte raads-onderzoeken of andere interventie van de Raad. Indien sprake is van een substantiële inspanning/besteding van tijd door de Raad na de UHA-verwijzing, is dit geregistreerd als wel een raadsonderzoek/interventie. Als er niet of nauwelijks sprake is van inspanning door de Raad na de verwijzing, is dit geregistreerd als geen raadsonderzoek/interventie.

Uitkomst van het geschil

Ten aanzien van de uitkomst van het geschil zijn de volgende definities gehanteerd:

'overeenstemming bereikt'

Partijen hebben overeenstemming bereikt over alle geschilpunten die zij aan de rechtbank ter beoordeling hadden voorgelegd.

'geen overeenstemming bereikt'

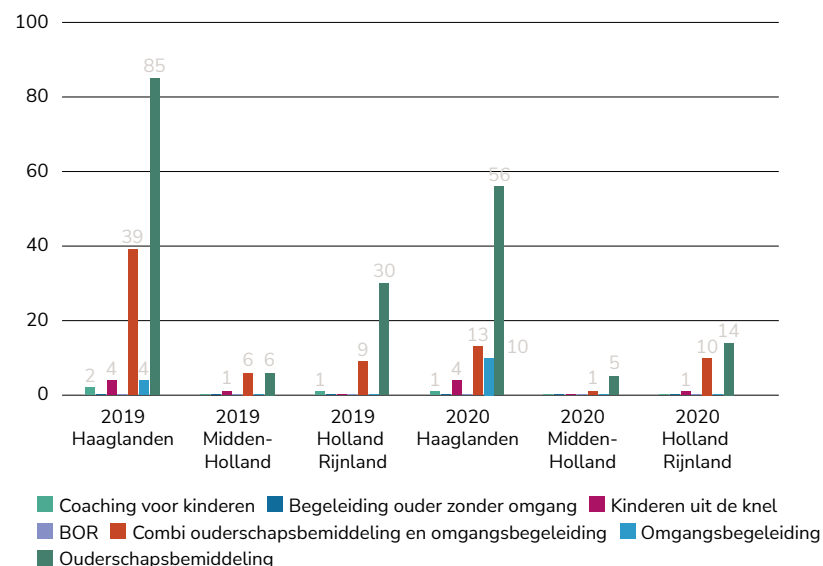
Partijen hebben over geen enkel geschilpunt dat zij aan de rechtbank ter beoordeling hadden voorgelegd, overeenstemming bereikt.

'gedeeltelijke overeenstemming bereikt'

Partijen hebben over sommige geschilpunten wel en over sommige geschilpunten geen overeenstemming bereikt.

5. Vormen van hulpverlening

In het onderstaande figuur is inzichtelijk gemaakt naar welke trajecten is verwezen in de onderzochte dossiers en hoe vaak.



Zichtbaar is dat in 2019 en 2020 met name is verwezen naar de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en een combinatie van deze twee trajecten. Naar de andere vormen van hulpverlening is slechts in zeer beperkte mate verwezen. De oorzaak van dit verschil is er met name in gelegen dat de trajecten ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding het best aansluiten bij de hulpverleningsbehoefte binnen de gezinnen die hun geschil aan de rechtbank voorleggen.

De ouders die het traject ouderschapsbemiddeling volgen hebben over het algemeen een verstoorde verstandhouding met elkaar en communiceren niet in het belang van het kind. Het lukt hen niet tot goede gezamenlijke afspraken te komen over zorg- en opvoedtaken of om samen als goede ouders het ouderschap vorm te geven. Het traject dient ertoe ouders te begeleiden bij het verbeteren van de communicatie en bij het vormgeven van hun gezamenlijk ouderschap na uiteengaan.

Inmiddels is er binnen dit traject ook de ruimte om, in situaties waarin het niet realistisch is om in te zetten op het verbeteren van de samenwerking en communicatie tussen de ouders, op andere wijze een werkbare situatie tussen de ouders te creëren. De ouders worden in dat geval getraind om de focus te verleggen naar hun eigen ouderschap conform de methode van Parallel Solo Ouderschap.

In 2019 en 2020 werden de trajecten ouderschapsbemiddeling binnen de regio Haaglanden uitgevoerd door Jeugdformaat, binnen de regio Holland-Rijnland door Cardea en in de regio Midden Holland door Enver.

Als er geen contact is tussen het kind en één van de ouders en/of er zorgen zijn over de opvoedvaardigheden van een ouder of de veiligheid van het kind bij die ouder, is het mogelijk de ouders te verwijzen naar het traject Ongangsbegeleiding. De ouders komen in deze situaties vaak niet op eigen kracht tot afspraken over omgang en missen een eigen netwerk om de omgang te begeleiden. Door de omgang te laten plaatsvinden in aanwezigheid van een professionele begeleider wordt het contact tussen ouder en kind op een veilige en zorgvuldige manier hersteld en kan vertrouwen worden opgebouwd bij de andere ouder.

Het traject omgangsbegeleiding werd in 2019 en 2020 aanvankelijk alleen uitgevoerd in combinatie met traject ouderschapsbemiddeling

(door Jeugdformaat, Cardea en Enver). In de tweede helft van 2019 is gestart met een pilot bij het Wilmahuis voor de gezinnen in de regio Haaglanden. Het Wilmahuis biedt de ouders en los traject van omgangsbegeleiding en is met name ingezet bij ouders die niet te motiveren waren met elkaar in gesprek te gaan, maar ook in situaties waarbij veiligheidsrisico's speelden of de omgang buiten kantooruren moest plaatsvinden.

Sinds de zomer van 2020 is ook een vorm van omgangsbegeleiding beschikbaar geworden in de regio Midden Holland. Het gaat hier om begeleide omgang, uitgevoerd door vrijwilligers van Humanitas. Van die mogelijkheid is in het tweede halfjaar van 2020 nog geen gebruik gemaakt. De oorzaak daarvan kan onder meer gezocht worden in het beperkte aantal zaken bij de rechtbank uit de regio Midden Holland en de aanvankelijk nog beperkte bekendheid met deze vorm van hulpverlening. Ook speelt mee dat in de gezinnen die bij de rechtbank worden gezien dat regelmatig sprake is van de wat zwaardere problematiek, waardoor het niet altijd passend is om deze lichtere vorm van hulpverlening, uitgevoerd door vrijwilligers, in te zetten.

In slechts 10 van de onderzochte zaken is verwezen naar het traject kinderen uit de knel. Hoewel dit traject goed past bij de doelgroep van de rechtbank, zijn ouders moeilijk te motiveren deel te nemen aan dit traject. Het traject is erop gericht complexe, destructieve patronen tussen ouders – en vaak ook hun netwerk – te doorbreken. De ouders binnen dit traject vormen samen een groep en de kinderen vormen een parallelle groep. De ouders werken met hun groepsgenoten aan oplossingen voor steeds terugkerende conflicten, de kinderen hebben contact met lotgenoten en de behandelaars krijgen zicht op de kinderen. Het knelpunt bij het motiveren van de ouders om aan dit traject deel te nemen is dat de ouders bereid moeten zijn om deel te nemen aan een groepsbehandeling en om hun privénetwerk (minimaal 1 persoon) bij het traject te betrekken. Daarnaast speelt een rol dat het traject alleen kan starten als een volledige groep is gevuld. Daarom is het niet op voorhand duidelijk of en wanneer het traject start.

Onder de term coaching voor kinderen worden verschillende vormen van hulpverlening voor kinderen aangeboden, zoals de trainingen Stoere Schildpadden voor kinderen van 4 tot 6 jaar oud, Dappere Dino's voor kinderen van 6 tot 8 jaar oud, de KIES-training en !JES voor kinderen van 8 tot 12 jaar oud. Regelmatig wordt gezien dat de ouders deze vorm van hulpverlening, of een andere vorm van hulp aan de kinderen (bijvoorbeeld een psycholoog of kindercoach), al voor hun kinderen hebben ingezet. Ook komt de inzet van deze vormen van hulpverlening regelmatig aan de orde op de zitting, maar het is over het algemeen niet nodig ouders hier in het kader van het UHA naar te verwijzen. Ouders kunnen de aanmelding voor deze vorm van hulpverlening zelf regelen en het is voor de procedure bij de rechtbank meestal niet relevant om zicht te houden op het verloop van deze vorm van hulpverlening. Vandaar dat de rechtstreekse verwijzingen vanuit de rechtbank schaars zijn.

Datzelfde geldt voor het traject ten behoeve van de ouder zonder contact. In sommige situaties komt de rechter tot de beslissing dat er geen contact zal zijn tussen het kind en een ouder. Bijvoorbeeld omdat die ouder, vanwege complexe problematiek (psychiatrie, verslaving etc.) niet in staat is om omgang met het kind te hebben, ook niet onder begeleiding of omdat er geen (emotionele) ruimte bestaat bij het kind of de ouder om dat contact aan te gaan. In die gevallen kan worden verwezen naar het traject "Begeleiding ouder zonder contact". In dat traject wordt aan de ouder zonder contact begeleiding geboden om te leren omgaan met het feit dat dat contact er niet is.

Omdat in 2019 en 2020 hoofdzakelijk is verwezen naar de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en een combinatie van deze twee trajecten wordt in het hiernavolgende het verloop van die trajecten nader bestudeerd. Van de overige trajecten zijn te weinig cijfers beschikbaar om er conclusies op te baseren. Deze trajecten worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

6. Gestarte en niet gestarte trajecten

Uit het onderzoek is gebleken dat de ouders in 30% van de onderzochte verwezen zaken uiteindelijk niet zijn gestart met de hulpverlening waarnaar is verwezen. Hierbij is alleen gekeken naar de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en de combinatie van ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding. In dit cirkeldiagram is dat in beeld gebracht. In de tabel is een overzicht gegeven van de verhouding gestarte en niet gestarte trajecten per regio en per jaar.⁴

Voor zover dit in het dossier terug te vinden was, is door de onderzoekers genoteerd wat de reden was voor het niet starten van de hulpverlening.

Die genoemde redenen vallen uiteen in drie categorieën:

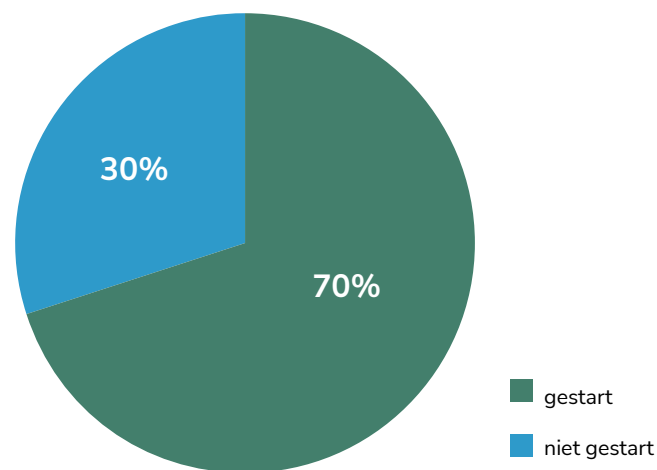
- één van de ouders wil niet meewerken of is niet te bereiken;
- er is geen hulp meer nodig, bijvoorbeeld omdat alsnog overeenstemming is bereikt of partijen zich hebben verzoend;
- feitelijke omstandigheden, zoals een verhuizing naar een andere hulpverleningsregio.

2019	Haaglanden	Midden-Holland	Holland Rijnland	Totaal
Gestart	81	6	23	110
Niet gestart	40	5	12	57

2020	Haaglanden	Midden-Holland	Holland Rijnland	Totaal
Gestart	51	3	9	63
Niet gestart	16	1	1	18

⁴ In deze tabel is een lager aantal zaken terug te vinden dan het totale aantal verwijzingen naar ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en de combinatie daarvan. Dat komt omdat in een deel van die zaken geen terugkoppeling van de hulpverlening terug te vinden was in het dossier. In deze tabel zie je dus alleen de zaken terug waarin die terugkoppeling aanwezig was.

Gestart / niet gestart in 2019 + 2020 - in alle regio's



Een ruime meerderheid van de zaken waarin het hulpverleningstraject niet is gestart valt in die eerste categorie. Ondanks dat de ouders op de zitting daartoe uitdrukkelijk de bereidheid hadden getoond, ontbrak het bij (één van) de ouders dus uiteindelijk toch aan motivatie om de hulpverlening te accepteren.

Wat daarbij een rol kan spelen is dat de ouders bij de rechtbank een zekere druk ervaren om in te stemmen met de aangeboden hulpverlening. In veel gevallen is dat extra zetje van de rechtbank voldoende om het traject echt aan te gaan, maar dat is niet altijd het geval. Daarnaast kan een rol spelen dat de ouders, nadat zij op zitting ingestemd hebben met de verwijzing, regelmatig maanden lang moeten wachten voordat de hulp beschikbaar is. Dit heeft invloed op de motivatie van de ouders, het vertrouwen in de hulpverlening en de kans van slagen daarvan. Bovendien vinden gedurende het tijdsverloop regelmatig nieuwe incidenten plaats tussen de ouders, waardoor de situatie escaleert en de vorm van hulpverlening niet altijd meer passend is.

Belangrijk om te vermelden is dat ook de omstandigheid dat de ouders de aangeboden hulpverlening uiteindelijk niet hebben aanvaard in veel gevallen meer inzicht geeft in de situatie van de ouders en daarmee waardevolle informatie oplevert voor de door de rechtbank te maken afwegingen en te nemen vervolgbeslissingen. Die verwijzingen zijn daarom zeker niet zonder waarde.

7. Uitkomst van de hulptrajecten

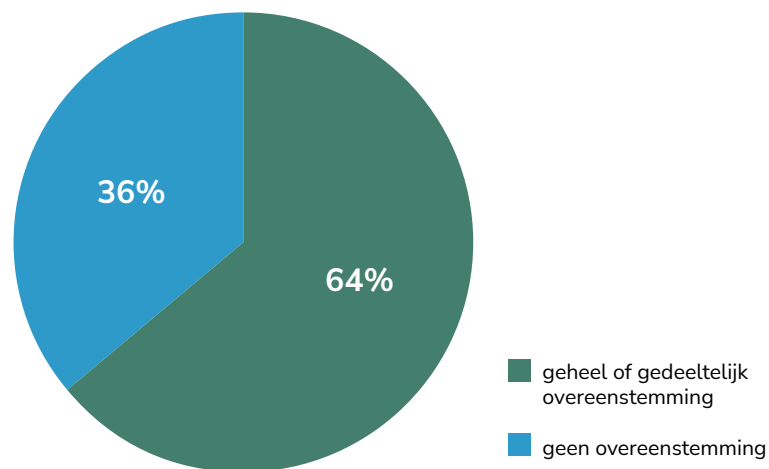
In dit hoofdstuk worden de uitkomsten bekeken van de zaken waarbij het hulpverleningstraject wel is gestart. Het gaat hier om de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding en de combinatie van ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding. Er is geen onderscheid gemaakt tussen deze trajecten bij het onderzoeken van de uitkomst van de trajecten. Naar het traject omgangsbegeleiding kon namelijk aanvankelijk alleen worden verwezen in combinatie met ouderschapsbemiddeling. Pas met de komst van het Wilmahuis binnen het aanbod van het UHA kan ook afzonderlijk omgangsbegeleiding worden aangeboden, maar alleen in de regio Haaglanden. Van de verwijzingen naar alleen omgangsbegeleiding zijn daardoor in de onderzochte periode onvoldoende gegevens beschikbaar om conclusies te trekken uit de afzonderlijke vormen van hulpverlening.

Onder de in dit hoofdstuk te noemen gestarte zaken zijn ook begrepen de zaken waarin het hulptraject is gestart, maar niet volledig is doorlopen. In het hiernavolgende zal het onderscheid tussen gedeeltelijk of volledige doorlopen trajecten niet worden gemaakt. Uit het hulpverleningsverslag bleek namelijk niet altijd hoe ver de ouders gevorderd waren in het traject voordat deze werd beëindigd. Daarnaast kan op basis van de beperkte cijfers in dit onderzoek geen duidelijk beeld worden verkregen van de vraag of en op welke manier het al dan niet voortijdig eindigen van het traject invloed had op het behalen van de hulpverleningsdoelen en op het behalen van overeenstemming in de procedure. Zo zijn er zaken waarin het hulpverleningstraject niet was afgerond en de hulpverleningsdoelen niet of nauwelijks waren behaald en ook geen overeenstemming was bereikt, maar ook een substantieel aantal zaken waarin het hulpverleningstraject voortijdig was geëindigd, maar wel een groot deel van de hulpverleningsdoelen was behaald en/of overeenstemming in de procedure was bereikt.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de uitkomst van het hulptraject voor de juridische geschillen (is daar wel, geen of gedeeltelijk overeenstemming over bereikt) en de uitkomst van het hulptraject voor de hulpverleningsdoelen (zijn die doelen wel, niet of gedeeltelijk behaald). De hulpverleningsdoelen worden in het hulptraject geformuleerd in overleg tussen de ouders en de hulpverlener. Zowel de uitkomst van het hulptraject als de uitkomst van de juridische geschillen is relevant voor de kinderen: juridische overeenstemming brengt rust, de ouders kunnen verder, staan achter de beslissing en er is geen risico op hoger beroep en het eindeloos voortduren van de juridische strijd. Ook als juridisch geen overeenstemming wordt bereikt, maar de hulpverleningsdoelen wel geheel of gedeeltelijk worden behaald, betekent dat over het algemeen winst voor het gezin. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het wel gelukt is om het contact tussen één van de ouders en het kind te herstellen, maar partijen nog geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de exacte invulling van de omgangsregeling. Het contactherstel heeft grote waarde voor het gezin en stelt de rechter in staat om met een beslissing over de omgangsregeling het juridische geschil te beëindigen.

Juridische geschilpunten opgelost?

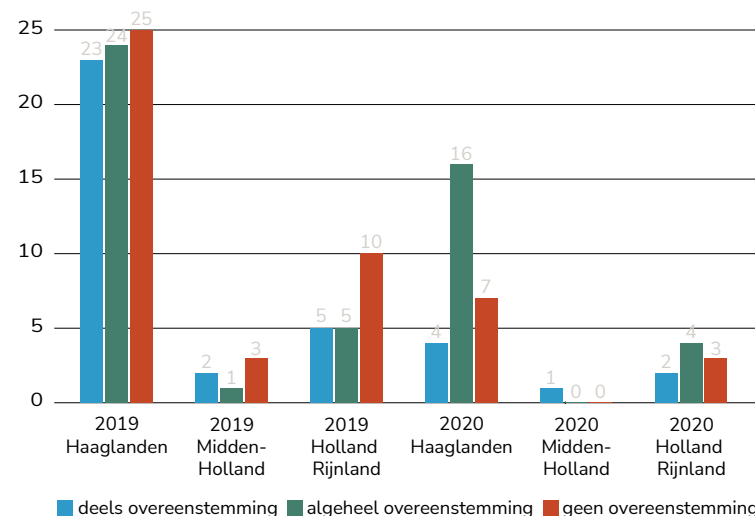
Geheel of gedeeltelijk overeenstemming / geen overeenstemming
in 2019 + 2020 - in alle regio's



Kijkend naar de zaken waarin is verwezen naar een hulpverleningstraject en dat traject ook daadwerkelijk is gestart, is te zien dat in 64% (87 van de 135) van de onderzochte zaken geheel of gedeeltelijk overeenstemming is bereikt. In 37% van de zaken wordt zelfs over alle juridische geschilpunten overeenstemming bereikt. In 36% van de zaken leidt het hulpverlenings-traject niet tot afspraken over de onderwerpen die aan de rechter zijn voorgelegd. Hieronder zijn de cijfers per regio en jaar weergegeven.⁵

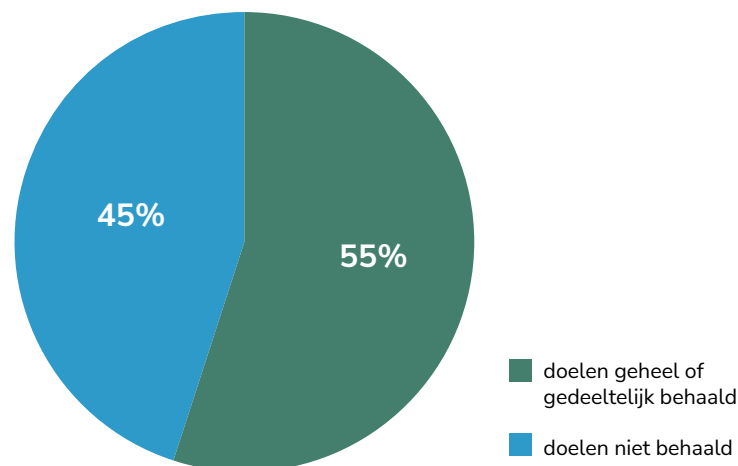
⁵ De vraag of overeenstemming is bereikt was slechts in 135 van de onderzochte zaken te beantwoorden, omdat nog niet alle zaken waren afgrond op het moment van het onderzoek.

De inzet van deze vormen van hulpverlening lijkt in een overgroot deel van de zaken dus een positief effect te hebben op de totstandkoming van afspraken tussen de ouders.

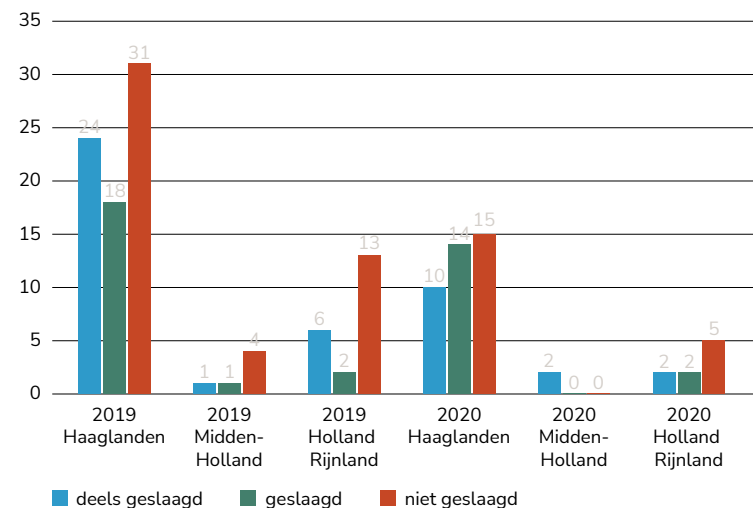


Hulpverleningsdoelen behaald?

Doelen geheel of gedeeltelijk behaald / doelen niet behaald
in 2019 + 2020 - in alle regio's



Ook hier is gekeken naar de zaken waarin is verwezen naar de trajecten ouderschapsbemiddeling, omgangsbegeleiding of een combinatie van ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding en dat traject ook daadwerkelijk is gestart. In 55% van die zaken zijn de hulpverleningsdoelen geheel of gedeeltelijk behaald. In een kwart van de zaken werden zelfs alle doelen bereikt. In 45% van de zaken lukte het de ouders niet om hulpverleningsdoelen te halen. Hieronder opnieuw een tabel waarin de cijfers per regio en jaar worden weergegeven.⁶



Uit deze cijfers kan de conclusie worden getrokken dat de inzet van de genoemde vormen van hulpverlening in een meerderheid van de zaken effectief is, in die zin dat (een deel van de) hulpverleningsdoelen worden behaald. Het aandeel gedeeltelijk geslaagde trajecten is hier groter dan het aantal volledig geslaagde trajecten. Bij nadere bestudering van de dossiers viel op dat in de zaken waarin was verwezen naar een combinatie van ouderschapsbemiddeling en omgangsbegeleiding het vaak wel lukte om het contact tussen ouder en kind te herstellen en de omgang vorm te geven, maar dat het traject niet altijd leidde tot de gewenste verbetering van de communicatie tussen de ouders.

⁶ De vraag of de hulpverleningsdoelen zijn behaald was in 150 zaken te beantwoorden. Niet in alle gestarte zaken was een eindverslag in het dossier terug te vinden of kon uit het eindverslag worden afgeleid of de hulpverleningsdoelen behaald waren.

Daar waar het de ouders niet lukte alle hulpverleningsdoelen te behalen en/of volledige overeenstemming te bereiken is dat teruggekoppeld naar de Raad en de rechtbank. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van de Raad en het aantal raadsonderzoeken dat is uitgevoerd. De omstandigheid dat het hulptraject niet of niet volledig het beoogde effect heeft gehad vormt samen met de informatie uit de terugkoppeling van de hulpverleners in deze zaken belangrijke informatie voor de vervolgbeslissingen van de Raad en de rechtbank. Vaak is in het hulpverleningstraject duidelijker geworden waar de knelpunten zitten bij de ouders, in hoeverre de kinderen daardoor belast worden en wat er nodig en wèl mogelijk is om een zo optimaal mogelijke situatie voor de kinderen en de ouders te creëren. Dat kan betekenen dat de rechter voor deze ouders belangrijke knopen moet doorhakken. Met de informatie die uit het hulptraject is verkregen kan een beslissing op maat worden gegeven. De conclusie kan ook zijn dat een ondertoezichtstelling nodig is, of dat er geen mogelijkheden meer worden gezien om bijvoorbeeld het contact tussen een kind en een ouder te herstellen. Met name die laatste conclusie kan eigenlijk niet eerder worden getrokken dan nadat ook met de inzet van vrijwillige hulpverlening een poging is gewaagd om de situatie te verbeteren. Ook in de zaken waarin hulpverleningsdoelen niet worden behaald en/of geen overeenstemming wordt bereikt vormt het ingezette hulptraject daarom een onmisbare schakel en bron van informatie in het beslistraject van de Raad en de rechtbank.



8. De Raad voor de Kinderbescherming

Toelichting aanwezigheid Raad op zitting

Onderdeel van de UHA-werkafspraken is dat de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: Raad) aanwezig is bij de mondelinge behandeling van alle zaken waarin kinderen zijn betrokken. Omdat de Raad in veel zaken wordt uitgenodigd, is afgesproken dat de Raad onvoorbereid op de mondelinge behandeling komt. Dat houdt in dat de Raad vooraf geen stukken toegestuurd krijgt. De enige voorbereiding die de Raad treft is dat de naam van het kind door de raadssystemen wordt gehaald om te zien of het gezin al bekend is bij de Raad. Op de mondelinge behandeling wordt de Raad kort bijgepraat door de rechter en aan de hand van wat er op de zitting wordt besproken met de ouders geeft de Raad tijdens de zitting een advies over of en zo ja (waarom) welk hulpverleningstraject aangewezen is in het gezin. De ervaring leert dat de Raad op deze wijze voldoende informatie ter beschikking heeft om ter zitting te adviseren.

Lus naar de Raad

In de meeste zaken wordt in de beschikking van de rechter de lus naar de Raad opgenomen. Kort gezegd houdt dit in dat, indien het hulpverleningstraject negatief wordt afgesloten, de rapportage van de hulpaanbieder en andere relevante stukken uit het dossier worden doorgestuurd naar de Raad. De Raad bekijkt aan de hand van die stukken of een raadsonderzoek nodig is. In eerste instantie wordt dan gestart met een gezag- en omgangs-onderzoek. Zoals de naam al zegt wordt hierin gefocust op de gezag- en omgangsproblemen. Indien de Raad het nodig vindt, wordt het onderzoek uitgebreid naar een beschermingsonderzoek. Wanneer een raadsonderzoek nodig blijkt, wordt de zaak verder aangehouden in afwachting van het raadsrapport. Wanneer geen raadsonderzoek nodig is, geeft de Raad in de terugkoppeling weer waarom geen raadsonderzoek nodig is en wordt soms een kort advies gegeven over eventuele vervolgstappen voor de ouders. Via de lus naar de Raad wordt dus advies verkregen van de Raad en de lus vormt daarnaast een stok achter de deur voor ouders om zich in te zetten voor de hulpverlening.

Geen lus naar de Raad

In sommige zaken is de lus naar de Raad niet nodig. Dat is bijvoorbeeld het geval in zaken waarbij er geen sprake is van dusdanige zorgen over het gezin dat het nodig is dat het gezin bij de rechtbank en de Raad in beeld blijft totdat de hulpverlening is afgerond. Over het algemeen is dat aan de hand van de stukken en de mondelinge behandeling goed in te schatten. In de rechtbank Den Haag is het buiten beschouwing laten van de lus – bij wijze van uitzondering – dan ook mogelijk.

Het belang van het vrijwillige kader

De uitkomst van het hulpverleningstraject, de rapportage met de analyse van de hulpaanbieder en de relevante stukken uit het dossier, geven een indicatie van de zwaarte van de problematiek tussen ouders. Hiermee wordt zowel bij de rechtbank als de Raad inzicht gecreëerd in het geschil tussen de ouders en de uitwerking daarvan op het kind. Dat inzicht is voor de Raad van belang om in te schatten of de inzet van een zwaarder middel moet worden verzocht. Immers, pas op het moment dat vrijwillige hulpverlening niet slaagt, kan de inzet van een zwaarder middel, zoals een kindbeschermingsmaatregel, geïndiceerd zijn. Met andere woorden: de maatregelen in het vrijwillige kader moeten in de regel eerst uitgeput raken, om maatregelen in het gedwongen kader in te kunnen zetten.

Zoals hiervoor in hoofdstuk 1 al werd genoemd, rust op de rechter de verplichting om zich zo veel als mogelijk in te spannen om de band tussen ouder en kind te bevorderen.⁷ Samen met de rapportage of terugmelding van de hulpaanbieder vormt de beoordeling van de Raad (al dan niet naar aanleiding van een raadsonderzoek) input voor de rechter. Met die informatie is de rechter beter in staat te beoordelen welke beslissing op z'n plaats (lees: in het belang van het kind) is. Bij een eventuele volgende juridische procedure tussen dezelfde ouders kan de gang van zaken in een eerdere procedure eveneens informatief zijn voor de aanpak van de zaak. Denk bijvoorbeeld aan ouders die zich binnen één jaar na de afronding van het juridische geschil weer tot de rechtbank wenden met een ander of soortgelijk juridisch geschil en die eerder al naar ouderschapsbemiddeling zijn doorverwezen, waarbij de Raad destijds heeft besloten om geen raads-onderzoek in te stellen.

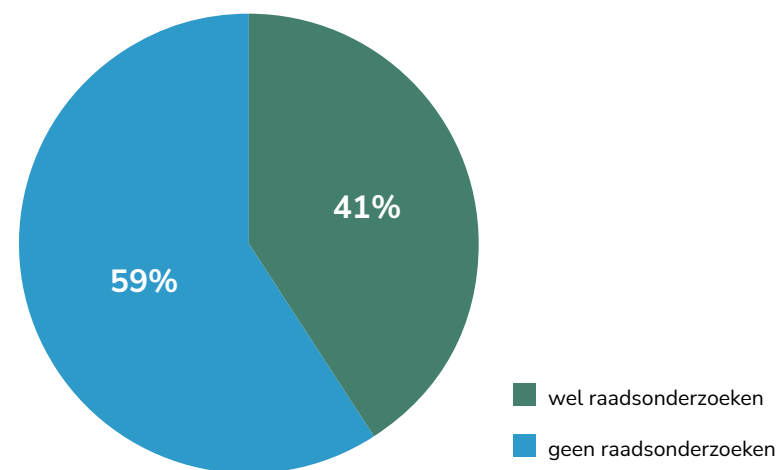
⁷ Dit volgt uit de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden van 17 januari 2014 (HR 17-01-2014, [ECLI:NL:HR:2014:91](#)).

Niet gestarte zaken / lus / raadsonderzoek

Wanneer een hulpverleningstraject niet is gestart en in die zaak de lus naar de Raad is opgenomen, bekijkt de Raad of het nodig is om een raadsonderzoek te doen. Het overzicht hieronder geeft weer in hoeveel van de niet gestarte zaken de lus is opgenomen en besloten is tot raadsonderzoek.

Uit de genoemde cijfers kan geconcludeerd worden dat in het grootste deel van de zaken de lus is opgenomen en dat, als een lus is opgenomen, in 41% van die zaken tot een raadsonderzoek wordt besloten als de hulpverlening niet is gestart. In totaal zijn 20 raadsonderzoeken gedaan in 49 niet gestarte "lus-zaken".

Raadsonderzoek in niet gestarte zaken (met lus) in alle regio's in 2019 en 2020



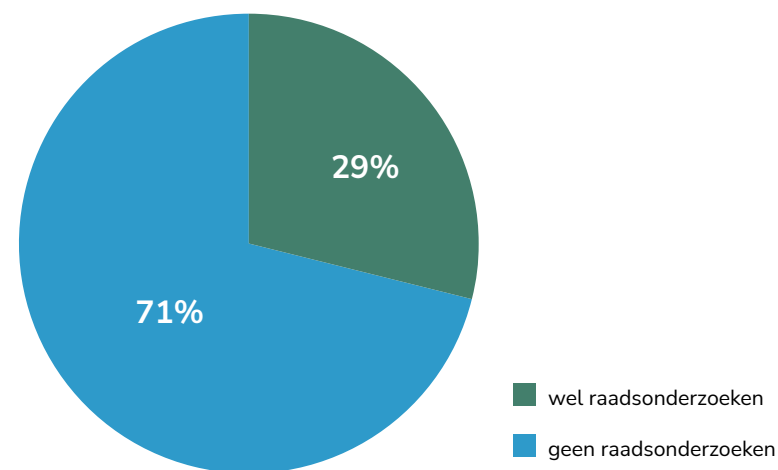
	Haaglanden 2019	Midden-Holland 2019	Holland Rijnland 2019
Aantal zaken niet gestart	40	5	12
Aantal keer de lus opgenomen	27	5	8
Aantal raadsonderzoeken	9	1	4

	Haaglanden 2020	Midden-Holland 2020	Holland Rijnland 2020
Aantal zaken niet gestart	16	1	1
Aantal keer de lus opgenomen	8	0	1
Aantal raadsonderzoeken	6	0	0

Gestarte zaken / lus / raadsonderzoeken

In onderstaande tabellen is per regio en per jaar bekeken in hoeveel zaken de lus is opgenomen, in hoeveel daarvan een raadsonderzoek is gedaan en in hoeverre de hulpverleningsdoelen in die zaken zijn behaald.

Raadsonderzoeken in gestarte zaken (met lus) in alle regio's in 2019 en 2020



	Haaglanden 2019	Midden-Holland 2019	Holland Rijnland 2019
Aantal gestarte zaken	81	6	23
Aantal keer de lus opgenomen	53	5	18
Aantal raadsonderzoeken	19	1	4
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel niet behaald	15	0	3
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel deels behaald	3	1	1
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel wel behaald	1	0	0

	Haaglanden 2020	Midden-Holland 2020	Holland Rijnland 2020
Aantal gestarte zaken	51	3	9
Aantal keer de lus opgenomen	33	2	8
Aantal raadsonderzoeken	9	1	1
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel niet behaald	1	0	1
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel deels behaald	8	1	0
Raadsonderzoek bij hulpverleningsdoel wel behaald	0	0	0

Uit de tabellen is af te leiden dat in veel gestarte zaken de lus is opgenomen en dat, als de hulpverlening gestart is, terwijl een lus is opgenomen, in relatief weinig zaken daadwerkelijk een raadsonderzoek is gedaan. Als de ouders gestart zijn met het hulpverleningstraject leidt dit bovendien beduidend minder vaak tot een raadsonderzoek dan wanneer het traject helemaal niet is gestart (29% ten opzichte van 41%).

Vanzelfsprekend zijn in zaken waarbij de hulpverleningsdoelen niet zijn behaald de meeste raadsonderzoeken gedaan.

9. Conclusies

Uit het onderzoek lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de inzet van de hulpverlening in het kader van het UHA een positief, de-escalerend effect heeft op het conflict tussen de ouders. In een ruime meerderheid van de zaken waarin het hulptraject daadwerkelijk is gestart is te zien dat hulpverleningsdoelen worden behaald en de ouders tot afspraken komen. Ook is in die zaken minder vaak een onderzoek door de Raad nodig dan in de verwezen zaken waarin het hulptraject niet is gestart.

Het is van belang om in gesprek te blijven met de ketenpartners over de meest efficiënte inzet van de trajecten en die inzet ook de jaren na 2020 te blijven evalueren. Na 2020 is bijvoorbeeld steeds vaker verwezen naar het Wilmahuis en is ook door andere uitvoerders vaker een afzonderlijk omgangsbegeleidingstraject (zonder gelijktijdige ouderschapsbemiddeling) gestart. Ook wordt door de diverse aanbieders van de ouderschapsbemiddelingstrajecten inmiddels de mogelijkheid geboden om binnen die trajecten meer in de richting van parallel ouderschap te werken. Interessant is om samen te monitoren in welke zaken welke trajecten het meest effectief blijken.

Op dit moment wordt door de Universiteit Utrecht bovendien onderzoek gedaan naar de werkzaamheid van de interventies Ouderschap Blijft en Ouderschap na Scheiding. Onderzocht wordt of conflicten tussen ouders na de hulp verminderd zijn, of het welzijn van kinderen verbetert en zij meer kans hebben op een veilige ontwikkeling. Hoewel dit onderzoek niet specifiek is gericht op zaken van de rechtbank, kan de uitkomst belangrijke gezichtspunten opleveren voor de verdere inzet van ouderschapsbemiddelingstrajecten in het UHA.

Een tweede conclusie die op basis van de cijfers over 2019 en 2020 kan worden getrokken is dat de hulpverlening, ondanks de verwijzing, relatief vaak niet wordt opgestart. Hierover is al regelmatig gesproken met de ketenpartners. De intrinsieke motivatie van de ouders om de hulp te accepteren lijkt hier regelmatig een rol te spelen, maar ook praktische zaken, zoals de beschikbaarheid van de ouders onder kantooruren en de vaardigheden van de ouders om de benodigde gegevens aan te leveren aan de gemeente, worden genoemd als oorzaken. Ook de wachttijden bij de gemeenten en hulpverleningsinstanties hebben hierop ongetwijfeld een negatief effect.

Om het UHA effectiever in te kunnen zetten zullen de randvoorwaarden verbeterd moeten worden. Het aanbod van de hulpverlening zou in alle gemeenten hetzelfde moeten zijn. In elke gemeente zou het bijvoorbeeld mogelijk moeten zijn te verwijzen naar een traject omgangsbegeleiding zoals door het Wilmahuis wordt geboden. Dat is nu niet het geval, maar die hulp is wel nodig om aan de op de rechter rustende verplichting te kunnen voldoen om zich zo veel als mogelijk in te spannen om de band tussen ouder en kind te bevorderen.

Ouders zijn er bovendien mee geholpen als de bureaucratie rondom de inzet van de hulpverlening wordt verkleind en de snelheid waarbinnen zij met de hulpverleners aan de slag kunnen wordt vergroot. Daarvoor is nodig dat vanuit de gemeenten sneller dan nu het geval is een financieel akkoord wordt gegeven aan de hulpverleningsinstanties en dat de capaciteit bij de hulpverleningsinstanties wordt vergroot. Om onnodige vertraging in de procedure en onnodig werk bij de gemeente te voorkomen moet de rechtbank scherp op de motivatie van de ouders te blijven toetsen.

Ten aanzien van die randvoorwaarden is nog veel werk te verrichten. De cijfers over de jaren 2021 en 2022 zijn nog niet volledig beschikbaar, maar duidelijk is wel dat ouders nog steeds veel te lang moeten wachten op hulp. Juist omdat gebleken is dat de inzet van die hulp een positief effect heeft op het conflict tussen de ouders, is het alleszins zinvol om te investeren in een betere en snellere beschikbaarheid van de hulpverlening binnen het UHA.





Januari 2023