



Rechtsbescherming bij kindbeschermingsmaatregelen geborgd?
Evaluatie pilot kosteloze rechtsbijstand kindbescherming

Groningen, september 2024

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. Heinrich Winter, mr. Christine Veen, mr. drs. Mark Beukers, mr. Ernst van Bergen en mr. Joachim Bekkering
Opdrachtgever	WODC
Datum	3 september 2024
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. Mies Westerveld (Emeritus hoogleraar Sociaal verzekeringsrecht en Sociale rechtshulp, Universiteit van Amsterdam) – Voorzitter
Dr. Joost Huijter (Universitair docent, Molengraaff Instituut voor Privaatrecht Universiteit Utrecht)
Mr. dr. Geeske Ruitenbergh (Universitair hoofddocent Privaatrecht, Vrije Universiteit Amsterdam)
Mr. drs. Willemijn Smit (Senior beleidsmedewerker, Ministerie van JenV)
Dr. Leontien van der Knaap (Projectbegeleider, WODC)

Klankbordgroep:

Prof. dr. Mies Westerveld (Emeritus hoogleraar Sociaal verzekeringsrecht en Sociale rechtshulp, Universiteit van Amsterdam) – Voorzitter
Drs. Carline Carati (Beleidsadviseur, Ministerie van JenV)
Drs. Wilco van den Dool (Senior beleidsmedewerker, Raad voor Rechtsbijstand)
Mr. Inge Jongerius (Strategisch adviseur, beleid Raad voor de Kinderbescherming)
Mr. Ellen van Kalveen (Senior rechter, rechtbank Midden-Nederland)
Mr. Diane Klock (Voorzitter, Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten en advocaat)
Mr. Danielle van der Leij (Senior adviseur, Jeugdzorg Nederland)
Mw. Monique Neijenhuis (Senior coördinator administratie Familie- en Jeugdrecht, rechtbank Gelderland)
Dr. Leontien van der Knaap (Projectbegeleider, WODC)

Adviseur

Prof. mr. dr. Jolande uit Beijerse

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie of de klankbordgroep) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2024 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Lijst van afkortingen	6
Samenvatting	7
Aanleiding	7
Onderzoeksopzet	8
Opzet en reikwijdte van de pilot	9
Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand	10
Uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten	12
Structurele regeling	14
Summary	19
Introduction	19
Research design	20
Setup and scope of the pilot for free legal assistance	21
Added Value of Free Legal Assistance	22
Implementation Burdens, Costs, and (Side) Effects	24
Structural arrangement for free legal assistance	26
1 Inleiding	30
1.1 Achtergrond en aanleiding	30
1.2 Onderzoeksvragen	32
1.3 Onderzoeksverantwoording	32
1.4 Leeswijzer	35
2 Juridisch en beleidsmatig kader	36
2.1 Inleiding	36
2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen	37
2.2.1 Ondertoezichtstelling	37
2.2.2 Uithuisplaatsing	37
2.2.3 Gezagsbeëindigende maatregel	39
2.2.4 Perspectiefbesluit	40
2.3 Kritiek op rechtsbescherming bij kinderbescherming	41
2.4 De pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming	42
2.5 Rechtsbescherming en ondersteuning	44
2.5.1 Rechten bij uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging	45
2.5.2 De rol van een advocaat bij de rechtsbescherming	46
2.6 Conclusie	47

3	Cijfers	48
3.1	Inleiding	48
3.2	Aantal zaken in eerste aanleg en hoger beroep	50
3.2.1	Aantal zaken in eerste aanleg	50
3.2.2	Aantal zaken in hoger beroep	51
3.3	Aantal toevoegingen	53
3.3.1	Aantal toevoegingen bij GZBM-zaken in eerste aanleg	53
3.3.2	Aantal toevoegingen bij UHP-zaken in eerste aanleg	55
3.4	Aantal procedures met en zonder advocaat	56
3.4.1	Algemeen	56
3.4.2	Aantal GZBM-procedures met en zonder advocaat	57
3.4.3	Aantal UHP-procedures met en zonder advocaat	58
3.5	Uitkomsten van procedures/verzoeken	60
3.5.1	Algemeen	60
3.5.2	Uitkomsten van GZBM-verzoeken	60
3.5.3	Uitkomsten van UHP-verzoeken	61
3.6	Doorlooptijden van procedures	62
3.7	Aantal procedures met bijzondere curator	64
3.8	Aantal verzoeken om aanhouding	65
3.9	Aantal geplande zittingen	66
3.10	Conclusie	68
4	Uitvoering	69
4.1	Inleiding	69
4.2	Werkproces uitvoering	69
4.3	Uitvoering	71
4.3.1	Algemene beeld	71
4.3.2	Aandachtspunten bij uitvoering	72
4.4	Uitvoeringslasten en kosten	78
4.4.1	Inleiding	78
4.4.2	Directe uitvoeringslasten	79
4.4.3	Indirecte uitvoeringslasten	80
4.4.4	Kosten	83
4.5	Conclusie	86
5	Ondersteuning en rechtsbescherming	89
5.1	Inleiding	89
5.2	Meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand	90
5.2.1	Meerwaarde rechtsbijstand voorafgaand aan de zitting	90
5.2.2	Meerwaarde rechtsbijstand tijdens zitting bij kinderrechter	91
5.2.3	Meerwaarde bijstand na de zitting	93

5.2.4	Meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand en ambtshalve toewijzing advocaat	94
5.2.5	Verschillende fases jeugdbeschermingstraject en de meerwaarde van rechtsbijstand	95
5.3	Redenen dat ouders niet door een advocaat worden bijgestaan	96
5.4	Taakopvatting van advocaten en kwaliteit van rechtsbijstand	98
5.5	Positie van het kind	100
5.6	Neveneffecten	101
5.7	Conclusie	103
6	Structurele regeling voor (kosteloze) rechtsbijstand en alternatieven	106
6.1	Inleiding	106
6.2	Structurele regeling kosteloze rechtsbijstand	106
6.2.1	Reikwijdte van kosteloze rechtsbijstand	107
6.2.2	Aandachtspunten structurele regeling kosteloze rechtsbijstand	112
6.3	Alternatieve vormen van ondersteuning ouders in gerechtelijke procedure	115
6.3.1	Faciliteren van het vinden van een advocaat	115
6.3.2	Benoemen advocaat door rechter	116
6.3.3	Andere steunfiguren	117
6.4	Ondersteuning van het kind in gerechtelijke procedures	117
6.5	Ondersteuning van ouders en kinderen in het vrijwillig kader	120
6.6	Conclusie	122
7	Conclusie	125
7.1	Inleiding	125
7.2	Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand	125
7.3	Uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten	129
7.4	Structurele regeling	132
Bijlage 1:	Deelvragen	139
Bijlage 2:	Bronvermelding	141
Bijlage 3:	Lijst van gesprekspartners	144
Bijlage 4:	Toelichting datalevering	148
Bijlage 5:	Uitgebreide data (2018-2024)	151

Lijst van afkortingen

BRP	Basisregistratie Personen
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Ggz	Geestelijke gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde instelling
GZBM	Gezagsbeëindigende maatregel
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IVRK	Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
OTS	Ondertoezichtstelling
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
UHP	Uithuisplaatsing
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang

Samenvatting

Aanleiding

In Nederland staat de kinderbescherming al jaren onder druk en het maatschappelijke en politieke debat hierover wordt volop gevoerd. Met de decentralisatie van het jeugdhulpstelsel en de herziening van kinderbeschermingsmaatregelen in 2015 werd beoogd verschillende problemen op het gebied van de kinderbescherming op te lossen. De Jeugdwet 2015 moest het jeugdhulpstelsel vereenvoudigen en efficiënter en effectiever maken en met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen werd beoogd om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, waarbij het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal staat. Uit de eindevaluatie van deze wetgeving in 2022 blijkt dat de doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen slechts beperkt worden gerealiseerd. De randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen staan zwaar onder druk en zijn onvoldoende. Daarnaast doen zich in de praktijk veel problemen voor.¹

Ook de rechtsbescherming van ouders op het moment dat zij geconfronteerd worden met een kinderbeschermingsmaatregel is de afgelopen jaren in de literatuur, de politiek en de media regelmatig aan de orde geweest. Dit mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire waar een deel van de gedupeerde ouders onder meer te maken kreeg met uithuisplaatsing van hun kinderen.² In algemene zin is er een roep om verbetering van de rechtspositie van ouders, aangezien de feitelijke procespositie van ouders vaak niet gelijk is aan die van de overheid.³ Het beëindigen van het gezag van ouder(s) of uithuisplaatsing van een kind grijpt diep in op de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven van ouders en kinderen. Op grond van het beginsel van *equality of arms* hebben ouders en hun kinderen recht op een eerlijk proces.⁴ Een ouder moet op (kunnen) komen tegen het ingrijpen van de overheid op het gezinsleven. Ouders hebben soms echter een grote kennis- en vaardigheidsachterstand ten opzichte van

¹ Bruning e.a. 2022, p. 18 en 263.

² Zie ook: Bruning e.a. 2022-2 en het debat over uithuisplaatsingen dat op 12 mei 2022 in de Tweede Kamer is gevoerd.

³ Ook in de rechtspraak is er, mede door de problemen rondom de Toeslagenaffaire, extra aandacht voor rechtsbescherming. De Raad voor de Rechtspraak geeft in het jaarverslag over 2021 bijvoorbeeld aan dat er een gemis aan rechtsbescherming wordt gevoeld bij zaken waarin de RvdK en de Jeugdbescherming zijn betrokken. Jaarverslag rechtspraak 2021, p. 24.

⁴ Zie artikel 6 lid 1 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

de andere betrokkenen in de procedures. Bruning c.s. stellen in dat licht dat ouders meer (juridische) ondersteuning zouden moeten krijgen dan nu het geval is.⁵

Op 18 november 2022 heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming een plan van aanpak voor het verbeteren van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming naar de Tweede Kamer gestuurd.⁶ Dit plan van aanpak richt zich op het verbeteren van de rechtsbescherming op het moment dat een kinderbeschermingsmaatregel wordt overwogen of is opgelegd. Eén van de onderdelen van het plan van aanpak was het instellen van een pilot waarin gedurende anderhalf jaar kosteloze rechtsbijstand beschikbaar wordt gesteld aan ouders die te maken krijgen met een procedure rond gezagsbeëindiging of uithuisplaatsing.

In het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming kunnen ouders per 1 januari 2023 kosteloos worden bijgestaan door een gespecialiseerd advocaat bij procedures rond gezagsbeëindiging. Per 1 oktober 2023 is de pilot uitgebreid met kosteloze rechtsbijstand voor ouders die te maken krijgen met een eerste verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing. De looptijd van de pilot is begin 2024 met een half jaar verlengd tot 1 januari 2025. Aan het eind van de pilot moet worden besloten of kosteloze rechtsbijstand in dergelijke procedures structureel wordt vormgegeven. Om de minister en zijn ambtsopvolger daartoe in staat te stellen, dient een procesevaluatie te worden uitgevoerd. Pro Facto heeft deze evaluatie uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).

Onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

In het evaluatieonderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre draagt het bieden van kosteloze rechtsbijstand, in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming, bij aan de benodigde (juridische) ondersteuning en rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing?
2. Wat zijn de uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming?
3. Op welke wijze kan (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing (en in de jeugdbescherming) structureel het beste worden vormgegeven?

Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Kwantitatief onderzoek

In het kader van het kwantitatief onderzoek zijn ten aanzien van verschillende indicatoren kwantitatieve gegevens verzameld – aangeleverd door de Raad voor de rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand en Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) – over zowel de uitgangssituatie van vóór 2023 voor de start van de pilot (over de periode 2018-2022) als gedurende de looptijd van de pilot in 2023-2024. Het gaat om data over onder meer het aantal procedures

⁵ Bruning e.a. 2022-2, p. 10; Hepping 2021; HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:961, NJ 2020/292, m.nt. S.F.M. Wortmann.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 839, nr. 913.

in eerste aanleg en hoger beroep, het aantal afgegeven toevoegingen tijdens de pilot, het aantal procedures waar (pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat en de uitkomsten per type procedure. Door degangssituatie te vergelijken met de situatie gedurende de pilot is (ten dele) inzicht verkregen in de resultaten van de pilot en mogelijke verschillen ten opzichte van de periode voorafgaand aan de pilot. De data geven echter geen volledig betrouwbaar beeld vanwege mogelijke registratiefouten en -onvolkomenheden en het feit dat ten aanzien van verschillende indicatoren nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn van de zaken die gedurende de pilot zijn gestart.

Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek richtte zich voornamelijk op de ervaringen en opvattingen van zowel ouders als ketenpartners (rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, RvdK en Gecertificeerde Instellingen (GI's)) en professionals/procesdeelnemers (kinderrechters, advocaten, jeugdbeschermers, raadsonderzoekers) over de meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand en in hoeverre daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen. Ook is nader stil gestaan bij de uitvoering van de pilot, de uitvoeringslasten en eventuele neveneffecten als gevolg van het bieden van kosteloze rechtsbijstand.

Het kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een documenten- en literatuurstudie, oriënterende en verdiepende interviews met ouders en professionals, expertmeetings en expertinterviews. In de eerste fase van het onderzoek zijn twaalf oriënterende gesprekken gevoerd met ketenpartners en belangenorganisaties. Vervolgens zijn gedurende het onderzoek in totaal vierenvijftig verdiepende interviews gevoerd met onder andere advocaten, kinderrechters, medewerkers van GI's en de RvdK. Ook zijn ouders geïnterviewd over hun ervaringen met procedures rond uithuisplaatsing en de meerwaarde van rechtsbijstand in deze procedures.

Tijdens de expertmeetings is met ketenpartners en procesdeelnemers gesproken over de uitvoering van de pilot en daarbij naar voren komende knelpunten (eerste expertmeeting), de meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand in kinderbeschermingsprocedures (tweede expertmeeting) en de eerste onderzoeksresultaten en aandachtspunten bij het vormgeven van een eventuele structurele regeling rond het bieden van kosteloze rechtsbijstand (derde expertmeeting). Tot slot zijn vier interviews met experts/academici gevoerd om te reflecteren op de voorlopige onderzoeksbevindingen en een aantal thema's nader uit te diepen.

Opzet en reikwijdte van de pilot

Gedurende de pilot wordt ouders kosteloze rechtsbijstand geboden in procedures in eerste aanleg met betrekking tot een eerste verzoek om (spoed)uithuisplaatsing (artikel 1:265b BW) en verzoek tot gezagsbeëindiging (artikel 1:266 jo. 1:267 BW). Niet iedere ouder heeft onder de pilot recht op kosteloze rechtsbijstand. Bij procedures rond uithuisplaatsingen hebben uitsluitend de ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgen en opvoeden recht op kosteloze rechtsbijstand. Als er twijfel bestaat over de vraag welke ouder of derde met voogdij het kind als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, is de inschrijving van het kind in de Basisregistratie Personen doorslaggevend. Dat betekent dat de ouder waar het kind niet het hoofdverblijf heeft buiten de reikwijdte van de pilot valt. Bij procedures rond gezagsbeëindiging hebben ouders met gezag of derden met voogdij van wie het gezag/de voogdij wordt beëindigd recht op kosteloze rechtsbijstand.

De kosteloze rechtsbijstand wordt verleend door advocaten die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven voor de specialisatie civiel jeugdrecht en/of de specialisatie personen- en familierecht en hebben aangegeven dat ze aanwijzingen van de rechtbank in het kader van de pilot willen ontvangen. De rechtbank wijst ambtshalve een zaak toe (door een last tot toevoeging) aan een advocaat die deelneemt aan de pilot en binnen de arrondissementsgrenzen is gevestigd. Als ouders een (voorkeurs)advocaat hebben, bijvoorbeeld als ze eerder door deze advocaat zijn bijgestaan, kunnen ze dit bij de rechtbank aangeven en wordt deze voorkeursadvocaat toegewezen.

Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand

Bijdrage rechtsbijstand aan rechtsbescherming en ondersteuning

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat rechtsbijstand van ouders van grote meerwaarde is in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. De breed gedeelde opvatting – van zowel geïnterviewde professionals (zoals advocaten, kinderrechters en medewerkers van GI's en de RvdK) als ouders – is dat rechtsbijstand van ouders een belangrijke bijdrage levert aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders. Dankzij de rechtsbijstand van ouders is sprake van een meer gelijkwaardige positie tussen de procespartijen (*equality of arms*) en kunnen ouders effectiever deelnemen aan de gerechtelijke procedure. De rechtsbijstand in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging heeft meerwaarde voorafgaand, tijdens en na de zitting bij de kinderrechter.

Voorafgaand aan de zitting bij de kinderrechter zijn ouders dankzij de advocaat beter geïnformeerd. Zij weten duidelijker wat zij kunnen verwachten, bijvoorbeeld wat betreft (het verloop van) de procedure, de (juridische) mogelijkheden die er zijn en de kans op een toe- of afwijzing van het verzoek (verwachtingsmanagement). Voor ouders is het daarnaast erg waardevol dat zij door een onafhankelijke persoon worden ondersteund, bij de advocaat hun verhaal kwijt kunnen en daardoor ook het gevoel hebben dat zij er niet alleen voor staan gedurende de procedure.

Tijdens de zitting draagt rechtsbijstand van een advocaat eraan bij dat de standpunten van ouders duidelijker naar voren worden gebracht. Ouders zijn met behulp van een advocaat beter in staat om inhoudelijk verweer te voeren, bijvoorbeeld door effectiever bepaalde argumenten naar voren te brengen en punten uit het raadsonderzoek inhoudelijk aan te vechten. Ook kan met behulp van een advocaat meer oplossingsgericht worden gewerkt waarbij wordt gekeken wat er nog kan worden gedaan om een meer duurzame situatie te bewerkstelligen. De advocaat kan daarnaast tijdens de zitting ook emotionele ondersteuning bieden, kan ouders geruststellen en kan instructies/uitleg geven tijdens de zitting.

Na afloop van de zitting heeft rechtsbijstand meerwaarde doordat de advocaat uitleg kan geven bij de beslissing van de kinderrechter en kan toelichten welke aspecten de rechter al dan niet heeft meegewogen in de beslissing op het verzoek. Rechtsbijstand kan op die manier voor meer draagvlak voor de beslissing van de rechter zorgen, ook omdat ouders zich dankzij de ondersteuning van de advocaat beter gehoord voelen gedurende de procedure. Verder kan de advocaat na de beslissing van de rechter betrokken blijven bij de ouders en bijvoorbeeld kijken welke vervolgstappen mogelijk zijn en wat nodig is om ervoor te zorgen dat een kind weer terug kan keren bij de ouders.

Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand

Voor de start van de pilot werden ouders regelmatig niet bijgestaan door een advocaat in procedures rond een kinderbeschermingsmaatregel. Het onderzoek laat hier verschillende redenen voor zien. De belangrijkste redenen zijn:

- Financiële overwegingen: ouders kunnen niet altijd de eigen bijdrage betalen die ze verschuldigd zijn bij een reguliere toevoeging (of vinden de eigen bijdrage te hoog) en weten niet altijd dat de eigen bijdrage in bepaalde gevallen (gedeeltelijk) wordt gedekt door het aanvragen van bijzondere bijstand. Ook voor ouders die (net) te veel verdienen om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is sprake van een financiële drempel, omdat zij zijn aangewezen op rechtsbijstand tegen een relatief hoog commercieel uurtarief.
- Ouders weten vaak niet dat ze recht hebben op een advocaat of hoe ze een advocaat moeten benaderen.
- Door de persoonlijke situatie en problematiek zijn ouders soms niet in staat zelfstandig rechtsbijstand te regelen.

Deze redenen en obstakels zijn grotendeels weggenomen dankzij de pilot kosteloze rechtsbijstand. De rechtsbijstand van ouders in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing wordt op twee manieren beter gewaarborgd:

- De rechtsbijstand is kosteloos, doordat de financiële draagkracht van de rechtzoekende buiten beschouwing wordt gelaten en geen eigen bijdrage wordt opgelegd. Daardoor kunnen ook ouders met beperkte financiële draagkracht rechtsbijstand krijgen.
- Er wordt ambtshalve door de rechtbank een advocaat toegewezen aan een ouder, waardoor de ouder zelf geen initiatief hoeft te nemen om een advocaat in te schakelen.

Op basis van de voor dit onderzoek beschikbare data van de rechtspraak kan worden geconcludeerd dat het aantal zaken waar ouders zijn bijgestaan door een advocaat inderdaad is toegenomen gedurende de pilot. Met name het aantal zaken rond gezagsbeëindiging waar ouders zijn bijgestaan is fors toegenomen: van 45% van de zaken in de periode 2018-2022 naar in ieder geval 77% van de zaken gedurende de pilot. Ook bij de uithuisplaatsingszaken laten de cijfers een toename zien, maar dit aantal blijft in vergelijking met de zaken over gezagsbeëindiging wel behoorlijk achter: van 41% van de zaken in de periode 2018-2022 naar in ieder geval 57% van de zaken in de periode gedurende de pilot. Het is zeer de vraag of in werkelijkheid slechts in 57% van de uithuisplaatsingszaken gedurende de pilotperiode ouders zijn vertegenwoordigd door een advocaat. Het is denkbaar dat vanwege registratiefouten en -onvolkomenheden er geen volledig beeld is van het aantal zaken met advocaat en het is aannemelijk – mede op basis van het beeld uit de interviews – dat ouders in de meeste uithuisplaatsingszaken (en zaken rond gezagsbeëindiging) gedurende de pilotperiode zijn bijgestaan door een advocaat.

Specialisatie advocaat

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat er duidelijke verschillen worden gezien tussen advocaten met de specialisatie civiel jeugdrecht en advocaten met de specialisatie personen- en familierecht als het gaat om de kwaliteit van de geboden rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing, de manier waarop de advocaat optreedt in de procedure en de taakopvatting van de advocaat. Het beeld is vooral dat er op individueel niveau verschillen zijn te zien tussen advocaten in de wijze en stijl van handelen en de manier waarop zij ouders vertegenwoordigen in een procedure. Om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen wordt in ieder geval van belang geacht dat er deskundigheids- en ervaringseisen worden gesteld aan advocaten die kosteloze rechtsbijstand mogen bieden.

Positie van het kind

In het kader van de pilot komen alleen ouders in aanmerking voor kosteloze rechtsbijstand, maar wordt niet voorzien in een regeling voor (extra) ondersteuning en bijstand van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. De pilot draagt daarmee bij aan de rechtsbescherming van ouders, maar niet zonder meer aan de rechtsbescherming en ondersteuning van kinderen. Hoewel advocaten ook oog hebben voor het belang van het kind, vormt rechtsbijstand van ouders echter geen waarborg dat het belang van het kind ook altijd voldoende wordt behartigd, omdat ouders niet alleen vertegenwoordiger van het kind zijn maar ook een eigen belang hebben en de advocaat primair het standpunt en de wensen van de ouder naar voren brengt.

De keuze om in het kader van de pilot enkel kosteloze rechtsbijstand te bieden aan ouders zonder tegelijkertijd een regeling te treffen die voorziet in de mogelijkheid dat de stem van het kind wordt vertegenwoordigd in de procedure, zorgt volgens verschillende gesprekspartners voor een minder gelijkwaardige positie van het kind als het gaat om ondersteuning in een procedure. Uit het onderzoek volgt dat de meeste gesprekspartners vinden dat het – naast een regeling voor kosteloze rechtsbijstand voor ouders – ook erg belangrijk is de ondersteuning van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing te verbeteren. Ook in andere onderzoeken is al geconstateerd dat de ondersteuning van kinderen in procedures over kinderbeschermingsmaatregelen voor verbetering vatbaar is.⁷ Het feit dat kinderen geen eigen rechtsbijstandsverlener hebben bij een procedure rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing is bovendien in internationaal perspectief gezien bijzonder. In veel andere Europese landen is dit bijvoorbeeld wel het geval. Bijstand door een onafhankelijke persoon die uitsluitend de stem van het kind vertegenwoordigt en laat horen, het belang van het kind centraal stelt en het kind (emotioneel) kan ondersteunen tijdens de gerechtelijke procedure wordt door veel gesprekspartners van groot belang geacht. De ondersteuning en bijstand van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing vormt daarmee een belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand.

Uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten

Uitvoeringslasten

Bij de uitvoeringslasten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kan onderscheid worden gemaakt tussen directe uitvoeringslasten en indirecte uitvoeringslasten. De directe uitvoeringslasten houden rechtstreeks verband met de feitelijke uitvoering van de pilot door de betrokken ketenpartners, in het bijzonder de rechtspraak. De (mogelijke) indirecte uitvoeringslasten hangen samen met de frequentere betrokkenheid van advocaten in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing, bijvoorbeeld door een eventuele toename van de voorbereidingstijd van procesdeelnemers, de zittingsduur of de doorlooptijd van de procedure.

Directe uitvoeringslasten

Uit het onderzoek komt naar voren dat met name de (griffies van de) rechtbanken te maken hebben met extra directe uitvoeringslasten door het toewijzen van zaken aan een advocaat. Griffiemedewerkers zijn onder meer (extra) tijd kwijt aan: de beoordeling of een zaak onder de pilot valt en het bepalen welke ouder een advocaat dient te krijgen, het opvragen van aanvullende/ontbrekende gegevens bij de GI of RvdK, het opnemen van contact met een

⁷ Zie onder meer: Bruning e.a. 2020 en Commissie Van Dooyjewert 2024.

advocaat, het informeren of de advocaat beschikbaar is en de zaak kan/wil aannemen, het opsturen van de stukken, het afgeven van de aanwijzing en het beantwoorden van telefoontjes en vragen van ouders of advocaten. Voor de andere ketenpartners (Raad voor Rechtsbijstand, RvdK en GI's) is het beeld dat de directe uitvoeringslasten (zeer) beperkt zijn.

Indirecte uitvoeringslasten

Bij de start van de pilot was de verwachting dat het bieden van kosteloze rechtsbijstand mogelijk gepaard zou gaan met aanzienlijke (indirecte) uitvoeringslasten voor de ketenpartners, zoals de rechtspraak. Dit blijkt echter mee te vallen: het beeld uit de interviews is dat de effecten van de (frequentere) betrokkenheid van een advocaat op de tijds-/capaciteitsinzet beperkt zijn. Er zijn geen signalen dat de frequentere betrokkenheid van een advocaat significante invloed heeft op onder meer de voorbereidingstijd van procesdeelnemers, de duur van de zitting en de benodigde tijd voor het opstellen van de beschikking. Hoewel uit het onderzoek in algemene zin het beeld naar voren komt dat de zittingsduur sinds de pilot enigszins is toegenomen (omdat ook de advocaat het woord krijgt tijdens de zitting), volgt tegelijkertijd uit interviews dat een zitting doorgaans efficiënter en effectiever verloopt doordat vanwege de betrokkenheid van de advocaat vooral de inhoudelijk (juridisch) relevante punten naar voren worden gebracht, de ouder zijn of haar standpunt duidelijker verwoordt en de ouder beter is voorbereid op de zitting. Uit de data van de rechtspraak blijkt (vooralsnog) verder niet dat sprake is van een (significante) toename van het aantal hoger beroepszaken, de doorlooptijden van procedures en het aantal geplande zittingen.

Kosten

Ook als het gaat om de kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen de directe kosten en indirecte kosten van de pilot. De directe kosten houden rechtstreeks verband met de kosteloze rechtsbijstand (de lasten tot toevoeging) die vanuit de Raad voor Rechtsbijstand wordt vergoed. De indirecte kosten van de pilot hangen samen met de uitvoeringslasten voor de ketenpartners. Doordat de meeste ketenpartners niet beschikken over data ten aanzien van de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de uitvoering van de pilot, kan geen goede inschatting worden gemaakt van de indirecte kosten die samenhangen met de pilot.

Op basis van het aantal geregistreerde toevoegingen dat door de Raad voor Rechtsbijstand is afgegeven in het kader van de pilot kan wel een voorzichtige inschatting worden gemaakt van de directe kosten van de pilot. Over de periode 1 januari 2023 t/m mei 2024 zouden de directe kosten van de pilot – op basis van de vergoeding per toevoeging – uitkomen op iets minder dan 3,8 miljoen euro. Een prognose van de totale directe kosten van de pilot over de periode januari 2023 t/m december 2024 zou uitkomen op bijna 6,7 miljoen euro. In vergelijking met de situatie voor de pilot is sprake van extra kosten vanwege het groter aantal zaken waar ouders op toevoegingsbasis worden bijgestaan en het wegvallen van de eigen bijdrage. Deze meerkosten moeten vervolgens worden afgezet tegen de kosten die vóór 2023 werden gemaakt in verband met het afgeven van reguliere toevoegingen. Er zijn onvoldoende betrouwbare data beschikbaar over het aantal zaken waar ouders (op toevoegingsbasis) zijn bijgestaan door een advocaat (voor de start van de pilot en gedurende de pilot) om een goede inschatting te maken van de gemiddelde jaarlijkse kosten voor de start van de pilot en daarmee de meerkosten van de pilot ten opzichte van de 'oude' situatie.

Neveneffecten

Aan het begin van de pilot zijn verschillende potentiële negatieve neveneffecten genoemd die gepaard kunnen gaan met het bieden van kosteloze rechtsbijstand. Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat van de meeste genoemde potentiële neveneffecten niet is

gebleken dat deze zich daadwerkelijk in de praktijk hebben voorgedaan. Zo leidt de pilot naar de ervaring van geïnterviewde procesdeelnemers niet tot een (extra) juridisering van de procedure. Het vanuit de jeugdbescherming als potentieel negatief neveneffect aangemerkte risico dat advocaten tijdens de zitting het gehele hulpverleningstraject voorafgaand aan het verzoek tot uithuisplaatsing ter discussie stellen, wat ten koste kan gaan van de samenwerking en vertrouwensrelatie tussen jeugdbescherming en de ouders, kan zich incidenteel voordoen (ook afhankelijk van de rolopvatting van de advocaat). Het beeld is echter dat het merendeel van de advocaten zich tijdens de zitting beperkt tot de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek en ook oog heeft voor wat het beste is voor ouders en kind.

Een negatief neveneffect dat wel daadwerkelijk is opgetreden gedurende de pilot is dat bij procedures rond uithuisplaatsing (gescheiden) ouders in bepaalde gevallen in een ongelijke positie terecht komen. Volgens de pilotregeling krijgt de ouder(s) met gezag en die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt kosteloze rechtsbijstand. Bij twijfel hierover is het adres waar het kind in de BRP is ingeschreven doorslaggevend. Dit betekent dat er gevallen zijn waar de ene ouder wel kosteloos een advocaat krijgt, terwijl de andere ouder (met gezag) geen kosteloze rechtsbijstand krijgt. De breed gedeelde opvatting is dat deze situatie onwenselijk is en ook niet goed is uit te leggen. Het leidt ook tot onbegrip bij de betreffende ouder. Bovendien levert dit in de uitvoering problemen op doordat het voor de (griffies van de) rechtbanken niet altijd goed mogelijk is om te beoordelen wie van de ouders kosteloze rechtsbijstand zou moeten krijgen op grond van de regeling, bijvoorbeeld ingeval van co-ouderschap, langdurige betrokkenheid van pleegouders of wanneer ouders formeel nog zijn ingeschreven op hetzelfde adres maar in de praktijk niet meer samenwonen. Op basis van het onderzoek kan dan ook worden geconcludeerd dat het wenselijk is om aan beide ouders met gezag afzonderlijk de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden.

Naast potentiële negatieve neveneffecten zijn ook verschillende mogelijke positieve neveneffecten naar voren gekomen in het onderzoek. Zo kan er een vertrouwensband ontstaan tussen de ouder(s) en de advocaat, waardoor de advocaat die ouders ook na het proces en bij eventuele toekomstige processen (eventueel op toevoegingsbasis) bij staat. Daarnaast zouden met goede rechtsbijstand latere procedures (bijvoorbeeld hoger beroep of gezagsbeëindiging) kunnen worden voorkomen en kan rechtsbijstand van ouders eraan bijdragen dat mogelijk meer ingrijpende maatregelen worden voorkomen en/of dat meer passende maatregelen worden getroffen. Ook zou het kunnen dat er meer verbinding wordt gezocht tussen advocaten en jeugdbescherming wat de onderlinge samenwerkingsrelatie kan versterken. Op basis van de interviews kan (nog) niet worden vastgesteld in welke mate deze positieve neveneffecten zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

Structurele regeling

Reikwijdte regeling kosteloze rechtsbijstand

Uit het onderzoek volgt dat het omzetten van de huidige tijdelijke regeling rond kosteloze rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing in een permanente regeling op brede steun kan rekenen van zowel ouders als professionals. Het bieden van kosteloze rechtsbijstand levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de rechtsbescherming van ouders. Bij het vormgeven en wettelijk verankeren van een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand zijn er wel enkele verbeterpunten ten opzichte van de huidige pilotregeling.

Type procedures

De pilot heeft alleen betrekking op eerste verzoeken rond (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Bij andere typen procedures – zoals een verzoek tot verlenging van een uithuisplaatsing, een verzoek tot ondertoezichtstelling en hoger beroep tegen een kinderbeschermingsmaatregel – krijgen ouders geen kosteloze rechtsbijstand. Ook in dergelijke procedures levert rechtsbijstand van ouders een belangrijke bijdrage aan de rechtsbescherming, omdat het gaat om gerechtelijke procedures waar een advocaat eraan bijdraagt dat sprake is van een meer gelijkwaardige positie tussen procespartijen en ouders beter in staat worden gesteld inhoudelijk verweer te voeren en effectiever kunnen deelnemen aan de gerechtelijke procedure.

Uit het onderzoek blijkt dat het uitbreiden van de reikwijdte van de regeling voor kosteloze rechtsbijstand de rechtsbescherming van ouders verder kan verbeteren. De vraag hoe die uitbreiding eruit zou moeten zien is evenwel een politieke keuze. Bij ongelimiteerde financiële middelen is een regeling voor kosteloze rechtsbijstand bij *alle* kinderbeschermingsmaatregelen gewenst, waaronder verzoeken tot ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Bij een meer beperkt budget, is het raadzaam om te kiezen voor de procedures waar (kosteloze) rechtsbijstand de grootste meerwaarde heeft. Dit is onder andere afhankelijk van: 1) de mate waarin de verzochte maatregel ingrijpt in het gezinsleven van ouders en kinderen, en 2) de mate waarin de advocaat in een specifieke procedure kan bijdragen aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen, ook met het oog op het vervolg van het hulpverleningstraject.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan in dat licht worden geconcludeerd dat het in ieder geval wenselijk is dat een regeling voor kosteloze rechtsbijstand niet alleen betrekking heeft op eerste verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging, maar ook op verzoeken tot verlenging van een uithuisplaatsing. Een beslissing op een verzoek tot verlenging is vaak ingrijpend voor de ouders en kinderen, met name wanneer de aanvaardbare termijn en de vraag of terugplaatsing van het kind aan de orde is of bij (indirecte) toetsing van het perspectiefbesluit. Het gaat dan om een belangrijke beslissing over het opgroeperspectief van het kind. Om de rechtsbescherming van ouders in deze procedures beter te waarborgen, is kosteloze rechtsbijstand daarom van grote meerwaarde bij verlengingsverzoeken. Uit het onderzoek volgt dat de noodzaak over het algemeen minder wordt gezien om ouders kosteloze rechtsbijstand te bieden in procedures rond een verzoek tot ondertoezichtstelling en gesloten uithuisplaatsing en hoger beroepsprocedures.

Doelgroep

De regeling kan ook worden verbeterd door een verruiming van de groep rechtzoekenden die in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand. Zoals eerder al benoemd kunnen ouders in procedures rond uithuisplaatsing in een ongelijke positie terechtkomen doordat de kosteloze rechtsbijstand is beperkt tot de ouder(s) met gezag en die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt (en de inschrijving in de BRP ingeval van twijfel de doorslag geeft). Dit leidt bij gescheiden ouders tot situaties waar de ene ouder kosteloos een advocaat krijgt toegewezen, terwijl de andere ouder – die in de praktijk ook nog een rol vervult in de opvoeding van het kind – zelf op eigen kosten een advocaat moet regelen. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de huidige regeling ook in de uitvoering een knelpunt vormt.

Bij een structurele regeling is het in ieder geval wenselijk dat in procedures rond uithuisplaatsing beide ouders met gezag in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand. De regeling zou dan inhouden dat ouders met gezag én voogden die het kind als behorende tot hun gezin

dagelijks opvoeden beide afzonderlijk recht hebben op kosteloze rechtsbijstand indien daartoe behoefte bestaat. Daarnaast kan worden overwogen om aanvullend ouders die niet het gezag hebben, maar wel een rol spelen bij de opvoeding van het kind (met *family life*) en als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden.

Bijstand en ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures

De breed gedeelde opvatting is dat het van grote meerwaarde is om de ondersteuning van kinderen in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen te verbeteren door bijstand van iemand die uitsluitend als taak heeft om de stem van het kind te vertegenwoordigen en zijn/haar belang te beschermen. Het is daarom gewenst dat minderjarigen standaard de mogelijkheid wordt geboden om te worden bijgestaan door een professional die fungeert als belangenbehartiger en procesondersteuner voor het kind. Er zijn verschillende vormen van (professionele) ondersteuning denkbaar. Uit het onderzoek volgt dat met name meerwaarde wordt gezien in het vaker toewijzen van een bijzondere curator en ondersteuning door een pedagoog, ervaringsdeskundige of een vertrouwenspersoon.

De bijzondere curator heeft primair oog voor wat het beste is voor het kind, kan de stem en wensen van het kind goed voor het voetlicht brengen en kan daarnaast ook een bemiddelende rol spelen door gesprekken te voeren met alle betrokkenen. Ook kan de bijzondere curator het kind ondersteunen door uitleg te geven over wat er gebeurt en wat de mogelijkheden zijn, vragen van het kind te beantwoorden, met het kind in gesprek te gaan en sociaal-emotionele ondersteuning te bieden. Over de vraag of een kind in alle gevallen standaard het recht zou moeten krijgen op bijstand door een bijzondere curator verschillen echter de opvattingen van gesprekspartners. Een deel van de gesprekspartners meent dat dit niet noodzakelijk is in situaties waar bijvoorbeeld geen sprake is van een conflict/-echtscheidingssituatie tussen ouders waardoor het kind ook minder een loyaliteitsconflict ervaart. De meerwaarde c.q. noodzaak van het (standaard) toewijzen van een advocaat aan een kind wordt minder gezien, met name bij minderjarigen met een jonge leeftijd.

Naast bijstand door een bijzondere curator, is het (beter) faciliteren van ondersteuning van kinderen door een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon ook van grote meerwaarde. Hoewel het hier niet gaat om juridische bijstand, wordt deze vorm van ondersteuning volgens gesprekspartners wel degelijk van grote toegevoegde waarde geacht. Van belang is vooral dat het kind iemand heeft die hem of haar gedurende de procedure kan begeleiden, die uitleg kan geven over alles wat te maken heeft met de procedure en een luisterend oor kan bieden en die kan helpen de stem, wensen en behoeften van het kind te verwoorden. Het is wenselijk dat degene die ondersteuning biedt niet alleen inhoudelijke kennis heeft van de procedure. Ook goede communicatieve en empathische vaardigheden zijn belangrijk om het kind sociaal-emotioneel te kunnen ondersteunen. Deze wijze van ondersteuning hoeft niet noodzakelijkerwijs te worden geboden door een juridische professional, maar kan ook worden geboden door een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon.

Aandachtspunten uitvoering regeling kosteloze rechtsbijstand

Uit het onderzoek volgt dat zich geen grote problemen of knelpunten voordoen bij de uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand. De procedure voor kosteloze rechtsbijstand wordt grotendeels uitgevoerd zoals beoogd (conform de Tijdelijke beleidsregel). Wel zijn er verschillende aandachtspunten naar voren gekomen bij de huidige uitvoering van de pilot. Met het oog op een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand zijn er in het bijzonder drie aandachtspunten die om verbetering vragen.

Informatievoorziening over kosteloze rechtsbijstand

Uit de interviews met advocaten blijkt dat ouders niet in alle gevallen op de hoogte zijn van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en dat een door de rechtbank toegewezen advocaat met hen contact opneemt. Daarom is een goede informatievoorziening over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en de mogelijkheid van een voorkeursadvocaat een belangrijk aandachtspunt. Enkel schriftelijke informatie volstaat niet. Het is van belang dat ouders ook (waar mogelijk) mondeling worden geïnformeerd over de regeling voor kosteloze rechtsbijstand en de mogelijkheid van een voorkeursadvocaat, waarbij wordt gecontroleerd of de ouder de gegeven informatie begrijpt. Bij het informeren van ouders is een belangrijke rol weggelegd voor de GI en RvdK die het verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging indienen en ook de rechtbanken kunnen een rol spelen.

Werkwijze toewijzing zaak aan advocaat

Vanaf het moment van binnenkomst van een verzoekschrift moeten verschillende stappen worden doorlopen voordat een advocaat is toegewezen aan een ouder en daadwerkelijk rechtsbijstand wordt geboden. Het doorlopen van deze stappen kost tijd. Zo kan het in de praktijk lang duren voordat de advocaat de ouder weet te bereiken, wat ten koste gaat van de voorbereidingstijd van de advocaat en de effectiviteit van de rechtsbijstand. In enkele gevallen lukt het zelfs helemaal niet om tijdig contact te leggen met de ouder. Hoe eerder een advocaat kan worden toegewezen aan een ouder bij de start van een gezagsbeëindigings- of uithuisplaatsingsprocedure, hoe meer voorbereidingstijd de advocaat zal hebben en des te groter de bijdrage kan zijn aan de rechtsbescherming en ondersteuning van de ouder.

Een piketregeling vormt een alternatieve werkwijze die het proces van toewijzen van een advocaat kan versnellen. Een piketregeling heeft als voordeel dat het toewijzen van een zaak aan een advocaat transparanter verloopt en de werkwijze minder bewerkelijk en tijdrovend is voor de (griffies van de) rechtbanken. Een kanttekening is wel dat, in ieder geval bij de 'reguliere' verzoeken tot uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging, geen sprake is van urgentie waar op zeer korte termijn rechtsbijstand moet worden geboden, terwijl dit wel het geval is bij bestaande piketregelingen in andere rechtsgebieden (zoals binnen het straf-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenrecht).

Delen dossier met advocaat

Uit het onderzoek blijkt dat rechtbanken bij de uitvoering van de pilot geen uniforme werkwijze hanteren waar het gaat om het moment waarop het dossier met de advocaat wordt gedeeld na toewijzing van de zaak. Om de privacy van ouders te waarborgen, is de formele werkwijze dat het dossier pas wordt toegestuurd nadat de advocaat bij de ouders heeft geïnformeerd of zij rechtsbijstand willen. Verschillende rechtbanken delen echter al het dossier met de advocaat zodra hij heeft aangegeven de zaak aan te nemen en nog voordat contact is opgenomen met de ouder. Het voordeel hiervan is dat dit tijdswinst oplevert en de advocaat op basis van het dossier beter op de hoogte is van de situatie van de ouder bij het eerste contact. Er zal moeten worden voorzien in een wettelijke grondslag conform de AVG wanneer bij een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand het dossier met de advocaat wordt gedeeld voordat er contact met de ouder is geweest en de ouder heeft kunnen instemmen met de rechtsbijstand.

Bijstand en ondersteuning voorafgaand aan de gerechtelijke procedure

In veel gesprekken is gewezen op de meerwaarde van bijstand en ondersteuning van ouders en kinderen in het stadium van een jeugdhulptraject voorafgaand aan de gerechtelijke procedure in het vrijwillig kader. Dat kan op verschillende momenten, bijvoorbeeld al vanaf het

moment dat een hulpverleningstraject wordt gestart, op het moment dat een raadsonderzoek wordt uitgevoerd of bij de jeugdbeschermingstafel. Uit het onderzoek komt naar voren dat ondersteuning in het vrijwillig kader niet per definitie door een advocaat hoeft te worden geboden omdat de focus dan nog vooral ligt op hulpverlening. Juridische bijstand is dan niet noodzakelijk voor een goede ondersteuning van ouders en kinderen. Ook bijstand van ouders en kinderen door bijvoorbeeld een cliëntondersteuner of vertrouwenspersoon kan van grote meerwaarde zijn. In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre de bestaande ondersteuningsmogelijkheden afdoende zijn. Op basis van de interviews kan wel worden vastgesteld dat grote meerwaarde wordt gezien in (verbetering van de informatievoorziening over) ondersteuning en bijstand van ouders in een vroegtijdig stadium van het jeugdhulptraject. Belangrijk om op te merken is dat deze ondersteuning echter geen alternatief vormt voor kosteloze rechtsbijstand bij procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen.

Summary

Introduction

In the Netherlands, child protection has been under pressure for years, and the social and political debate on this issue is ongoing. With the decentralization of the youth care system and the revision of child protection measures in 2015, the aim was to resolve various problems in the field of child protection. The Youth Act of 2015 was intended to simplify and make the youth care system more efficient and effective. The Act on the Revision of Child Protection Measures aimed to achieve a more effective and efficient child protection system, with the right of a child to healthy and balanced development and growth towards independence at its core. However, the final evaluation of this legislation in 2022 indicates that the goals of the Act on the Revision of Child Protection Measures have only been partially achieved. The conditions necessary for realizing the intended goals are under significant pressure and are inadequate. Moreover, many problems arise in practice.

The legal protection of parents when confronted with a child protection measure has also been a recurring topic in literature, politics, and the media in recent years. This has been partly in response to the childcare benefits scandal, where some affected parents faced the removal of their children from their homes. In general, there is a call to improve the legal position of parents, as the actual procedural position of parents is often not equal to that of the government. The termination of parental authority or the removal of a child from the home profoundly impacts the personal lives, family, and domestic life of both parents and children. Based on the principle of equality of arms, parents and their children have the right to a fair trial. A parent must be able to challenge the government's intervention in family life. However, parents sometimes face significant knowledge and skill gaps compared to other parties involved in the procedures. In this light, Bruning and colleagues argue that parents should receive more (legal) support than they currently do.

On November 18, 2022, the then Minister for Legal Protection sent an action plan to the House of Representatives to improve legal protection in child protection procedures. This action plan focuses on improving legal protection when a child protection measure is being considered or has been imposed. One of the components of the action plan was the establishment of a pilot

program in which free legal assistance is provided to parents dealing with a procedure regarding the termination of parental authority or out-of-home placement of children for a period of one and a half years.

As part of the pilot for free legal assistance in child protection, as of January 1, 2023, parents can receive free assistance from a specialized lawyer in procedures concerning the termination of parental authority. As of October 1, 2023, the pilot has been expanded to include free legal assistance for parents facing an initial request for (emergency) out-of-home placement of children. The duration of the pilot has been extended by six months at the beginning of 2024, until January 1, 2025. At the end of the pilot, a decision must be made on whether to permanently implement free legal assistance in such procedures. To enable the minister and his successor to make this decision, a process evaluation must be conducted. Pro Facto has conducted this evaluation on behalf of the Scientific Research and Documentation Center (WODC).

Research design

Research questions

This study focuses on the following research questions:

1. To what extent does the provision of free legal assistance, within the framework of the pilot for free legal assistance in child protection, contribute to the necessary (legal) support and legal protection of parents and children in procedures involving the termination of parental authority and out-of-home placement of children?
2. What are the implementation burdens, costs, and (side) effects of the pilot for free legal assistance in child protection?
3. In what way can (legal) support for parents and children in procedures involving the termination of parental authority and out-of-home placement of children (and in child protection in general) be structurally best organized?

Research method

To answer the central research questions, a combination of quantitative and qualitative research was used.

Quantitative Research

In the context of the quantitative research, quantitative data were collected on various indicators—provided by the Council for the Judiciary, the Legal Aid Board, and the Council for Child Protection (RvdK)—covering both the baseline situation before the start of the pilot in 2023 (over the period 2018-2022) and the pilot period in 2023-2024. This data includes, among other things, the number of cases in the first instance and on appeal, the number of legal aid certificates issued during the pilot, the number of cases in which (foster) parents were or were not represented by a lawyer, and the outcomes by type of procedure. By comparing the baseline situation with the situation during the pilot, some insight was gained into the results of the pilot and possible differences compared to the period before the pilot. However, the data do not provide a fully reliable picture due to possible registration errors and inaccuracies, and the fact that for several indicators, there is still insufficient data available from the cases that started during the pilot.

Qualitative Research

The qualitative research focused primarily on the experiences and opinions of both parents and chain partners (the judiciary, the Legal Aid Board, RvdK, and Certified Institutions (GIs)) and professionals/participants in the process (judges, lawyers, youth protectors, council researchers) regarding the added value of (free) legal assistance and the extent to which this contributes to the legal protection of parents and children. The research also examined the implementation of the pilot, the operational burdens, and any side effects resulting from the provision of free legal assistance.

The qualitative research was conducted through a document and literature review, exploratory and in-depth interviews with parents and professionals, expert meetings, and expert interviews. In the first phase of the research, twelve exploratory conversations were held with chain partners and interest groups. Subsequently, a total of fifty-four in-depth interviews were conducted during the research, including with lawyers, judges, GI staff, and RvdK employees. Parents were also interviewed about their experiences with procedures regarding out-of-home placement of children and the added value of legal assistance in these procedures.

During the expert meetings, discussions were held with chain partners and participants in the process about the implementation of the pilot and emerging challenges (first expert meeting), the added value of (free) legal assistance in child protection procedures (second expert meeting), and the initial research results and considerations for shaping a potential permanent arrangement for providing free legal assistance (third expert meeting). Finally, four interviews with experts/academics were conducted to reflect on the preliminary research findings and to explore certain themes in greater depth.

Setup and scope of the pilot for free legal assistance

During the pilot, parents are offered free legal assistance in first-instance procedures related to an initial request for (emergency) out-of-home placement of children (Article 1:265b of the Dutch Civil Code) and requests for the termination of parental authority (Article 1:266 in conjunction with Article 1:267 of the Dutch Civil Code). Not every parent is entitled to free legal assistance under the pilot. In procedures regarding out-of-home placement of children, only the parent(s) with parental authority or third parties with guardianship who provide daily care and upbringing for the child as part of their family are entitled to free legal assistance. If there is any doubt about which parent or third party with guardianship is caring for and raising the child as part of their family, the child's registration in the Personal Records Database (Basisregistratie Personen) is decisive. This means that the parent with whom the child does not primarily reside falls outside the scope of the pilot. In procedures concerning the termination of parental authority, parents with authority or third parties with guardianship whose authority/guardianship is being terminated are entitled to free legal assistance.

The free legal assistance is provided by lawyers who are registered with the Legal Aid Board for the specialization in civil juvenile law and/or the specialization in family law and have indicated that they wish to receive assignments from the court within the framework of the pilot. The court assigns a case *ex officio* (by an order of addition) to a lawyer participating in the pilot who is based within the court district's boundaries. If parents have a preferred lawyer, for example, if they have previously been represented by this lawyer, they can inform the court, and this preferred lawyer will be assigned.

Added Value of Free Legal Assistance

Contribution of Legal Assistance to Legal Protection and Support

Based on the research, it can be concluded that legal assistance for parents is of significant added value in procedures concerning out-of-home placement of children and the termination of parental authority. The widely shared view — among both interviewed professionals (such as lawyers, judges, and employees of Certified Institutions (GIs) and the Council for Child Protection (RvdK)) and parents — is that legal assistance for parents makes an important contribution to the legal protection and support of parents. Thanks to legal assistance, there is a more balanced position between the parties in the proceedings (equality of arms), and parents can participate more effectively in the judicial process. Legal assistance in procedures regarding out-of-home placement of children and parental authority termination has added value before, during, and after the hearing with the judge.

Prior to the hearing, parents are better informed thanks to their lawyer. They have a clearer understanding of what to expect, such as the (course of the) procedure, the (legal) options available, and the likelihood of the request being granted or denied (expectation management). For parents, it is also very valuable to receive support from an independent person, to be able to share their story with the lawyer, and to feel that they are not alone during the process.

During the hearing, legal assistance helps ensure that the parents' perspectives are more clearly articulated. With the help of a lawyer, parents are better able to present a substantive defense, for example, by effectively bringing forward certain arguments and challenging points from the council's report. Additionally, a lawyer can facilitate a more solution-oriented approach, exploring what can be done to achieve a more sustainable situation. Moreover, the lawyer can provide emotional support during the hearing, help reassure parents, and give instructions or explanations during the proceedings.

After the hearing, legal assistance continues to be valuable as the lawyer can explain the judge's decision and clarify which aspects the judge did or did not consider in their ruling. This support can increase acceptance of the judge's decision, as parents feel better heard throughout the process with the lawyer's assistance. Furthermore, the lawyer can remain involved with the parents after the decision, for instance, by exploring possible next steps and determining what is needed to ensure that the child can return to the parents.

Added Value of Free Legal Assistance

Before the start of the pilot, parents were often not represented by a lawyer in procedures related to child protection measures. The research reveals several reasons for this:

- **Financial considerations:** Parents cannot always afford the personal contribution required for regular legal aid (or they find the contribution too high) and are not always aware that in some cases, the personal contribution can be (partially) covered by applying for special assistance. Additionally, for parents who earn just above the threshold for subsidized legal aid, there is a financial barrier because they must rely on legal assistance at a relatively high commercial hourly rate.
- **Lack of awareness:** Parents often do not know they are entitled to a lawyer or how to approach one.
- **Personal circumstances:** Due to their personal situation and challenges, parents are sometimes unable to arrange legal assistance on their own.

These reasons and obstacles have largely been addressed by the pilot for free legal assistance. Legal assistance for parents in procedures related to the termination of parental authority and out-of-home placement of children is better ensured in two ways:

- **Free legal assistance:** Financial capacity is not considered, and no personal contribution is required, allowing parents with limited financial resources to access legal assistance.
- **Automatic lawyer assignment:** A lawyer is appointed to the parent by the court, so the parent does not need to take the initiative to hire a lawyer.

Based on the available data from the judiciary for this research, it can be concluded that the number of cases in which parents were represented by a lawyer has indeed increased during the pilot. Notably, the number of cases involving the termination of parental authority where parents were represented has significantly increased: from 45% of cases in the period 2018-2022 to at least 77% of cases during the pilot. The figures also show an increase in out-of-home placement of children cases, but this number lags considerably behind compared to parental authority termination cases: from 41% of cases in the period 2018-2022 to at least 57% of cases during the pilot period. It is questionable whether, in reality, only 57% of out-of-home placement of children cases during the pilot period involved parents being represented by a lawyer. It is possible that due to registration errors and inaccuracies, the full picture of cases with legal representation is not reflected, and it is plausible—based on the interview data—that parents were represented by a lawyer in most out-of-home placement of children cases (and parental authority termination cases) during the pilot period.

Specialization of lawyers

The research does not indicate a clear difference between lawyers specializing in civil juvenile law and those specializing in family law in terms of the quality of legal assistance provided in procedures related to the termination of parental authority and out-of-home placement of children, the manner in which the lawyer conducts themselves in the procedure, or the lawyer's interpretation of their role. The perception is that differences are primarily observed at the individual level, regarding the way and style in which lawyers act and represent parents in a procedure. To ensure the quality of legal assistance, it is considered important to impose specific expertise and experience requirements on lawyers who are permitted to provide free legal assistance.

Position of the child

In the context of the pilot, only parents are eligible for free legal assistance, but there is no provision for (additional) support and assistance for children in procedures related to the termination of parental authority and out-of-home placement of children. As a result, the pilot contributes to the legal protection of parents, but not necessarily to the legal protection and support of children. Although lawyers do consider the child's best interests, parental legal assistance does not guarantee that the child's interests are always adequately represented. This is because parents are not only representatives of the child but also have their own interests, and the lawyer primarily advocates for the parent's position and wishes.

The decision to offer free legal assistance only to parents under the pilot, without simultaneously establishing a framework to ensure that the child's voice is represented in the procedure, leads to a less equal position for the child in terms of support during the procedure, according to various interviewees. The research shows that most participants believe that, in addition to providing free legal assistance to parents, it is also very important to improve support for

children in procedures concerning the termination of parental authority and out-of-home placement of children. Other studies have also found that support for children in child protection measures procedures is in need of improvement.

From an international perspective, the fact that children do not have their own legal representation in procedures involving the termination of parental authority and out-of-home placement of children is noteworthy. In many other European countries, for example, this is the norm. Support from an independent person who exclusively represents the child's voice, prioritizes the child's best interests, and can provide (emotional) support during the judicial process is considered crucial by many interviewees. Therefore, the support and assistance of children in procedures related to the termination of parental authority and out-of-home placement of children is a key consideration when designing a permanent framework for free legal assistance.

Implementation Burdens, Costs, and (Side) Effects

In the implementation of the pilot for free legal assistance, a distinction can be made between direct and indirect implementation burdens. The direct burdens are those directly related to the actual implementation of the pilot by the involved chain partners, particularly the judiciary. The (possible) indirect burdens are associated with the more frequent involvement of lawyers in procedures concerning the termination of parental authority and out-of-home placement of children, such as a potential increase in preparation time for participants, the duration of hearings, or the overall length of the procedure.

Direct Implementation Burdens

The research indicates that particularly the courts (including their registries) face additional direct burdens due to the assignment of cases to a lawyer. Court registry staff spend extra time on tasks such as assessing whether a case falls under the pilot, determining which parent should be assigned a lawyer, requesting additional or missing information from Certified Institutions (GIs) or the Council for Child Protection (RvdK), contacting a lawyer, checking if the lawyer is available and willing to take the case, sending documents, issuing the assignment, and responding to phone calls and inquiries from parents or lawyers. For other chain partners (the Legal Aid Board, RvdK, and GI's), the direct implementation burdens are perceived as (very) limited.

Indirect Implementation Burdens

At the start of the pilot, there was an expectation that providing free legal assistance might lead to significant (indirect) burdens for chain partners, such as the judiciary. However, this expectation has not materialized to a significant extent: interviews suggest that the effects of more frequent lawyer involvement on the time and capacity required are limited. There are no indications that more frequent lawyer involvement has had a significant impact on preparation time for participants, the duration of hearings, or the time needed to draft decisions. Although the research generally suggests that hearing durations have slightly increased since the pilot (as lawyers are also given the floor during hearings), interviews indicate that hearings tend to proceed more efficiently and effectively due to lawyer involvement. This is because lawyers typically focus on the substantively (legally) relevant points, better articulate the parent's position, and better prepare the parent for the hearing. The judiciary data (so far) do not indicate a (significant) increase in the number of appeals, procedure durations, or the number of scheduled hearings.

Costs

Similarly, costs can be divided into direct and indirect costs associated with the pilot. The direct costs are directly related to the provision of free legal assistance (the assignments issued) that are reimbursed by the Legal Aid Board. The indirect costs are associated with the implementation burdens for the chain partners. Since most chain partners do not have data on the (additional) time or capacity required due to the pilot's implementation, it is difficult to make an accurate estimate of the pilot's indirect costs.

Based on the number of registered assignments issued by the Legal Aid Board during the pilot, a cautious estimate of the pilot's direct costs can be made. For the period from January 1, 2023, to May 2024, the direct costs of the pilot—based on the reimbursement per assignment—would amount to slightly less than 3.8 million euros. A forecast of the total direct costs of the pilot for the period from January 2023 to December 2024 would amount to nearly 6.7 million euros. Compared to the situation before the pilot, these are additional costs due to the larger number of cases where parents are supported on an assignment basis and the elimination of the personal contribution. These additional costs should then be compared to the costs incurred before 2023 related to regular assignments. There is insufficient reliable data available on the number of cases where parents were represented by a lawyer (on an assignment basis) before and during the pilot to make an accurate estimate of the average annual costs before the pilot and, consequently, the additional costs of the pilot compared to the 'old' situation.

Side Effects

At the start of the pilot, various potential negative side effects were identified that could accompany the provision of free legal assistance. Based on the interviews, it can be concluded that most of these potential side effects have not materialized in practice. For instance, the pilot, according to the experience of interviewed participants, has not led to an (additional) legalistic approach in the procedure. The potential negative side effect identified by child protection services, where lawyers might challenge the entire pre-procedure care process during the hearing, potentially harming the cooperation and trust between child protection services and parents, may occasionally occur (depending on the lawyer's role perception). However, the general perception is that most lawyers limit their focus during the hearing to the facts and circumstances relevant to assessing the request and also consider what is best for the parents and child.

One negative side effect that did manifest during the pilot is that, in some cases, separated parents in procedures concerning out-of-home placement of children found themselves in an unequal position. According to the pilot regulations, only the parent(s) with authority and who provide daily care and upbringing for the child as part of their family are eligible for free legal assistance. In cases of doubt, the address where the child is registered in the Personal Records Database (BRP) is decisive. This means that there are instances where one parent receives free legal assistance while the other parent (with authority) does not. This situation is widely regarded as undesirable and difficult to justify. It also leads to confusion for the affected parent. Additionally, this creates challenges for the courts' registries, as it is not always easy to determine which parent should receive free legal assistance under the regulation, for example, in cases of joint custody, long-term involvement of foster parents, or when parents are still formally registered at the same address but no longer live together. Based on the research, it can be concluded that it would be preferable to offer both parents with authority the opportunity for free legal assistance separately.

In addition to potential negative side effects, the research also identified several possible positive side effects. For example, a trust bond may develop between the parent(s) and the lawyer, allowing the lawyer to continue assisting parents after the process and in any future proceedings (possibly on an assignment basis). Furthermore, good legal assistance could prevent future proceedings (e.g., appeals or termination of authority), and parental legal assistance might help avoid more drastic measures or ensure that more appropriate measures are taken. It is also possible that better connections are established between lawyers and child protection services, potentially strengthening their collaborative relationship. Based on the interviews, it is not yet possible to determine the extent to which these positive side effects have actually occurred.

Structural arrangement for free legal assistance

Scope of the arrangement for free legal assistance

The research indicates that converting the current temporary arrangement for free legal assistance in procedures related to the termination of parental authority and out-of-home placement of children into a permanent arrangement is broadly supported by both parents and professionals. Providing free legal assistance significantly contributes to improving the legal protection of parents. However, when designing and legally enshrining a structural arrangement for free legal assistance, there are some improvements needed compared to the current pilot arrangement.

Types of Procedures

The pilot currently only applies to initial requests for (emergency) out-of-home placement of children and the termination of parental authority. In other types of procedures—such as requests to extend an out-of-home placement of a child, requests for a supervision order, and appeals against a child protection measure—parents do not receive free legal assistance. Legal assistance in such procedures also plays a crucial role in ensuring legal protection, as it involves judicial procedures where a lawyer helps ensure a more balanced position between the parties and enables parents to present a more substantive defense and participate more effectively in the judicial process.

The research suggests that expanding the scope of the arrangement for free legal assistance could further improve the legal protection of parents. How this expansion should be implemented is a political decision. If financial resources were unlimited, it would be desirable to provide free legal assistance for all child protection measures, including requests for supervision orders, out-of-home placement of children, and termination of parental authority. With a more limited budget, it would be advisable to prioritize the procedures where (free) legal assistance has the greatest added value. This depends on factors such as: 1) the extent to which the requested measure impacts the family life of parents and children, and 2) the extent to which a lawyer can contribute to the legal protection and support of parents and children in a specific procedure, also considering the continuation of the care trajectory.

Based on the interviews, it can be concluded that it would be desirable for a free legal assistance arrangement to not only apply to initial requests for (emergency) out-of-home placement of children and termination of parental authority but also to requests for the extension of an out-of-home placement of a child. Decisions on extension requests are often significant for parents and children, particularly when considering the acceptable timeframe and whether the child's return is possible or in cases involving (indirect) assessments of the perspective

decision. These decisions have a major impact on the child's future. Therefore, free legal assistance is of great value in extension requests to better ensure the legal protection of parents. The research suggests that there is generally less perceived need to provide free legal assistance to parents in procedures related to requests for supervision orders, closed placements, and appeals.

Target Group

The arrangement can also be improved by broadening the group of people eligible for free legal assistance. As previously mentioned, parents in procedures regarding out-of-home placement of children may find themselves in an unequal position because free legal assistance is limited to the parent(s) with authority who provide daily care and upbringing for the child as part of their family (with the child's registration in the Personal Records Database (BRP) being decisive in cases of doubt). This can lead to situations where separated parents have one parent who is assigned a free lawyer while the other parent—who may still play a role in the child's upbringing—must arrange a lawyer at their own expense. Additionally, the research reveals that the current arrangement presents challenges in practice.

In a structural arrangement, it would be desirable for both parents with authority to be eligible for free legal assistance in procedures concerning out-of-home placement of children. The arrangement should stipulate that parents with authority and guardians who provide daily care for the child as part of their family should both be independently entitled to free legal assistance if needed. Additionally, consideration could be given to extending the possibility of free legal assistance to parents who do not have authority but do play a role in the child's upbringing (with "family life") and can be regarded as interested parties.

Support and Assistance for Children in Judicial Procedures

There is a widely shared view that improving the support for children in procedures related to child protection measures by providing assistance from someone whose sole task is to represent the child's voice and protect their interests would be of great added value. Therefore, it is desirable for minors to be routinely offered the opportunity to be assisted by a professional who acts as an advocate and process supporter for the child. Various forms of (professional) support are possible. The research indicates that there is particular value in more frequent assignment of a guardian ad litem and support from a pedagogue, an expert by experience, or a confidant.

The guardian ad litem primarily focuses on what is best for the child, can effectively bring forward the child's voice and wishes, and can also play a mediating role by holding discussions with all parties involved. Additionally, the guardian ad litem can support the child by explaining what is happening and what the options are, answering the child's questions, talking to the child, and providing socio-emotional support. However, opinions differ on whether a child should always have the right to assistance from a guardian ad litem. Some interviewees believe that this is not necessary in situations where, for example, there is no conflict or divorce between the parents, which means the child is less likely to experience a loyalty conflict. The added value or necessity of (routinely) assigning a lawyer to a child is less recognized, especially for younger minors.

In addition to assistance from a guardian ad litem, better facilitating support for children from a pedagogue, expert by experience, or confidant is also considered of great value. Although this is not legal assistance, this form of support is seen by interviewees as having significant added value. It is especially important that the child has someone who can guide them through

the procedure, explain everything related to the procedure, provide a listening ear, and help articulate the child's voice, wishes, and needs. It is desirable that the person providing support not only has substantive knowledge of the procedure but also possesses good communication and empathy skills to support the child socio-emotionally. This type of support does not necessarily need to be provided by a legal professional but could also be provided by a pedagogue, expert by experience, or confidant.

Considerations for Implementing the Free Legal Assistance Arrangement

The research indicates that there have been no significant issues or challenges in implementing the pilot for free legal assistance. The procedure for free legal assistance is largely carried out as intended (in accordance with the Temporary Policy Rule). However, some areas for improvement have been identified during the current pilot's implementation. In the context of a structural arrangement for free legal assistance, three areas, in particular, require attention:

Information Provision on Free Legal Assistance

Interviews with lawyers indicate that parents are not always aware of the possibility of free legal assistance and that a court-appointed lawyer will contact them. Therefore, effective information provision about the availability of free legal assistance and the option of choosing a preferred lawyer is essential. Written information alone is insufficient. It is important that parents are also informed verbally (where possible) about the free legal assistance arrangement and the option of a preferred lawyer, and that it is confirmed whether the parent understands the information provided. The GIs and RvdK, which submit the request for out-of-home placement of children or termination of parental authority, have a crucial role in informing parents, as do the courts.

Process for Assigning a Lawyer to a Case

From the moment a petition is filed, several steps must be taken before a lawyer is assigned to a parent and legal assistance is actually provided. Completing these steps takes time. In practice, it can take a long time for the lawyer to reach the parent, which reduces the lawyer's preparation time and the effectiveness of the legal assistance. In some cases, it is not possible to establish contact with the parent in time. The sooner a lawyer can be assigned to a parent at the start of a procedure for termination of parental authority or out-of-home placement of children, the more preparation time the lawyer will have, and the greater the contribution can be to the parent's legal protection and support.

A duty lawyer system could be an alternative method that speeds up the process of assigning a lawyer. This system has the advantage of making the assignment process more transparent and less labor-intensive and time-consuming for the courts (including their registries). However, it is worth noting that, at least for "regular" requests for out-of-home placement of children and termination of parental authority, there is no urgency requiring legal assistance to be provided on very short notice, unlike in existing duty lawyer systems in other areas of law (such as criminal, immigration, and mental health law).

Sharing the Case File with the Lawyer

The research shows that courts do not follow a uniform procedure when it comes to the timing of sharing the case file with the lawyer after a case has been assigned. To protect the privacy of parents, the formal procedure is that the file is only sent after the lawyer has contacted the parents to confirm that they want legal assistance. However, some courts already share the file with the lawyer as soon as they have agreed to take the case, even before contacting the parent. The advantage of this approach is that it saves time and allows the lawyer to be better

informed about the parent's situation at the first contact. If, in a structural arrangement for free legal assistance, the case file is shared with the lawyer before contact has been made with the parent and the parent has agreed to legal assistance, a legal basis must be provided in accordance with the General Data Protection Regulation (GDPR).

Support and Assistance Before the Judicial Procedure

In many discussions, the added value of support and assistance for parents and children during the youth care process before the judicial procedure in the voluntary framework was emphasized. This support can occur at various points, for example, from the moment a care trajectory is initiated, when a council investigation is conducted, or at the child protection table. The research suggests that support in the voluntary framework does not necessarily need to be provided by a lawyer because the focus is still primarily on care, and legal assistance is not required for good support of parents and children. Assistance from a client support worker or confidant, for example, can also be of great value. This research did not examine the extent to which existing support options are sufficient. However, based on the interviews, it can be concluded that there is considerable added value in (improving the information provision about) support and assistance for parents at an early stage of the youth care process. It is important to note that this support is not a substitute for free legal assistance in procedures related to child protection measures.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In Nederland staat de kinderbescherming al jaren onder druk en het maatschappelijke en politieke debat hierover wordt volop gevoerd. Met de decentralisatie van het jeugdhulpstelsel en de herziening van kinderbeschermingsmaatregelen in 2015 werd beoogd verschillende problemen op het gebied van de kinderbescherming op te lossen. De Jeugdwet 2015 moest het jeugdhulpstelsel vereenvoudigen en efficiënter en effectiever maken. Door gemeenten verantwoordelijk te maken voor jeugdhulp zou snellere en betere ondersteuning op maat worden geleverd aan kinderen die opgroeien in een ongezonde en/of onveilige situatie. Daarnaast werd met de eveneens op 1 januari 2015 in werking getreden Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen beoogd om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming. Het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid werd centraal gesteld. De juiste kinderbeschermingsmaatregel dient tijdig te worden getroffen, waarbij het belang van het kind centraal staat.

Uit de eindevaluatie in 2022 blijkt dat de doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen slechts beperkt worden gerealiseerd.⁸ Dat onderzoek laat zien dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen zwaar onder druk staan en onvoldoende zijn. De onderzoekers benadrukten in hun rapport dat er in de praktijk veel problemen spelen, zoals financiële tekorten, aanbestedingsproblematiek, wachtlijsten en lange doorlooptijden, tekorten aan jeugdbeschermers, een ingewikkeld jeugdhulpstelsel met verschillende ketenpartners en een groot verloop van medewerkers en tekorten in het jeugdhulpaanbod.⁹

Ook de rechtsbescherming van ouders op het moment dat zij geconfronteerd worden met een kinderbeschermingsmaatregel is de afgelopen jaren in de literatuur, de politiek en de media regelmatig aan de orde geweest. Dit mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire waar een deel van de gedupeerde ouders onder meer te maken kreeg met uithuisplaatsing van hun kinderen.¹⁰ In algemene zin is er een roep om verbetering van de rechtspositie van ouders,

⁸ Bruning e.a. 2022, p. 263.

⁹ Idem, p. 18.

¹⁰ Zie ook: Bruning e.a. 2022-2 en het debat over uithuisplaatsingen dat op 12 mei 2022 in de Tweede Kamer is gevoerd.

aangezien de feitelijke procespositie van ouders vaak niet gelijk is aan die van de overheid.¹¹ Het beëindigen van het ouderlijk gezag of uithuisplaatsing heeft ingrijpende gevolgen. Met een dergelijke maatregel (en de procedure waarmee die maatregel wordt opgelegd) wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven. Op grond van het beginsel van *equality of arms* hebben ouders en hun kinderen recht op een eerlijk proces.¹² Het betreft het recht van een ouder om op te (kunnen) komen tegen het ingrijpen van de overheid op het gezinsleven. Bruning c.s. stellen dat ouders meer (juridische) ondersteuning zouden moeten hebben tegenover de voor hen machtige uitvoeringsorganisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Gecertificeerde Instellingen (GI's).¹³ Ook hebben ouders soms een grote kennis- en vaardigheidsachterstand ten opzichte van de andere betrokkenen in de procedures.¹⁴

De minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben in 2021 een *'Toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming'* aan de Tweede Kamer aangeboden en uitgelegd hoe dat toekomstscenario verder moet worden uitgewerkt.¹⁵ Daarbij is toegezegd dat een breed samengestelde adviescommissie uitdrukkelijk aandacht zal besteden aan de versterking van de rechtspositie en de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen. Ook in het coalitieakkoord van Rutte-IV was vastgelegd dat de jeugdbeschermingsketen moet worden verbeterd, waarbij de rechtsbescherming van het kind en het gezin centraal staan.¹⁶

De minister voor Rechtsbescherming stuurde op 18 november 2022 een plan voor het verbeteren van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming naar de Tweede Kamer.¹⁷ Dat plan van aanpak richt zich op het verbeteren van de rechtsbescherming op het moment dat een kinderschermingsmaatregel wordt overwogen of is opgelegd.¹⁸ Eén van de onderdelen van dat plan van aanpak is een pilot waarin gedurende anderhalf jaar kosteloze rechtsbijstand beschikbaar wordt gesteld aan ouders die te maken krijgen met een gezagsbeëindigende maatregel. Ouders kunnen per 1 januari 2023 bij procedures rond gezagsbeëindiging kosteloos worden bijgestaan door een gespecialiseerd advocaat. Per 1 oktober 2023 is deze pilot uitgebreid met kosteloze rechtsbijstand voor ouders die te maken krijgen met een eerste verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing. De looptijd van de pilot is begin 2024 met een half jaar verlengd tot 1 januari 2025. Aan het eind van de pilot moet worden besloten of de kosteloze rechtsbijstand in dergelijke procedures structureel wordt vormgegeven.

Om de minister en zijn ambtsopvolger in staat te stellen een beslissing te nemen over de uitbreiding van de pilot en te besluiten of en zo ja hoe kosteloze rechtsbijstand structureel wordt vormgegeven, dient een procesevaluatie te worden uitgevoerd. De procesevaluatie bestaat enerzijds uit de monitoring van de pilot, waarbij de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk centraal staan. Anderzijds is de procesevaluatie gericht op het beschrijven van de invoering, uitvoering en de effecten van de pilot. Pro Facto heeft deze procesevaluatie uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Onderhavig rapport is

¹¹ Ook in de rechtspraak is er, mede door de problemen rondom de Toeslagenaffaire, extra aandacht voor rechtsbescherming. De Raad voor de Rechtspraak geeft in het jaarverslag over 2021 bijvoorbeeld aan dat er een gemis aan rechtsbescherming wordt gevoeld bij zaken waarin de RvdK en de Jeugdbescherming zijn betrokken. Jaarverslag rechtspraak 2021, p. 24.

¹² Zie artikel 6 lid 1 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

¹³ Bruning e.a. 2022-2; Hepping 2021; HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:961, NJ 2020/292, m.nt. S.F.M. Wortmann.

¹⁴ Zie onder meer: Bruning e.a. 2022, p. 237 en 240 en Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 44, 49 en 50.

¹⁵ Brieven van 30 maart en 22 november 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 31839, nr. 771 en *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, nr. 812).

¹⁶ Coalitieakkoord 2021 – 2025, p. 36.

¹⁷ Zie de brief van 18 november 2022 (*Kamerstukken II* 2022/23, 31839, nr. 913).

¹⁸ Bij het opstellen van dit verbeterplan zijn verschillende organisaties betrokken, zoals de RvdK, GI's en de advocatuur.

het eindresultaat van de procesevaluatie. Gedurende de looptijd van de pilot zijn twee tussen-rapportages uitgebracht waarin tussentijdse bevindingen zijn gepresenteerd.¹⁹

1.2 Onderzoeksvragen

In het evaluatieonderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre draagt het bieden van kosteloze rechtsbijstand, in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming, bij aan de benodigde (juridische) ondersteuning en rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing?
2. Wat zijn de uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming?
3. Op welke wijze kan (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing (en in de jeugdbescherming) structureel het beste worden vormgegeven?

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvragen zijn deelvragen opgesteld verdeeld over twee deelonderzoeken. Een volledig overzicht van de deelvragen is te vinden in bijlage 1.

Het onderzoek bestond uit twee deelonderzoeken:

I. *Inventarisatie te monitoren indicatoren pilot*

In deelonderzoek I is nagegaan welke kwantitatieve informatie kan worden verzameld voor het monitoren van de pilot kosteloze rechtsbijstand. In dat kader is geïnterviewd ten aanzien van welke (kwantificeerbare) indicatoren periodiek gegevens konden worden verzameld. Met betrekking tot deze indicatoren zijn gegevens verzameld over zowel de uitgangssituatie vóór 2023 (over de periode 2018-2022) als gedurende de pilot in 2023-2024.

II. *Uitvoering en resultaten pilot*

In deelonderzoek II is vervolgens op basis van de bij deelonderzoek I geïnterviewde indicatoren de pilot geëvalueerd. Daarnaast is kwalitatief onderzoek verricht om inzicht te krijgen in de uitvoering, meerwaarde en resultaten van de pilot.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De centrale onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

Kwantitatief onderzoek

Tijdens het kwantitatieve onderzoek zijn ten aanzien van verschillende indicatoren kwantitatieve gegevens verzameld over zowel de uitgangssituatie van vóór 2023 voor de start van de pilot (over de periode 2018-2022) als gedurende de looptijd van de pilot in 2023-2024. Deze kwantitatieve gegevens zijn aangeleverd door de Raad voor de rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand en Raad voor de Kinderbescherming. Het gaat om data over onder meer het aantal procedures in eerste aanleg en hoger beroep, het aantal afgegeven toevoegingen tijdens de pilot, het aantal procedures waar (pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door

¹⁹ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3280>.

een advocaat en de uitkomsten per type procedure. Door de uitgangssituatie te vergelijken met de situatie gedurende de pilot is inzicht verkregen in de resultaten van de pilot en mogelijke verschillen ten opzichte van de periode voorafgaand aan de pilot. In hoofdstuk 3 en bijlage 4 is een nadere toelichting opgenomen over de verzamelde cijfers en de analyse daarvan.

Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek richt zich voornamelijk op de ervaringen en opvattingen van zowel ouders als ketenpartners (rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, RvdK en GI's) en professionals/procesdeelnemers (kinderrechters, advocaten, jeugdbeschermers, raadsonderzoekers) bij procedures rondom gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing en de vraag in hoeverre kosteloze rechtsbijstand een bijdrage levert aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

Hieronder worden de verschillende kwalitatieve onderzoeksmethodes kort toegelicht die gedurende het onderzoek zijn ingezet.

Documenten- en literatuurstudie

Het onderzoek is gestart met een documenten- en literatuurstudie gericht op het in kaart brengen van het juridische kader voor procedures omtrent gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing in het algemeen en in het bijzonder als het gaat om de rechtsbescherming van ouders (en kinderen) in deze procedures (en breder in het jeugdzorgtraject). Ook is met behulp van de documenten- en literatuurstudie een analyse gemaakt van de inrichting van de pilot en de betekenis van het begrip rechtsbescherming. Bestudeerd zijn onder andere wetgeving, de parlementaire geschiedenis, relevante onderzoeksrapporten, wetenschappelijke literatuur en (wets)evaluaties.

Oriënterende interviews

In de eerste fase van het onderzoek zijn twaalf oriënterende gesprekken gevoerd.²⁰ Deze gesprekken waren met name bedoeld om een eerste indruk te krijgen van de uitvoering en inrichting van de pilot en de meest in het oog springende knelpunten. Op basis van de oriënterende gesprekken zijn in de eerste tussenrapportage een aantal knelpunten geadresseerd en een aantal aandachtspunten meegegeven die voor de minister voor Rechtsbescherming relevant waren bij de verdere besluitvorming over uitbreiding van de pilot naar procedures ten aanzien van uithuisplaatsingen.

Voor de oriënterende gesprekken zijn er gesprekken gevoerd met de volgende organisaties:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Raad voor de rechtspraak;
- Raad voor Rechtsbijstand;
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK);
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ);
- De Kinderombudsman;
- Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN);
- Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten (VNJA);
- Nederlandse Orde van Advocaten;

²⁰ Aan een aantal gesprekken namen meerdere personen gelijktijdig deel. Het aantal in bijlage 1 genoemde gesprekspartners is daarom hoger dan 12.

- Stichting Kinderen Ouders Grootouders (KOG), Belangenvereniging Intensieve Kind Zorg en Stichting Vader Kennis Centrum.²¹

Daarnaast is gesproken met een senior kinderrechtter en de coördinator administratie familie en jeugdrecht van de rechtspraak. De volledige lijst met gesprekspartners is opgenomen in bijlage 3.

Verdiepende gesprekken

Gedurende het onderzoek zijn over verschillende periodes in totaal vierenvijftig verdiepende gesprekken gevoerd met onder andere advocaten, kinderrechtters, medewerkers van GI's en de RvdK. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ouders over hun ervaringen met procedures rond uithuisplaatsing en de meerwaarde van rechtsbijstand in deze procedures. Met de RvdK zijn groepsgesprekken gevoerd waaraan medewerkers uit verschillende regio's en met verschillende functies deelnamen. Met de andere betrokkenen zijn individuele gesprekken gevoerd. In tabel 1 is aangegeven hoeveel gesprekken er gevoerd zijn per categorie gesprekspartner. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners (met uitzondering van de geïnterviewde ouders).

TABEL 1.1: GEVOERDE GESPREKKEN

Gesprekspartner	Aantal gevoerde gesprekken
Ouders	6
Cliëntenraadslid GI	1
Bijzondere curator	1
Advocaten (jeugdrecht en familierecht)	16
Vertegenwoordigers Jeugdstem (organisatie voor vertrouwenspersonen)	1
Kinderrechtters	13
Gerechtsjuristen	3
Griffiemedewerkers rechtbanken	3
RvdK	3 groepsgesprekken ²²
Medewerkers GI	7

Het is uiteindelijk in beperkte mate gelukt om gesprekken te voeren met ouders. Dit heeft als oorzaak dat er maar weinig ouders zich hebben gemeld bij onderzoekers om deel te nemen aan het onderzoek. Door de onderzoekers is op verschillende manier geprobeerd om ouders te bereiken. Zo is aan alle geïnterviewde advocaten en sommige medewerkers van GI's, vertrouwenspersonen en kinderrechtters gevraagd of zij ouders wilden benaderen met de door onderzoekers opgestelde informatiebrief om deel te nemen aan het onderzoek. Daarnaast hebben de onderzoekers een bericht geplaatst op LinkedIn en in een Facebookgroep van ouders met een oproep om deel te nemen aan het onderzoek. De onderzoekers hebben ook hun eigen netwerk ingezet. Ook is via het samenwerkingsverband van Ouders met Jeugdzorg gekeken of ouders bereid waren om mee te werken aan het onderzoek. Daarnaast is aan de Vereniging voor Familierecht Advocaten en de VNJA gevraagd om de informatiebrief onder

²¹ Dit betreffen belangenorganisaties die een bepaalde groep ouders vertegenwoordigen die te maken hebben (gehad) met een procedure rond een kindbeschermingsmaatregel. Van belang is op te merken dat deze organisaties niet de gehele doelgroep van ouders vertegenwoordigen die te maken krijgen met kindbeschermingsmaatregelen.

²² Aan deze drie groepsgesprekken hebben in totaal 15 medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming deelgenomen. Een aantal medewerkers heeft aan meerdere groepsgesprekken deelgenomen, zij zijn één keer meegeteld in het totaal aantal deelnemers.

hun leden te verspreiden met het verzoek deze door te sturen aan ouders. Ten slotte hebben de onderzoekers aan de geïnterviewde ouders gevraagd of zij andere ouders kenden die mee wilden werken aan het onderzoek.

In totaal is met zes ouders gesproken. Alle zes geïnterviewde ouders hebben in het verleden te maken gehad met een procedure rond uithuisplaatsing, in ieder geval drie van de ouders hebben ook te maken gehad met een ondertoezichtstelling. Eén van de ouders heeft daarnaast ervaring met een procedure voor gesloten uithuisplaatsing van hun kind. De geïnterviewde ouders hadden allen ervaring met een gerechtelijke procedure die voor de start van de pilot was begonnen. Van de geïnterviewde ouders hebben er vier gebruik gemaakt van rechtsbijstand door een advocaat, de twee andere ouders hadden geen rechtsbijstand.

Expertmeetings

Gedurende het onderzoek hebben er drie expertmeetings plaatsgevonden. Bij deze expertmeetings waren professionals aanwezig die procesdeelnemer zijn in procedures omtrent gezagsbeëindiging en/of uithuisplaatsing, waaronder rechters, advocaten, rechtshulpverleners, jeugdbeschermers, kinderrechters en raadonderzoekers.²³ De expertmeetings hebben alle drie een andere insteek gehad. Tijdens de eerste expertmeeting is met ketenpartners gesproken over de uitvoering van de pilot en daarbij naar voren komende knelpunten. De tweede expertmeeting stond vooral in het teken van de meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Daarover is gesproken met de belangrijkste procesdeelnemers: advocaten, rechters en medewerkers van de RvdK en GI's. Tijdens de derde en laatste expertmeeting is met zowel ketenpartners als procesdeelnemers gereflecteerd op een aantal onderzoeksbevindingen en is onder meer gesproken over aandachtspunten bij het vormgeven van een eventuele structurele regeling rond het bieden van kosteloze rechtsbijstand.

Expertinterviews

Naast expertmeetings hebben er aan het eind van het onderzoek vier expertinterviews plaatsgevonden. Tijdens deze interviews is met experts (drie academici en een advocaat en tevens rechter-plaatsvervanger) gereflecteerd op de voorlopige onderzoeksbevindingen en zijn een aantal thema's nader uitgediept.²⁴

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridische en beleidsmatige kader beschreven dat voor het evaluatieonderzoek is gebruikt. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de inrichting van de pilot en de meest voorkomende kinderbeschermingsmaatregelen. Daarna volgen in hoofdstuk 3 de bevindingen van het kwantitatieve onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de uitvoering van de pilot in de praktijk en de uitvoeringslasten en kosten van de pilot. Hoofdstuk 5 gaat daarna in op de opvattingen en ervaringen van gesprekspartners ten aanzien van de mate waarin de pilot en (kosteloze) rechtsbijstand in algemene zin bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 stilgestaan bij verschillende aandachtspunten bij een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand en mogelijke alternatieven voor het verbeteren van de ondersteuning en bijstand van ouders. Ten slotte volgt in hoofdstuk 7 de conclusie met een beantwoording van de onderzoeksvragen.

²³ In bijlage 3 is een lijst opgenomen met deelnemers aan de expertmeetings.

²⁴ In bijlage 3 is een lijst opgenomen met de geïnterviewde experts.

2 Juridisch en beleidsmatig kader

2.1 Inleiding

In het kader van kinderbescherming kunnen verschillende maatregelen worden getroffen. Zo kan een kind waarvan de ontwikkeling ernstig wordt bedreigd onder toezicht worden gesteld, wat betekent dat de ouders verplichte hulp krijgen bij de opvoeding en verzorging van het kind. Waar nodig kan het kind uit huis worden geplaatst. Zowel de ondertoezichtstelling als de uithuisplaatsing wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling (GI). Als niet wordt verwacht dat de ouders op termijn hun kind zelf weer kunnen opvoeden, kan de rechter het gezag van de ouders beëindigen. Met name de uithuisplaatsing en de gezagsbeëindiging zijn voor ouders en kinderen zeer ingrijpend. Bij zowel uithuisplaatsing als gezagsbeëindiging mag het kind niet meer bij de ouders wonen en wordt het contact tussen ouders en kind beperkt. Dit is een beperking van het recht op gezinsleven uit artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke beperking door uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging kan gerechtvaardigd zijn als dit noodzakelijk is om het kind te beschermen. Uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging – hoewel noodzakelijk voor de bescherming van het kind – kunnen echter ook een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind, bijvoorbeeld doordat de mogelijkheid om stabiele gehechtheidsrelaties op te bouwen wordt beperkt.²⁵

In deze context is de rechtsbescherming van ouders en kinderen van belang. De afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat de rechtsbescherming in de kinderbescherming voor verbetering vatbaar is. Dit geldt onder meer voor de (juridische) ondersteuning van ouders in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen.²⁶ In bredere zin wordt erop gewezen dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen – vanwege het ingrijpende karakter van de kinderbeschermingsmaatregelen, de complexiteit van de procedure en de ongelijke machtspositie tussen de procesdeelnemers – om verbetering vraagt.²⁷

Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van de pilot kosteloze rechtsbijstand voor ouders in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging, met name of en in hoeverre deze bijstand bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en het belang van het kind. In dit

²⁵ Bruning e.a. 2024, p. 4.

²⁶ Bruning e.a. 2022-2; Hepping 2021; HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:961, *NJ* 2020/292, m.nt. S.F.M. Wortmann.

²⁷ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 15; Hepping e.a. 2021, p. 293-294.

hoofdstuk zetten we de verschillende kinderbeschermingsmaatregelen uiteen (paragraaf 2.2), bespreken we beknopt de kritiek in de literatuur op de rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen (paragraaf 2.3), gaan we in op de regeling rond de pilot kosteloze rechtsbijstand (paragraaf 2.4) en leggen we uit wat we in dit verband onder rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen verstaan (paragraaf 2.5).

2.2 Kinderbeschermingsmaatregelen

De pilot kosteloze rechtsbijstand heeft uitsluitend betrekking op de procedures over het eerste verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Voor een goed begrip van de reikwijdte van de pilot en de vraag of een verruiming van de reikwijdte wenselijk is bij een eventuele structurele regeling (zie verder hoofdstuk 5 en 6), worden in deze paragraaf beknopt de verschillende kinderbeschermingsmaatregelen uiteengezet.

2.2.1 Ondertoezichtstelling

Ondertoezichtstelling houdt in dat de ouders met gezag verplichte hulp krijgen bij de opvoeding van hun kind. Deze hulp wordt georganiseerd door een door de GI aangewezen jeugdbeschermer. Het uitgangspunt van de ondertoezichtstelling is dat de ouders op termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding weer volledig zelf kunnen dragen. De duur van de ondertoezichtstelling is ten hoogste één jaar en kan telkens met één jaar worden verlengd, zo blijkt uit artikel 1:258 BW en artikel 1:260 lid 1 BW.

De voorwaarden voor ondertoezichtstelling zijn opgenomen in artikel 1:255 lid 1 BW. Ondertoezichtstelling kan alleen worden opgelegd als de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd. Daarnaast bevat artikel 1:255 lid 1 BW twee aanvullende voorwaarden. De eerste aanvullende voorwaarde is dat de zorg door de ouders en/of het kind niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De tweede aanvullende voorwaarde is dat de ouders binnen een ‘voor de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn’ in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen. Kort gezegd kan een minderjarige dus onder toezicht worden gesteld als: 1) zijn of haar ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, 2) de ouders de zorg niet accepteren en 3) de ouders binnen een aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding weer volledig op zich kunnen nemen.

De kinderrechter kan op grond van artikel 1:257 lid 1 BW een minderjarige voorlopig onder toezicht stellen. De voorlopige ondertoezichtstelling is een spoedmaatregel die kan worden ingezet als er een ernstig vermoeden bestaat dat de ontwikkeling van de minderjarige ernstig wordt bedreigd en de ondertoezichtstelling noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen.

De kinderrechter kan de ondertoezichtstelling opheffen als de voorwaarden genoemd in artikel 1:255 lid 1 BW niet langer zijn vervuld. De kinderrechter kan dit doen op verzoek van de GI. Als de GI niet overgaat tot indiening van het verzoek, kan dit verzoek worden gedaan door de RvdK, een met gezag belaste ouder of een minderjarige van twaalf jaar of ouder.

2.2.2 Uithuisplaatsing

Bij ondertoezichtstelling is het uitgangspunt dat de minderjarige thuis blijft wonen. In sommige gevallen is het echter wenselijk dat de minderjarige tijdelijk ergens anders woont, bij familie of bekenden van het gezin, een pleeggezin of een instelling voor residentiële

jeugdhulp. De kinderrechter kan op grond van artikel 1:265b lid 1 BW de GI bij wie die minderjarige onder toezicht is gesteld, machtigen tot uithuisplaatsing als dat noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.

Een uithuisplaatsing heeft altijd tot doel om een gezin de benodigde hulp en ondersteuning te bieden. Dat betekent dat uitgangspunt is dat er wordt gezocht naar oplossingen om ervoor te zorgen dat het kind uiteindelijk weer naar huis kan. Het kind mag in principe ook contact houden met de ouders. Uiteraard kunnen er situaties zijn waarin het ongewenst is dat het kind zijn of haar ouders ziet; het is dan aan de gezinsvoogd om te bepalen of het contact al dan niet wordt beperkt.²⁸ Deze beslissing kan op verzoek van de ouders aan de kinderrechter worden voorgelegd. De kinderrechter kan ook uit eigen beweging een regeling over het contact tussen ouders en kind vaststellen.²⁹ De hulp kan ook gericht zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige als dit gezien de leeftijd en ontwikkelingsniveau noodzakelijk is.³⁰

Spoeduisplaatsing

Soms is de situatie van een kind zodanig bedreigend voor diens ontwikkeling dat directe actie, zonder uitgebreid onderzoek, gewenst is. In die gevallen kan de rechter het kind op grond van artikel 1:257 lid 1 BW voorlopig onder toezicht stellen en gelijktijdig een machtiging tot uithuisplaatsing verlenen. De duur van de spoeduisplaatsing bedraagt ten hoogste drie maanden.

De rechter kan de beschikking tot voorlopige ondertoezichtstelling en machtiging tot uithuisplaatsing gelijk afgeven zonder dat een zitting moet worden gehouden of partijen moeten worden gehoord. De zaak dient dan binnen twee weken ter zitting te worden behandeld.³¹

Verlenging van de uithuisplaatsing

De uithuisplaatsing wordt voor ten hoogste één jaar uitgesproken. Op grond van artikel 1:265c lid 2 BW kan de GI de kinderrechter vragen om de duur met ten hoogste één jaar te verlengen. Voorheen werd bij de verlenging van de uithuisplaatsing (door bepaalde rechtbanken) de zogenoemde meldbriefprocedure gevolgd. Dit hield in dat aan de belanghebbenden schriftelijk werd gevraagd of zij wilden laten weten of ze behoefte hadden aan een zitting. Als de belanghebbenden geen behoefte hadden aan een zitting of als een reactie op de brief uitbleef, dan werd zonder zitting op het verzoek beslist.³² In het rapport 'Recht doen aan kinderen en ouders' van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven³³ is geconstateerd dat ouders de meldbrief kunnen opvatten als een oproep om niet naar de zitting te komen.³⁴ Om die reden is besloten de meldbriefprocedure per 1 juli 2024 af te schaffen.³⁵

²⁸ Artikel 1:265f BW.

²⁹ Artikel 1:265f lid 2 BW.

³⁰ Artikel 1:262 lid 2 BW.

³¹ Artikel 800 lid 3 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en Procesreglement Civiel jeugdrecht, januari 2024, punt 2.9.

³² Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 45-46.

³³ In het in 2020 verschenen rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag werd onder meer geconcludeerd dat de bestuursrechtspraak zijn belangrijke functie van (rechts)bescherming van individuele burgers heeft veronachtzaamd. Dit rapport vormde voor familie- en jeugdrechters aanleiding om een reflectietraject te starten ten aanzien van hun rol in jeugdbeschermingszaken en gezag- en omgangszaken.

³⁴ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 82.

³⁵ Brief van de minister van Rechtsbescherming van 22 maart 2024 (*Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 1300, p.5).

Gesloten uithuisplaatsing

Op grond van artikel 6.1.2 Jeugdwet kan de kinderrechter op verzoek een machtiging verlenen voor plaatsing van het kind in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Deze plaatsing is aan de orde als het kind door ernstige gedragsproblemen een gevaar vormt voor zichzelf of zijn omgeving en dit gevaar niet op een minder ingrijpende manier kan worden weggenomen. Deze machtiging kan ook met spoed worden afgegeven op grond van artikel 6.1.3 Jeugdwet. In tegenstelling tot de andere procedures die we hier bespreken is het kind procespartij in deze procedure en krijgt het altijd een advocaat toegewezen.

2.2.3 Gezagsbeëindigende maatregel

Bij ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing is het uitgangspunt dat ouders op termijn weer voor hun kind kunnen zorgen. In sommige gevallen kan echter, bijvoorbeeld vanwege langdurige psychische of verslavingsproblematiek van de ouders, niet worden verwacht dat de ouders binnen een aanvaardbare termijn de opvoeding en verzorging weer op zich kunnen nemen. In dat geval bestaat aanleiding om het gezag van de ouders te beëindigen. Als het gezag is beëindigd, mogen de ouders geen beslissingen meer nemen over hun kind en wordt een voogd aangesteld. De voogdij kan worden uitgeoefend door pleegouders, familieleden, iemand anders uit het netwerk van het kind of een GI. Aan een gezagsbeëindigende maatregel gaat vaak een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing vooraf.

De rechtbank kan de beëindiging van het gezag baseren op twee gronden: de ernstig bedreigde ontwikkeling van de minderjarige en misbruik van het gezag door de ouders. Deze twee gronden zijn genoemd in artikel 1:266 lid 1 BW. De eerste grond is de ernstig bedreigde ontwikkeling van de minderjarige: de rechtbank kan het gezag over de minderjarige beëindigen als een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn. Bij beëindiging van gezag bestaat dus, anders dan bij de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, niet de verwachting dat de ouder binnen een aanvaardbare termijn de zorg en opvoeding in de toekomst weer op zich kan nemen.

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is het ijkpunt voor het bepalen van de ‘aanvaardbare termijn’ in het kader van gezagsbeëindiging de periode van onzekerheid die het kind kan overbruggen over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien zonder verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen.³⁶ De aanvaardbare termijn hangt af van de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige, waarbij de wetgever opmerkt dat deze termijn over het algemeen korter is voor jongere kinderen dan voor oudere kinderen. Ook blijkt uit de memorie van toelichting dat langdurige ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing door de wetgever als onwenselijk wordt beschouwd. Met name bij plaatsing bij een pleeggezin ‘dient aan het belang van het kind bij continuïteit van de opvoedingssituatie en een ongestoord hechtingsproces zwaarwegende betekenis te worden toegekend.’³⁷

De tweede grond voor beëindiging van gezag is misbruik van het gezag door de ouder. In de memorie van toelichting bij de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen wordt opgemerkt dat met misbruik van gezag wordt bedoeld op een schending van plichten van de ouders door nalatigheid en door daden. Voorbeelden hiervan zijn het onthouden van onderwijs aan

³⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 34.

³⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 34.

het kind, maar ook (zware) mishandeling van het kind of seksueel misbruik zal snel tot het oordeel leiden dat er sprake is van misbruik van gezag.³⁸

Het is mogelijk dat het gezag weer wordt hersteld. De rechtbank kan het gezag van een ouder op diens verzoek herstellen op grond van artikel 1:277 lid 1 BW. Het gezag wordt hersteld als dit in het belang is van de minderjarige en de ouder in staat is duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige te dragen. Dit verzoek kan, zo blijkt uit artikel 1:278 lid 2 BW ook worden gedaan door de RvdK. Gedurende het onderzoek kunnen de RvdK of de betreffende ouders de rechtbank verzoeken de beslissing aan te houden en een proeftijd te bepalen. Tijdens de proeftijd zal het kind bij de in het gezag te herstellen ouders verblijven. De proeftijd is ten hoogste zes maanden en kan te allen tijde door de rechtbank worden beëindigd.

2.2.4 **Perspectiefbesluit**

Als niet kan worden verwacht dat de ouders op termijn weer voor hun kind kunnen zorgen en terugplaatsing dus niet aan de orde is, neemt de GI een beslissing over de plek waar het kind zal opgroeien. Deze beslissing wordt een perspectiefbesluit (of opvoedbesluit) genoemd. Op dit moment is het alleen mogelijk om indirect op te komen tegen het perspectiefbesluit door het perspectiefbesluit via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW aan de rechter voor te leggen. De Hoge Raad heeft op 1 september 2023 in een arrest geoordeeld dat het perspectiefbesluit geen wettelijke grondslag heeft en dat de wet dan ook niet voorziet in een specifieke rechtsgang om het perspectiefbesluit als zodanig ter beoordeling aan de rechter voor te leggen. De praktijk dat het perspectiefbesluit in het kader van de geschillenregeling zoals bedoeld in artikel 1:262b BW wordt getoetst, is volgens de Hoge Raad niet rechtmatig. De tekst van en toelichting bij dit artikel geven onvoldoende grond om het perspectiefbesluit via de geschillenregeling zelfstandig voor te leggen aan de rechter. Volgens de Hoge Raad kan het perspectiefbesluit wel worden getoetst in het verband met andere verzoeken die voortvloeien of samenhangen met het standpunt van de GI over het opgroeiperspectief van het kind.³⁹

Mede naar aanleiding van de eindevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is een wetsontwerp voor aanpassing van de rechtsgronden en de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit in voorbereiding. De minister voor Rechtsbescherming heeft in de Verzamelbrief Jeugdbescherming van 18 oktober 2023 de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij eerst het advies van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid (Commissie Van Dooijeweert) wilde afwachten voordat een definitieve keuze wordt gemaakt over de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit. In haar rapport – dat in januari 2024 is verschenen – hanteert de Commissie Van Dooijeweert de volgende uitgangspunten voor de afweging hoe de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit het beste kan worden vormgegeven:

- de wettelijke systematiek moet voorzien in een periodieke evaluatie van de mogelijkheden op terugplaatsing;
- de kinderrechter moet een perspectiefbesluit binnen afzienbare tijd kunnen toetsen;
- de wettelijke regeling moet zo min mogelijk wijzigen aan de bestaande systematiek; en,
- de regeling moet zo duidelijk en eenvoudig mogelijk worden vormgegeven.

Ten aanzien van de beoordeling van het perspectiefbesluit door de kinderrechter doet de Commissie Van Dooijeweert de aanbeveling om de beoordeling van het opvoedperspectief verplicht te stellen bij het eerste verzoek tot uithuisplaatsing. Vervolgens is een beoordeling van

³⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 35.

³⁹ HR 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148, r.o. 3.5.1.

het opvoedperspectief cruciaal bij eerste verlengingen van de uithuisplaatsing. Als het perspectiefbesluit niet tijdig wordt voorgelegd aan de kinderrechter doordat de GI geen verzoek om gezagsbeëindiging doet en het perspectiefbesluit ook niet tijdig aan bod kan komen bij behandeling van de verlenging, dan zou het perspectiefbesluit volgens de Commissie Van Dooijeweert via de geschillenregeling aan de kinderrechter voorgelegd moeten kunnen worden.⁴⁰

In de beleidsreactie van 24 april 2024 op het rapport van de Commissie Van Dooijeweert is door de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat het wetsontwerp zal worden aangepast, rekening houdend met de uitgangspunten van de Commissie Van Dooijeweert.⁴¹

2.3 Kritiek op rechtsbescherming bij kinderbescherming

In de inleiding van dit hoofdstuk is al aangegeven dat er de afgelopen jaren de nodige kritiek is geweest op de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de kinderbescherming. Deze kritiek heeft niet uitsluitend betrekking op de ondersteuning van ouders en kinderen binnen de procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen, maar ook op hun rechtspositie in de kinderbescherming in bredere zin. Zo is ten aanzien van het in paragraaf 2.2 besproken perspectiefbesluit meermaals geconstateerd dat het ontbreken van een zelfstandige toetsing afbreuk doet aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.⁴² Ook zijn zorgen geuit over de rechtsbescherming binnen het zogenaamde ‘drangkader’,⁴³ in het bijzonder de praktijk dat uithuisplaatsingen worden gerealiseerd zonder volledige vrijwillige toestemming van ouders en kinderen of zonder een door de kinderrechter afgegeven machtiging.⁴⁴ Daarnaast wijzen Bruning c.s. er in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen op dat de rechtsgrondslag voor de uithuisplaatsing geen subsidiariteitsvereiste bevat, wat inhoudt dat de wettekst van artikel 1:265b lid 1 BW de kinderrechter niet uitdrukkelijk verplicht om te onderzoeken of de ontwikkelingsbedreiging van het kind op andere, minder ingrijpende manieren kan worden weggenomen.⁴⁵

Ook op het gebied van participatie van ouders en kinderen aan deze procedures wordt ruimte gezien voor verbetering van de rechtsbescherming. In het rapport ‘Recht doen aan ouders en kinderen’ concludeert een reflectiecommissie van familie- en jeugdrechters dat ouders in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen een gebrek aan procedurele rechtvaardigheid ervaren. In gesprekken met de reflectiecommissie hebben ouders aangegeven dat ze het gevoel hebben dat ze onvoldoende worden geïnformeerd, op de zitting niet gehoord worden en dat ze regelmatig niet de indruk hebben dat er oprecht naar hun mening wordt geluisterd en dat ze serieus worden genomen.⁴⁶ De reflectiecommissie constateert ook dat tijdens zittingen sprake is van een disbalans, omdat ouders voor hun gevoel strijden tegen een machtige overheid, zoals de raad of de GI. Ouders die worden bijgestaan door een advocaat, ervaren volgens de reflectiecommissie meer gelijkwaardigheid.⁴⁷

⁴⁰ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 72 en 73.

⁴¹ Brief van de minister van Rechtsbescherming van 24 april 2024 (kenmerk 5394665).

⁴² Zie RSJ 2020 en Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 72.

⁴³ In het drangkader worden ouders bewogen om hulp in het vrijwillig kader te accepteren in het belang van hun kinderen met als doel het voorkomen van gedwongen hulp.

⁴⁴ Zie RSJ & RSV, *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*, p. 29.

⁴⁵ Bruning e.a. 2022, p. 292.

⁴⁶ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 76.

⁴⁷ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 76.

Net als ouders zouden kinderen ook beter geïnformeerd willen worden en meer hulp en steun willen krijgen in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen. Dat blijkt uit het rapport ‘Recht doen aan ouders en kinderen’. Eerder hebben Bruning c.s. in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen geconstateerd dat de mening van kinderen onder de twaalf jaar onvoldoende wordt gehoord, omdat deze kinderen niet standaard worden uitgenodigd voor een kindgesprek met de kinderrechter en in de stukken van de RvdK en de GI’s regelmatig de mening van (jonge) kinderen niet wordt vermeld.⁴⁸

Daarnaast zouden ouders en kinderen ook meer betrokken kunnen worden bij besluitvorming van de RvdK en GI’s. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ziet bij uithuisplaatsingen ruimte voor verbetering in de samenwerking met ouders en kinderen. Ook hier ervaren ouders en kinderen dat onvoldoende naar hen wordt geluisterd. Ook constateert de IGJ dat overwegingen en onderbouwingen over de vraag waarom uithuisplaatsing wel of niet noodzakelijk zou zijn, niet met ouders en kinderen worden gecommuniceerd en de rapportage daarover onvoldoende is. De besluitvorming is volgens de IGJ voor ouders en kinderen een ‘black box’.⁴⁹

De rechtsbescherming in de kinderbescherming is dus op verschillende vlakken voor verbetering vatbaar. Deze verbetering kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Zoals eerder aangegeven wordt gewerkt aan wettelijke verankering van het perspectiefbesluit, waaronder de toetsing hiervan door de kinderrechter. In de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbescherming doen Bruning c.s. meerdere aanbevelingen om de rechtsbescherming te verbeteren, waaronder het toevoegen van een subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond voor uithuisplaatsing en een versterking van de positie van kinderen jonger dan twaalf door hen waar mogelijk te horen en hun mening in het verzoekschrift op te nemen.⁵⁰ De Commissie Van Dooijeweert heeft diverse aanbevelingen gedaan om de rechtsbescherming van ouders en kinderen te verbeteren. Zij beveelt onder meer aan om in de wet vast te leggen dat een kinderrechter altijd een bijzondere curator aanwijst (tenzij het kind dat niet wil) en vast te leggen dat ouders in procedures rond uithuisplaatsing, verlenging van de uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging kosteloze rechtsbijstand kunnen krijgen.⁵¹ De IGJ richt zich op verbeteringen aan de zijde van de RvdK en de GI’s. Volgens de IGJ zouden raadsonderzoekers en jeugdbeschermers meer tijd en training moeten krijgen en moeten ouders en kinderen meer worden betrokken bij de totstandkoming van rapportages.⁵²

Dit evaluatieonderzoek richt zich op de vraag hoe kosteloze rechtsbijstand van ouders de rechtsbescherming van ouders en kinderen kan verbeteren in procedures rond een kinderbeschermingsmaatregel.

2.4 De pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming

De minister voor Rechtsbescherming (hierna: de minister) stuurde op 18 november 2022 een plan voor het verbeteren van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming naar de Tweede Kamer.⁵³ Dit plan is ingegeven door de kritiek die de afgelopen jaren is geuit op de rechtsbescherming in de jeugdbescherming, in het bijzonder de constatering in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen dat de rechtsbescherming op

⁴⁸ Bruning e.a. 2022, p. 296; Zie voor meer informatie over het hoorrecht en de rechtspositie van kinderen: Bruning e.a. 2020.

⁴⁹ IGJ 2022 p. 33.

⁵⁰ Bruning e.a. 2022, p. 94 en 296.

⁵¹ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 111.

⁵² IGJ 2022, p. 35.

⁵³ Zie de brief van 18 november 2022 (*Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 913*).

verschillende punten tekortschiet.⁵⁴ Het plan richtte zich vooral op het verbeteren van de rechtsbescherming op het moment dat een kindbeschermingsmaatregel wordt overwogen of is opgelegd.⁵⁵ Eén van de onderdelen van het plan van aanpak was het starten van een pilot waarin gedurende anderhalf jaar kosteloze rechtsbijstand beschikbaar wordt gesteld aan ouders die te maken krijgen met een gezagsbeëindigende maatregel. Deze landelijke pilot – de pilot kosteloze rechtsbijstand kindbescherming – startte op 1 januari 2023 voor procedures rond gezagsbeëindiging en is per 1 oktober 2023 uitgebreid met uithuisplaatsingsprocedures. Medio 2024 is de duur van de pilot met een half jaar verlengd tot 1 januari 2025. Hieronder wordt de regeling van de pilot besproken zoals deze geldt sinds de uitbreiding daarvan per 1 oktober 2023.⁵⁶

Reikwijdte

De pilot biedt kosteloze rechtsbijstand in procedures in eerste aanleg met betrekking tot het eerste verzoek om (spoed)uithuisplaatsing in de zin van artikel 1:265b BW en gezagsbeëindiging in de zin van de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW. Dat betekent dat de procedures met betrekking tot de ondertoezichtstelling en verlenging van de uithuisplaatsing buiten de reikwijdte van de pilot vallen, alsmede verschillende verzoeken die de GI in het kader van de ondertoezichtstelling kan indienen.⁵⁷ Ook de plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp valt buiten de reikwijdte van de pilot, omdat het kind in deze procedure een eigen advocaat heeft.⁵⁸ Daarnaast krijgen ouders in hoger beroep geen kosteloze rechtsbijstand op grond van de pilot.

Niet iedere ouder heeft recht op kosteloze rechtsbijstand. Wat betreft de procedures met betrekking tot uithuisplaatsingen hebben uitsluitend de ouders met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgen en opvoeden recht op kosteloze rechtsbijstand. Volgens de toelichting bij de pilotregeling is, indien twijfel bestaat over welke ouder of derde met voogdij het kind als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de inschrijving van het kind in de Basisregistratie Personen doorslaggevend. Dat betekent dat de ouders die hun kind niet dagelijks verzorgen of opvoeden buiten de reikwijdte van de pilot vallen voor zover het procedures rond uithuisplaatsing betreft. Bij gescheiden ouders krijgt dus één van de ouders een advocaat toegewezen. Bij gezagsbeëindiging hebben ouders met gezag of derden met voogdij van wie het gezag/de voogdij wordt beëindigd, recht op kosteloze rechtsbijstand.

Toewijzing van advocaten

De kosteloze rechtsbijstand wordt verleend door advocaten die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven voor de specialisatie civiel jeugdrecht en/of de specialisatie personen- en familierecht en hebben aangegeven dat ze aanwijzingen van de rechtbank in het kader van de pilot willen ontvangen.⁵⁹ Bij de start van de pilot in januari 2023 konden alleen advocaten met de specialisatie civiel jeugdrecht kosteloze rechtsbijstand bieden. Per 1 oktober 2023 (sinds de uitbreiding van de pilot naar procedures rond uithuisplaatsing) kunnen ook advocaten gespecialiseerd in familie- en personenrecht in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand bieden. Advocaten met de specialisatie civiel jeugdrecht die niet willen

⁵⁴ Bruning e.a. 2022, p. 293.

⁵⁵ Bij het opstellen van dit verbeterplan zijn verschillende organisaties betrokken, zoals de RvdK, GI's en de advocatuur.

⁵⁶ Deze regels staan in Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW.

⁵⁷ Zie voor deze verzoeken artikel 1:259 tot en met artikel 1:265j BW, met uitzondering van artikel 1:265a en 1:265b BW.

⁵⁸ Zie de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW.

⁵⁹ Artikel 3 Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW.

meedoen aan de pilot kunnen zich sinds oktober 2023 via een opt-out regeling uitschrijven voor de pilot en advocaten gespecialiseerd in personen- en familierecht kunnen zich via een opt-in regeling bij de Raad voor Rechtsbijstand inschrijven voor de pilot. In de toelichting wordt opgemerkt dat het wenselijk is dat advocaten die zich aanmelden voor de deelname in de afgelopen twee jaar ten minste vijf zaken met betrekking tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging hebben behandeld. Op dit punt zijn echter geen regels gesteld.

De rechtbank wijst een zaak toe aan een advocaat die deelneemt aan de pilot en binnen de arrondissementsgrenzen is gevestigd. Daarvoor beschikken de rechtbanken over verwijzingslijsten met de namen van de advocaten, die ze bij toerbeurt aanwijzen.⁶⁰ De aangewezen advocaat zal vervolgens contact opnemen met de betreffende ouders om te kijken of zij gebruik willen maken van de mogelijkheid om zich kosteloos te laten bijstaan. Als ouders een (voorkeurs)advocaat hebben, bijvoorbeeld als ze eerder door deze advocaat zijn bijgestaan, kunnen ze dit bij de rechtbank aangeven. De rechtbank wijst in dat geval die voorkeursadvocaat aan of muteert de eerdere aanwijzing. Ten behoeve van de kwaliteit van de rechtsbijstand is wel vereist dat de voorkeursadvocaat bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven voor de specialisatie civiel jeugdrecht en/of personen- en familierecht.

Kosten en vergoeding

Ouders die onder de pilot vallen krijgen bij procedures met betrekking tot het eerste verzoek om uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging kosteloze rechtsbijstand van een advocaat. De advocaten krijgen overeenkomstig rij A8 van de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 een vergoeding van 8 punten, wat neerkomt op een vergoeding van € 1.012,40 per zaak.⁶¹ Ouders die buiten de pilot vallen en een laag inkomen hebben, kunnen aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze gesubsidieerde rechtsbijstand is niet geheel kosteloos, omdat van ouders een eigen bijdrage wordt gevraagd. De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomensniveau en varieert (in 2024) van € 226 tot € 952.⁶² Uit gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand volgt dat de gemiddelde eigen bijdrage in 2023 ongeveer € 225 bedroeg, oftewel iets meer dan het laagste bedrag voor de eigen bijdrage (€ 218 in 2023). Ouders (alleenstaanden) met een inkomen hoger dan € 31.100 hebben geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor gehuwden, samenwonenden en eenoudergezinnen geldt een inkomensgrens van € 44.000 voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

2.5 Rechtsbescherming en ondersteuning

De vraag in hoeverre de kosteloze rechtsbijstand door een advocaat bijdraagt aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen behoort tot de kern van deze evaluatie. Onder 'rechtsbescherming' verstaan we de bescherming van de rechten van ouders en kinderen in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. In deze paragraaf zetten we uiteen welke rechten van ouders en kinderen in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen bescherming verdienen en hoe de bijstand van advocaten kan bijdragen aan deze bescherming.

⁶⁰ Zie de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW, onder de kop 'specialisme'.

⁶¹ Dit bedrag is exclusief vergoeding voor reiskosten, reistijd (reistijdverlet) en BTW (21%).

⁶² De eigen bijdrage van € 226 geldt voor ouders met een inkomen van ten hoogste € 17.700 voor alleenstaanden en € 30.700 voor gehuwden, samenwonenden of eenoudergezin. De eigen bijdrage van € 952 geldt voor ouders met een inkomen van meer dan € 26.201 (voor alleenstaanden) en € 37.201 (voor gehuwden, samenwonenden of eenoudergezin).

2.5.1 Rechten bij uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging

Bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging zijn verschillende grondrechten in het geding. Zoals gezegd vormt uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging een inbreuk op het recht op ongestoord gezinsleven van ouders en kinderen uit artikel 8 EVRM. De uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging houdt namelijk in dat ouders en kinderen tijdelijk of definitief worden gescheiden. Anderzijds hebben kinderen het recht op bescherming, verzorging, opvoeding en ontwikkeling en recht op lichamelijke en geestelijke gezondheid. Deze rechten zijn vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVKR), in het bijzonder in artikel 3 lid 2 en artikel 6 en 19 van het IVRK.

Gelet op de rechten – of anders gezegd: het belang – van het kind kan een noodzaak bestaan om het kind uit huis te plaatsen of het gezag van de ouders te beëindigen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een dergelijke beperking van het gezinsleven door een kinderbeschermingsmaatregel alleen aan de orde in zeer uitzonderlijke omstandigheden, waarbij er alles aan gedaan moet zijn om de relatie tussen ouders en kind te behouden en waar mogelijk het gezin weer te herstellen.⁶³ Het is aan de kinderrechter om te beoordelen of de uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging noodzakelijk is.

Uit het EVRM zijn – naast de hierboven beschreven inhoudelijke toets – ook rechten af te leiden die betrekking hebben op de procedures voor het al dan niet opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel. In het algemeen hebben ouders en kinderen op grond van artikel 6 EVRM recht op een eerlijk proces. In de context van kinderbeschermingsmaatregelen heeft het EHRM uit artikel 8 EVRM een aantal procedurele waarborgen afgeleid. Deze procedurele waarborgen hebben een breder toepassingsbereik dan artikel 6 EVRM: het recht op een eerlijk proces heeft betrekking op de procedure bij de rechter, terwijl de procedurele waarborgen ook betrekking hebben op het proces dat tot deze procedure heeft geleid.⁶⁴ Daarnaast volgt uit artikel 12 IVRK dat kinderen het recht hebben om hun mening te vormen en te geven over maatregelen die op hen betrekking hebben; aan deze mening dient een passend belang te worden gehecht.

We bespreken hieronder kort de vereisten waaraan de procedure voor het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel op grond van de bovengenoemde rechten moet voldoen.⁶⁵

Een belangrijk aspect van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van *equality of arms*. Dit beginsel houdt in dat partijen gelijke mogelijkheden moeten hebben om hun zaak te bepleiten.⁶⁶ In de context van kinderbeschermingsmaatregelen bestaat altijd ongelijkheid tussen procespartijen. De RvdK en GI's zijn gespecialiseerde organisaties waarvan het voeren van procedures over kinderbeschermingsmaatregelen tot de standaardwerkzaamheden behoort en die ruime mogelijkheden hebben om onderzoek te (laten) doen. Ten opzichte van deze partijen hebben ouders een grote kennisachterstand.⁶⁷

Uit het recht op gezinsleven van artikel 8 EVRM vloeit voort dat ouders het recht hebben op effectieve participatie in de besluitvormingsprocedure, zowel voorafgaand als tijdens de

⁶³ Zie voor gezagsbeëindiging EHRM 6 oktober 2015, no. 58455/13 (*N.P. t. Moldavië*), r.o. 64-66 en voor uithuisplaatsing EHRM 24 oktober 2017, no. 45959/11 (*Achim t. Roemenië*), r.o. 88-91.

⁶⁴ Lenglet, Van Boven & Bruning, AA 73(2), p. 112.

⁶⁵ Voor een uitgebreidere bespreking verwijzen we naar: Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 32-36 en Bruning 2022.

⁶⁶ Zie o.a. EHRM 27 oktober 1997, nr. 14448/88 (*Dombo Beheer*), r.o. 33.

⁶⁷ Lenglet, Van Boven & Bruning, AA 73(2), p. 112.

procedure bij de rechtbank.⁶⁸ Het recht op participatie houdt in dat ouders hun belangen moeten kunnen beschermen, dat instanties de mening van ouders serieus nemen en hen voldoende inzage geven in alle relevante stukken.⁶⁹ Dit houdt ook in dat ouders de mogelijkheid moeten hebben om de rapporten van de RvdK of GI's te betwisten en waar nodig zelf deskundigenrapporten kunnen inbrengen. Gedurende de gerechtelijke procedure moet de kinderrechter de door ouders aangedragen informatie meewegen.⁷⁰

Zoals gezegd volgt uit artikel 12 IVRK dat kinderen het recht hebben om hun mening te vormen en te geven over maatregelen die op hen betrekking hebben; aan deze mening dient een passend belang te worden gehecht.

2.5.2 De rol van een advocaat bij de rechtsbescherming

Een verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging wordt doorgaans ingediend door respectievelijk de GI en de RvdK.⁷¹ Deze instanties verzamelen informatie over het gezin en dienen een verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging in als dit naar hun inzicht noodzakelijk is voor het kind. Van de GI's en RvdK mag in dat verband worden verwacht dat het onderzoek, de dossiervorming en het informeren van ouders en kinderen op zorgvuldige wijze gebeurt. De kinderrechter beslist uiteindelijk over dit verzoek. Het is dus in de eerste plaats aan de GI's en RvdK en uiteindelijk aan de kinderrechter om te zorgen dat bij het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel de rechten van ouders en kinderen in acht worden genomen.

Een advocaat kan in dit verband aan de rechtsbescherming bijdragen door ouders in staat te stellen om actief deel te nemen aan de procedures. Een advocaat kan bijvoorbeeld ouders informeren over de procedure, hen helpen bij het helder verwoorden van hun standpunt of dit namens hen doen en de beslissing van de kinderrechter uitleggen. Ook is een advocaat door zijn (juridische) kennis en ervaring beter dan ouders in staat om het onderzoek van de RvdK of GI beredeneerd te betwisten en andere oplossingsrichtingen aan te dragen. Daarnaast heeft een advocaat zicht op de mogelijkheden om aanvullende stukken bij RvdK en GI's op te vragen en indien nodig om een contra-expertise te vragen. Op deze manier kan een advocaat ook tegenwicht bieden aan de ten opzichte van de ouders sterkere positie van de RvdK of GI.

Een advocaat kan ouders overigens ook op andere manieren ondersteuning bieden. De advocaat kan bijvoorbeeld ondersteuning bieden bij het contact met de RvdK of GI's, bijvoorbeeld door ouders ertoe te bewegen hulp te accepteren en ouders en hulpverlening om tafel te krijgen om te zoeken naar een werkbare oplossing. Hoewel het geen kerntaak is van een advocaat, kan de advocaat ook emotionele ondersteuning bieden aan ouders. Deze vormen van ondersteuning onderscheiden we van rechtsbescherming. Deze ondersteuning kan namelijk ook worden geboden voordat een procedure rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging is gestart of nadat deze procedure is beëindigd. Deze ondersteuning hoeft daarnaast niet noodzakelijkerwijs door een advocaat te worden geboden.

In het kader van de pilot krijgen ouders kosteloos een advocaat toegewezen. Het kind is net als de ouder(s) een belanghebbende in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing maar geen formele procespartij, omdat het kind procesonbekwaam is en de ouder(s) met

⁶⁸ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 33; Soms is participatie van ouders niet mogelijk of ongewenst, bijvoorbeeld als de ouders onvindbaar zijn of in een noodsituatie, zie: Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 33.

⁶⁹ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 34.

⁷⁰ EHRM 6 oktober 2015, no. 58455/13 (*N.P. t. Moldavië*), r.o. 78; Zie ook: Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 33-34.

⁷¹ Het verzoek tot uithuisplaatsing kan ook door de RvdK of het OM worden gedaan, zie artikel 1:265a lid 2 BW en het verzoek tot gezagsbeëindiging door het OM, een pleegouder of de GI (zie artikel 1:267 lid 1 en lid 2 BW).

gezag of voogd het kind in rechte vertegenwoordigen.⁷² Het is mogelijk dat de bijstand van de ouders ook bijdraagt aan de rechtsbescherming van het kind. Het belang van het kind is er namelijk ook mee gediend als de kinderrechter een beter beeld krijgt van de situatie of als de advocaat goede alternatieve oplossingen voor uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging aan-draagt. Bovendien dient de advocaat ook oog te hebben voor het belang van het kind.⁷³ Het belang van het kind komt echter niet altijd overeen met de belangen van ouders,⁷⁴ waardoor het risico bestaat dat advocaten die uitsluitend opkomen voor de belangen van hun cliënten zijnde de ouders, het belang van het kind uit het oog verliezen.

2.6 Conclusie

In het kader van de kinderbescherming kan de kinderrechter op verzoek van onder andere de RvdK of de GI verschillende maatregelen opleggen, namelijk de ondertoezichtstelling, (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. De kinderrechter geeft daarnaast ook periodiek een oordeel over de verlenging van de uithuisplaatsing. Deze rechterlijke toetsing ontbreekt bij het zogenaamde perspectiefbesluit, de beslissing van de GI of het toekomstperspectief bij de ouders of elders ligt.

Om de rechtsbescherming van ouders te verbeteren wordt geëxperimenteerd met een regeling op basis waarvan ouders kosteloos een advocaat kunnen krijgen. In het kader van deze pilot kunnen ouders bijstand krijgen van een advocaat die staat ingeschreven voor de specialisatie civiel jeugdrecht en/of de specialisatie personen- en familierecht. Deze kosteloze rechtsbijstand wordt uitsluitend aangeboden voor procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging bij de rechtbank. Voor andere procedures in eerste aanleg en in hoger beroep kunnen ouders eventueel aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand, maar krijgen ze geen bijstand in het kader van de pilot. Specifiek voor uithuisplaatsing is van belang dat ouders die hun kind niet dagelijks verzorgen of opvoeden buiten de reikwijdte van de pilot vallen. Dat betekent dat in geval van gescheiden ouders één ouder een advocaat krijgt toegewezen.

In het kader van de procedures voor het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen hebben ouders en kinderen verschillende rechten. Kort gezegd hebben ouders en kinderen het recht op gezinsleven en het recht om op een effectieve manier deel te nemen aan de procedure, waarbij voor het kind geldt dat de manier waarop hij of zij bij deze procedure betrokken wordt afhankelijk is van zijn leeftijd. Het kind heeft recht op verzorging, opvoeding en ontwikkeling en recht op lichamelijke en geestelijke gezondheid. Door de bijstand van een advocaat kunnen ouders mogelijk op een effectievere manier deelnemen aan het proces. Of de bijstand door een advocaat daadwerkelijk bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en hoe dit van invloed is op het belang van het kind bespreken we in hoofdstuk 5.

⁷² Wel nodigt de kinderrechter het kind uit om in een zogenaamd kindgesprek zijn of haar mening te geven over de situatie. Ook kan de kinderrechter op grond van artikel 1:250 BW een bijzondere curator benoemen als de kinderrechter dit in het belang van het kind acht of als er sprake is van een belangentegenstelling tussen ouders en kind. De bijzondere curator vertegenwoordigt het kind door bijvoorbeeld te kijken wat voor het kind het beste is, wat het kind wil en hier verslag over uit te brengen bij de rechtbank.

⁷³ Zie bijvoorbeeld de Gedragscode voor advocaten in het familie- en personenrecht opgenomen als bijlage 4 bij de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2013 krachtens de Wet op de Rechtsbijstand en de Gedragscode voor de vFAS-advocaat van de Vereniging van Familie- en erfrecht Advocaten Scheidingsmediators.

⁷⁴ Van der Zon 2020, p. 251.

3 Cijfers

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwantitatieve gegevens die in het kader van de monitoring van de pilot zijn ontvangen. Op basis van verschillende indicatoren zijn kwantitatieve gegevens verzameld over zowel de uitgangssituatie (de situatie voor de start van de pilot) als de situatie gedurende de looptijd van de pilot.

Ten aanzien van de uitgangssituatie zijn kwantitatieve gegevens verzameld over de periode 2018 t/m 2022: deze periode dient als nulmeting. Voor de situatie gedurende de looptijd van de pilot zijn cijfermatige gegevens verkregen over de periode 1 januari 2023 t/m 31 mei 2024. De pilot is per 1 januari 2023 gestart en was op dat moment alleen van toepassing op gezagsbeëindiging. Per 1 oktober 2023 is de pilot uitgebreid naar eerste verzoeken tot uithuisplaatsing. Ten aanzien van zaken waarin een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan, zijn daarom data verzameld over de periode 1 januari 2023 t/m 31 mei 2024 en ten aanzien van zaken waarin een verzoek tot uithuisplaatsing is gedaan, zijn data verzameld over de periode 1 oktober 2023 t/m 31 mei 2024.

Ten behoeve van de leesbaarheid duiden we in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 zaken waarin een verzoek wordt gedaan tot gezagsbeëindiging aan als GZBM-zaken en zaken waarin een verzoek wordt gedaan tot uithuisplaatsing als UHP-zaken. De ondertoezichtstelling duiden we aan als OTS.

Door de data ten aanzien van verschillende indicatoren over de uitgangssituatie (2018-2022) te vergelijken met de data over de situatie gedurende de pilot (2023-2024), zijn de resultaten en (mogelijke) effecten van de pilot in beeld gebracht. Ten aanzien van de volgende indicatoren zijn per type procedure (GZBM- en UHP-zaken) kwantitatieve gegevens ontvangen:

- het aantal verzoeken/procedures in eerste aanleg en in hoger beroep;
- de gemiddelde doorlooptijden per type procedure;
- de uitkomsten per type procedure;
- het aantal afgegeven toevoegingen tijdens de pilot;
- het aantal procedures waar (pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat;
- het aantal procedures waarin een bijzondere curator is betrokken;

- het aantal verzoeken om aanhouding;
- het aantal ingeplande zittingen per jaar.

De data hebben alleen betrekking op de procedures die onder de pilot vallen⁷⁵, namelijk:

- verzoeken tot beëindiging van gezag of voogdij;
- verzoeken tot OTS in combinatie met een uithuisplaatsing;
- verzoeken tot voorlopige OTS en spoeduisplaatsing;
- verzoeken tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS.

Dit betekent dat andere procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen niet zijn meegenomen in de data, waaronder:

- verzoeken tot OTS (zonder uithuisplaatsing);
- verzoeken tot gesloten jeugdhulp;
- verzoeken tot verlenging van een uithuisplaatsing;
- procedures in hoger beroep.

Data over het aantal afgegeven toevoegingen gedurende de looptijd van de pilot zijn aangeleverd door de Raad voor Rechtsbijstand. Er kunnen geen betrouwbare cijfers worden aangeleverd over het aantal afgegeven toevoegingen per type procedure over de periode 2018-2022. In bijlage 4 is een meer uitgebreide toelichting opgenomen op de datalevering van de verschillende organisaties.

Voor de overige indicatoren zijn wel cijfers aangeleverd over zowel de periode 2018-2022 als de periode gedurende de pilot (2023-2024). De RvdK heeft data aangeleverd over de uitkomsten van procedures. De Raad voor de rechtspraak heeft data aangeleverd ten aanzien van de resterende indicatoren: het aantal verzoeken in eerste aanleg en in hoger beroep, de gemiddelde doorlooptijden per type procedure, het aantal procedures waar (pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat, het aantal procedures waarin een bijzondere curator is betrokken, het aantal verzoeken om aanhouding en het aantal ingeplande zittingen per jaar per type procedure.

De rechtbank Gelderland registreert sinds 2019 GZBM-zaken onder de resttypering 'overige gezag en omgang'. Onder deze categorie vallen niet alleen GZBM-procedures maar ook andere type procedures. Daardoor valt uit de registraties niet af te leiden hoeveel GZBM-zaken door de rechtbank Gelderland zijn behandeld. Om deze reden zijn (de data over) de door de rechtbank Gelderland geregistreerde GZBM-zaken in zowel de periode 2018-2022 als de periode gedurende de looptijd van de pilot (2023-2024) buiten beschouwing gelaten.⁷⁶ Daarnaast is ten aanzien van een deel van de verzoeken tot beëindiging van voogdij (artikel 1:327 BW jo. 1:329 BW) geen data meegenomen, omdat een deel van deze procedures door de rechtspraak worden geregistreerd onder een typering waar ook andere procedures worden geregistreerd die niet onder de pilot vallen.⁷⁷

⁷⁵ Zie ook de (toelichting op) de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand.

⁷⁶ De rechtbank Gelderland beschikt wel over correcte registraties van het aantal GZBM-zaken over 2018 (66 zaken) en begin 2019 (10 zaken). Er zijn echter geen bruikbare registraties beschikbaar over (een deel van) 2019, 2020, 2021 en 2022. Daarnaast zijn de registraties vanaf 2023 (nog) niet volledig betrouwbaar. Met het oog op de vergelijkbaarheid tussen de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot, is er voor gekozen om de GZBM-zaken die wel door de rechtbank Gelderland zijn geregistreerd (over 2018, een deel van 2019 en vanaf 2023) buiten beschouwing te laten.

⁷⁷ Een procedure rond een verzoek tot beëindiging van voogdij kan door de rechtbank zowel worden geregistreerd onder de typering 'beëindiging gezag door een derde' als onder de typering 'voogdij'. Onder de typering 'voogdij' worden echter ook andere type procedures geregistreerd die niet onder de pilot vallen, bijvoorbeeld de voogdij bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

In algemene zin merken we op dat de verkregen data niet volledig betrouwbaar zijn in verband met mogelijke registratiefouten en -onvolkomenheden. Daarnaast wordt opgemerkt dat de data over de situatie gedurende de pilot (2023-2024) betrekking hebben op een relatief korte periode en beperkt aantal zaken in vergelijking met de periode 2018-2022. Dit geldt in het bijzonder voor de data over de UHP-zaken over de periode 1 oktober 2023 t/m 31 mei 2024. Verder is een belangrijke kanttekening dat nog relatief veel GZBM- en UHP-procedures die zijn gestart tijdens de pilot nog niet zijn afgerond, waardoor geen volledig beeld bestaat van de doorlooptijd en uitkomsten van procedures in eerste aanleg die gedurende de pilot zijn gestart. Met name de data over het aantal hoger beroepszaken geven een onvolledig beeld, gelet op de doorlooptijd van procedures in eerste aanleg en de termijn van drie maanden waarbinnen hoger beroep kan worden ingesteld. Vooral ten aanzien van de procedures die in 2024 zijn gestart zal het beeld onvolledig zijn.

3.2 Aantal zaken in eerste aanleg en hoger beroep

3.2.1 Aantal zaken in eerste aanleg

Tabel 3.1 t/m 3.4 gaan over de verzoeken om gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing die in eerste aanleg bij de rechtbanken zijn binnengekomen in de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot (2023-2024). Ook niet-ontvankelijke verzoeken (waarschijnlijk een zeer beperkt aantal) zijn hierin meegenomen. De uitkomsten van procedures worden namelijk niet geregistreerd bij de Raad voor de rechtspraak, waardoor geen onderscheid kan worden gemaakt tussen ontvankelijke en niet-ontvankelijke verzoeken. Deze tabellen bevatten een overzicht van respectievelijk het gemiddeld aantal per jaar ingediende verzoeken/procedures tot gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing over de periode 2018-2022 en het totaal aantal verzoeken/procedures gedurende de pilot. De in de tabellen genoemde (sub)categorieën van GZBM- en UHP-zaken, zijn categorieën die door de rechtspraak worden gehanteerd bij de registratie van zaken. Alleen de GZBM- en UHP-procedures die onder de reikwijdte van de pilot vallen zijn meegenomen in de tabellen.

In tabel 3.1 (over de periode 2018-2022) en tabel 3.2 (over de periode januari 2023 t/m mei 2024) wordt onderscheid gemaakt in drie subcategorieën van verzoeken tot gezagsbeëindiging:

- verzoek tot beëindiging van voogdij van een derde/voogd;
- verzoek tot gezagsbeëindiging van één van de ouders;
- verzoek tot beëindiging van het gezamenlijk ouderlijk gezag.

Voor uithuisplaatsing is vereist dat de minderjarige onder toezicht is gesteld. In tabel 3.3 (over de periode 2018-2022) en tabel 3.4 (over de periode oktober 2023 t/m mei 2024) wordt onderscheid gemaakt in de volgende type uithuisplaatsingsprocedures:

- verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling in combinatie met spoeduthuisplaatsing;
- verzoek tot ondertoezichtstelling in combinatie met (reguliere) uithuisplaatsing;
- verzoek tot uithuisplaatsing of spoeduthuisplaatsing bij een lopende ondertoezichtstelling.

TABEL 3.1: AANTAL INGEKOMEN VERZOEKEN TOT GEZAGSBEËINDIGING IN EERSTE AANLEG (2018-2022)

	2018-2022
	Gem. aantal verzoeken per jaar
Gezagsbeëindiging (derde)	107
Gezagsbeëindiging (één ouder)	415
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	357
GZBM-zaken totaal	879

TABEL 3.2: AANTAL INGEKOMEN VERZOEKEN TOT GEZAGSBEËINDIGING IN EERSTE AANLEG (JAN 2023 T/M MEI 2024)

	Jan 2023 t/m mei 2024
	Gem. aantal verzoeken per jaar
Gezagsbeëindiging (derde)	41
Gezagsbeëindiging (één ouder)	303
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	294
GZBM-zaken totaal	638

TABEL 3.3: AANTAL INGEKOMEN VERZOEKEN TOT UITHUISPLAATSING IN EERSTE AANLEG (2018-2022)

	2018-2022
	Gem. aantal verzoeken per jaar
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	1.651
Verzoek tot VOTS en spoeduthuisplaatsing	1.020
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	2.658
UHP-zaken totaal	5.329

TABEL 3.4: AANTAL INGEKOMEN VERZOEKEN TOT UITHUISPLAATSING IN EERSTE AANLEG (OKT 2023 T/M MEI 2024)

	Okt 2023 t/m mei 2024
	Aantal verzoeken
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	1.311
Verzoek tot VOTS en spoeduthuisplaatsing	555
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	1.857
UHP-zaken totaal	3.723

3.2.2 Aantal zaken in hoger beroep

In de onderstaande tabellen 3.5 en 3.6 is het gemiddeld aantal per jaar ingestelde hoger beroepszaken over de periode 2018-2022 weergegeven bij procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. In het registratiesysteem van de rechtspraak kan niet worden gefilterd op hoger beroepszaken die zijn ingesteld naar aanleiding van procedures in eerste aanleg die zijn gestart gedurende pilot. Het registratiesysteem kan alleen filteren op hoger beroepszaken die zijn ingesteld naar aanleiding van procedures die zijn beëindigd gedurende de pilot. De looptijd van de pilot is zoals gezegd gestart per 1 januari 2023 voor GZBM-zaken en per 1 oktober 2023 voor UHP-zaken. In de tabellen staan dus de cijfers van hoger beroepszaken die zijn gestart in

die periode, maar het hoger beroep kan dus betrekking hebben op een zaak in eerste aanleg die niet onder de pilot viel.

De gemiddelde doorlooptijd van een GZBM-zaak is meer dan vier maanden (zie ook paragraaf 3.6). Dit betekent dat bij een GZBM-procedure in eerste aanleg die is gestart gedurende de pilot (per 1 januari 2023) gemiddeld genomen vanaf 1 mei 2023 hoger beroep kan worden ingesteld. De gemiddelde doorlooptijd van een UHP-zaak is ongeveer twee maanden (zie paragraaf 3.6). Dit betekent dat naar aanleiding van een UHP-procedure in eerste aanleg, die is gestart gedurende de pilot (per 1 oktober 2023), op zijn vroegst gemiddeld genomen vanaf 1 december 2023 hoger beroep kan worden ingesteld. In tabel 3.6 is het aantal hoger beroeps-zaken weergegeven naar aanleiding van UHP-procedures in eerste aanleg die per 1 december 2023 (of later) zijn afgerond.

TABEL 3.5: AANTAL INGESTELDE HOGER BEROEPSZAKEN BIJ ZAKEN ROND GEZAGSBEËINDIGING (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Gem. aantal zaken per jaar in hoger beroep	% hoger beroep t.o.v. zaken in eerste aanleg	Aantal zaken in hoger beroep	% hoger beroep t.o.v. zaken in eerste aanleg die per 1 mei 2023 zijn afgerond ⁷⁸
Gezagsbeëindiging (derde)	27	25%	5	14%
Gezagsbeëindiging (één ouder)	89	21%	50	20%
Gezagsbeëindiging (gezaamenlijk ouderlijk gezag)	116	32%	80	36%
GZBM-zaken totaal	232	26%	135	26%

TABEL 3.6: AANTAL INGESTELDE HOGER BEROEPSZAKEN BIJ ZAKEN ROND UITHUISPLAATSING (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Gem. aantal zaken per jaar in hoger beroep	% hoger beroep t.o.v. zaken in eerste aanleg	Aantal zaken in hoger beroep	% hoger beroep t.o.v. zaken in eerste aanleg die per 1 december 2023 zijn afgerond ⁷⁹
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	29	2%	3	<1%
Verzoek tot VOTS en spoed-uithuisplaatsing	1	<1%	1	<1%
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	181	7%	24	2%
UHP-zaken totaal	211	4%	28	1%

⁷⁸ Het aantal hoger beroepszaken is afgezet tegen het aantal zaken in eerste aanleg dat op 1 mei 2023 of daarna is afgerond (peildatum 5 juni 2024). Het aantal zaken in eerste aanleg betreft; gezagsbeëindiging derde: 37 zaken, gezagsbeëindiging één ouder: 256 zaken, gezagsbeëindiging gezamenlijk ouderlijk gezag: 221 zaken, GZBM-zaken totaal: 514 zaken.

⁷⁹ Het aantal hoger beroepszaken is afgezet tegen het aantal zaken in eerste aanleg dat op 1 december 2023 of daarna is afgerond (peildatum 5 juni 2024). Het aantal zaken in eerste aanleg betreft; verzoek tot OTS en uithuisplaatsing: 732 zaken, verzoek tot VOTS en spoed-uithuisplaatsing: 309 zaken, verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS: 1.128 zaken, UHP-zaken totaal: 2.169 zaken.

Uit de tabellen valt af te leiden dat in zaken rond gezagsbeëindiging vaker hoger beroep wordt ingesteld dan in zaken rond uithuisplaatsing. In de periode 2018-2022 betreft het ongeveer 26% van de gezagsbeëindigingszaken en 4% van de uithuisplaatsingszaken. De data ten aanzien van de periode gedurende de pilot laten zien dat het aantal hoger beroepszaken bij GZBM-procedures verhoudingsgewijs ongeveer gelijk is aan de periode 2018-2022. Bij de UHP-zaken is het aantal hoger beroepszaken verhoudingsgewijs lager in vergelijking met de periode 2018-2022. Bij deze cijfers moet echter de kanttekening worden gemaakt dat mogelijk sprake is van een onderschatting van het aantal hoger beroepszaken, omdat bij recent afgeronde zaken in eerste aanleg nog de mogelijkheid bestaat om in hoger beroep te gaan (gelet op de beroepstermijn van drie maanden). Deze kanttekening geldt ook voor de hoger beroepszaken bij GZBM-procedures. Het is dus aannemelijk dat zowel bij GZBM- als UHP-zaken het aantal hoger beroepszaken in de periode gedurende de pilot hoger is dan weergegeven in de tabel.

3.3 Aantal toevoegingen

3.3.1 Aantal toevoegingen bij GZBM-zaken in eerste aanleg

De Raad voor Rechtsbijstand beschikt niet over betrouwbare data over het aantal toevoegingen in GZBM- en UHP-zaken over de periode 2018-2022 (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting). Wel beschikt de Raad voor Rechtsbijstand over data met betrekking tot het aantal afgegeven toevoegingen over de periode januari 2023 t/m mei 2024 bij GZBM-procedures in eerste aanleg. Tabel 3.7 geeft per maand een overzicht van:

- het totaal aantal afgegeven toevoegingen;
- het aantal zaken waar aan beide ouders afzonderlijk een toevoeging is afgegeven (en dus beide ouders ieder een eigen advocaat hebben);
- het aantal individuele zaken waar de ouder(s) (gezamenlijk dan wel beide afzonderlijk) een toevoeging hebben gekregen.

Het aantal toevoegingen dat binnen het arrondissement Gelderland is afgegeven is niet meegenomen in de tabel.⁸⁰ Het aantal zaken waar aan beide ouders afzonderlijk een toevoeging is afgegeven komt niet bij elke maand uit op een afgerond aantal, omdat het kan zijn dat in dezelfde zaak de ene ouder bijvoorbeeld eind maart een toevoeging heeft gekregen en de andere ouder begin april een toevoeging kreeg.

TABEL 3.7: AANTAL TOEVOEGINGEN GEZAGSBEËINDIGING PER MAAND IN EERSTE AANLEG (JAN 2023 T/M MEI 2024)

Maand	Totaal aantal toevoegingen	Aantal zaken waar aan beide ouders afzonderlijk toevoeging is afgegeven	Aantal individuele zaken met tenminste één toevoeging ⁸¹
Jan 2023	15	4,5	10,5
Feb 2023	33	3,5	29,5
Mrt 2023	41	9,5	31,5
Apr 2023	51	9,5	41,5
Mei 2023	79	19	60

⁸⁰ Zie ook de toelichting in paragraaf 3.1.

⁸¹ Het aantal zaken waar beide ouders gezamenlijk dan wel beide ouders afzonderlijk op toevoegingsbasis een advocaat hebben gekregen is als volgt berekend: het totaal aantal afgegeven toevoegingen per maand is verminderd met het aantal toevoegingen waar beide ouders in dezelfde zaak afzonderlijk een advocaat op toevoegingsbasis hebben gekregen gedeeld door twee (in één zaak zijn immers twee toevoegingen afgegeven). Het aantal zaken komt niet bij elke maand uit op een afgerond aantal, omdat het kan zijn dat in dezelfde zaak de ene ouder bijvoorbeeld eind maart een toevoeging heeft gekregen en de andere ouder begin april een toevoeging kreeg.

Jun 2023	65	13,5	51,5
Jul 2023	66	18	48
Aug 2023	81	17	64
Sep 2023	45	10	35
Okt 2023	63	11,5	51,5
Nov 2023	58	10	48
Dec 2023	26	3,5	22,5
Jan 2024	45	6,5	38,5
Feb 2024	24	2	22
Mrt 2024	40	5,5	34,5
Apr 2024	26	4,5	21,5
Mei 2024	31	4,5	26,5
Jan 2023 t/m mei 2024	789	152,5	636,5

Van de 789 afgegeven toevoegingen in de periode januari 2023 t/m mei 2024 zijn 305 toevoegingen aan beide ouders afzonderlijk in een zaak afgegeven (in verband met een tegengesteld belang), wat betekent dat er afgerond in ongeveer 153 zaken beide ouders afzonderlijk een toevoeging hebben gekregen, oftewel 24% van alle GZBM-zaken waarin de ouder(s) (gezaamenlijk dan wel beide afzonderlijk) een toevoeging hebben gekregen. Deze informatie is overigens niet volledig betrouwbaar, omdat dit is vastgesteld op basis van het rekestnummer per toevoeging en de registratie van dit nummer niet bij alle toevoegingen volledig dan wel correct lijkt te zijn. Wanneer sprake is van twee toevoegingen met hetzelfde parketnummer, kan daaruit in theorie worden afgeleid dat aan beide ouders afzonderlijk in dezelfde zaak een toevoeging is afgegeven. De verwachting is dat het daadwerkelijk aantal zaken waar aan beide ouders afzonderlijk een toevoeging is afgegeven hoger ligt.⁸²

Vergelijken we de cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand over het aantal individuele GZBM-zaken waarin ten minste één toevoeging is geregistreerd (afgerond 637) over de periode januari 2023 t/m mei 2024 met de cijfers van de rechtspraak over het aantal ingekomen GZBM-verzoeken tijdens dezelfde periode (638), dan zou bij nagenoeg alle GZBM-zaken een advocaat zijn toegevoegd in het kader van de pilot.

Verskil registraties Raad voor Rechtsbijstand en rechtspraak

Het percentage GZBM-zaken waar tenminste één ouder is vertegenwoordigd door een advocaat op basis van de data van de rechtspraak (77%, zie paragraaf 3.4), wijkt af van het percentage GZBM-zaken waar een toevoeging is afgegeven op basis van de data van de

⁸² In het GRAS-register van de Raad voor Rechtsbijstand wordt in veel gevallen de rekestnummers van de zaak bij de rechtbank meegegeven. Indien het rekestnummer meer dan één keer in de registratie voorkomt, zijn er meer toevoegingen op een zaak afgegeven. Deze toevoegingen krijgen doorgaans ook het kenmerk GBM2 (voor de UHP wordt dit UHP2) in het open veld 'tegenpartij' of 'nadere zaakomschrijving' en zijn op deze wijze herkenbaar. Door te controleren of de toevoegingen aan verschillende burgers zijn afgegeven is met enige zekerheid te bepalen of beide ouders op toevoegingsbasis een advocaat hebben gekregen. De rekestnummers die vanuit de rechtbank aangeleverd worden, hebben echter geen eenduidig format. Dit betekent dat de rekestnummers niet altijd direct vergelijkbaar zijn, en dat hetzelfde rekestnummer in meerdere vormen in de registratie kan voorkomen. Zaken waarbij beide ouders een eigen advocaat in de hand nemen zijn dus niet altijd op basis van het rekestnummer terug te vinden. Ook het kenmerk GBM-2 wordt soms niet goed meegegeven, en is dus niet altijd een goede indicator om deze zaken terug te vinden. Het aantal procedures waarbij beide ouders een advocaat op toevoegingsbasis krijgen is dus mogelijk ook een onderschatting.

Raad voor Rechtsbijstand (100%). Een mogelijke verklaring is dat zoals aangegeven het daadwerkelijk aantal zaken waarin aan beide ouders afzonderlijk een toevoeging is afgegeven hoger ligt. Dat zou betekenen dat er afgegeven toevoegingen zijn die nu ten onrechte als afzonderlijke zaak worden geteld waar tenminste aan één van de ouders een toevoeging is afgegeven, terwijl het gaat om een zaak waar twee toevoegingen zijn afgegeven. Daardoor zullen er verhoudingsgewijs minder individuele zaken zijn waar maar één toevoeging is afgegeven. Uit data van de rechtspraak (zie ook paragraaf 3.4), volgt inderdaad dat in meer zaken beide ouders afzonderlijk zijn vertegenwoordigd door een advocaat in GZBM-zaken. Het gaat in ieder geval om 177 zaken (versus 153 zaken op basis van de registraties van de Raad voor Rechtsbijstand).⁸³ Daarnaast is in paragraaf 3.1 aangegeven dat een deel van de verzoeken tot beëindiging van voogdij zijn geregistreerd onder een typering waaronder ook procedures worden geregistreerd die niet onder de pilot vallen. Dit betekent dat een (beperkt) deel van de GZBM-zaken niet is meegenomen in de data van de rechtspraak. In werkelijkheid zal het aantal GZBM-zaken onder de pilot dus (iets) hoger zijn, waardoor verhoudingsgewijs bij minder dan 100% van de zaken een toevoeging zal zijn afgegeven.

Een andere verklaring zou kunnen zijn dat mogelijk niet alle rechtbanken (na het afgeven van de last tot toevoeging) meteen registreren dat een ouder is vertegenwoordigd door een advocaat in de procedure en dat deze registratie later plaatsvindt (bijvoorbeeld nadat de zitting heeft plaatsgevonden), terwijl de Raad voor Rechtsbijstand in principe de toevoeging registreert vlak nadat de last tot toevoeging is afgegeven door de rechtbank (oftewel korte tijd na binnenkomst van het verzoek). Aangezien bij GZBM-procedures – in vergelijking met UHP-procedures – doorgaans meer tijd zit tussen binnenkomst van het verzoek en het moment waarop de zitting wordt gehouden, zou het kunnen dat bij de GZBM-zaken die relatief recent zijn ingestroomd, in de data van de rechtspraak nog niet is geregistreerd dat een advocaat betrokken is, terwijl dat feitelijk wel het geval is. Verder geldt dat bij het vergelijken van datasets van twee afzonderlijke organisaties (Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak) die ieder op eigen wijze zaken registreren, de kans groot is dat deze data niet volledig met elkaar overeenkomen.

3.3.2 Aantal toevoegingen bij UHP-zaken in eerste aanleg

Tabel 3.8 geeft een overzicht van het aantal individuele UHP-zaken waarbij in het kader van de pilot een toevoeging is afgegeven. Het betreft alleen de UHP-zaken die onder de pilot vallen.⁸⁴ Aangezien de pilot per 1 oktober 2023 geldt voor UHP-zaken, hebben de in de tabel weergegeven data alleen betrekking op de UHP-zaken over de periode oktober 2023 t/m mei 2024.

In tegenstelling tot de GZBM-zaken wordt bij UHP-zaken niet aan beide ouders afzonderlijk (bij een tegengesteld belang) een toevoeging afgegeven in het kader van de pilot. Bij UHP-zaken krijgt de ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt kosteloos een advocaat toegewezen.⁸⁵ In het geval dat de ‘andere ouder’ die niet kosteloos een advocaat krijgt toegewezen toch bijstand door een advocaat wil, kan eventueel een reguliere toevoeging worden afgegeven (als de ouder binnen de inkomensgrenzen voor gesubsidieerde rechtsbijstand valt waarbij die ouder dan een eigen bijdrage moet betalen). Uit de beschikbare registraties van de Raad voor Rechtsbijstand valt niet

⁸³ Op basis van de data van de rechtspraak zou in 39% van de zaken waar tenminste één van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat, beide ouders afzonderlijk een advocaat hebben gehad.

⁸⁴ De volgende UHP-procedures vallen onder de pilot: eerste verzoek tot OTS en uithuisplaatsing, verzoek voorlopige OTS en spoed uithuisplaatsing en verzoek tot (spoed) uithuisplaatsing bij een lopende OTS.

⁸⁵ Zie artikel 4 lid 1 jo. artikel 1 onder i van de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand.

te herleiden in hoeveel zaken aan één van de ouders kosteloos een advocaat is toegewezen en aan de andere ouder buiten de pilot om een reguliere toevoeging is afgegeven voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

TABEL 3.8: AANTAL TOEVOEGINGEN UITHUISPLAATSING PER MAAND IN EERSTE AANLEG (OKT 2023 T/M MEI 2024)

Maand	Aantal UHP-zaken met toevoeging
Okt 2023	152
Nov 2023	321
Dec 2023	272
Jan 2024	271
Feb 2024	250
Mrt 2024	348
Apr 2024	295
Mei 2024	315
Okt 2023 t/m mei 2024	2.224

Vergelijken we de cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand over het aantal UHP-zaken waar een toevoeging is afgegeven over de periode oktober 2023 t/m mei 2024 (2.224) met de cijfers van de rechtspraak over het aantal ingekomen UHP-verzoeken tijdens deze periode (3.723), dan zou bij 60% van de UHP-zaken een advocaat zijn toegevoegd in het kader van de pilot. Dit zou betekenen dat er toch behoorlijk wat UHP-zaken zijn waar ouders geen rechtsbijstand hebben gehad gedurende de pilot. Dit percentage is ook beduidend lager dan het percentage GZBM-zaken waar in het kader van de pilot kosteloos een advocaat is toegewezen. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor het aangetroffen verschil tussen GZBM- en UHP-zaken.

3.4 Aantal procedures met en zonder advocaat

3.4.1 Algemeen

Van de Raad voor de rechtspraak zijn data verkregen van alle ingekomen individuele GZBM- en UHP-zaken over de periode 2018-2022 en januari 2023 t/m mei 2024, uitgesplitst naar type procedures die onder de pilot vallen. In deze data is per zaaknummer (oftewel per individuele zaak) per betrokken partij (verzoeker, belanghebbende en verweerder) weergegeven of diegene wel of niet is vertegenwoordigd door een advocaat in de procedure. Op basis hiervan is per jaar het aantal zaken bepaald waarbij tenminste één van de (pleeg)ouders is vertegenwoordigd door een advocaat in de procedure en het aantal zaken waarbij geen van de (pleeg)ouders is vertegenwoordigd door een advocaat. Het gaat om rechtzoekenden die in de data zijn geregistreerd als verweerder of belanghebbende en dus niet zijn geregistreerd als verzoekende partij.⁸⁶ Verder gaat het zowel om advocaten die de rechtzoekende vertegenwoordigt op commerciële basis als op toevoegingsbasis (en last op toevoeging in het kader van de pilot). De data geven alleen een indicatief beeld van het aantal zaken waar

⁸⁶ In dat kader is gefilterd op partijen die in de data onder de typering 'rol partij' zijn geregistreerd als 'verweerder' of 'belanghebbende' en die onder de subtypering 'subrol' bijvoorbeeld zijn geregistreerd als moeder, vader, pleegouder, stiefmoeder, stiefvader, grootouder(s), voogd, etc. Aangezien in de registraties veel verschillende subcategorieën worden gehanteerd onder 'rol partij' is de kans aanwezig dat niet altijd de juiste subrol wordt geregistreerd bij een zaak en dat daarmee sprake is van enige registratiefouten en -onvolkomenheden.

(pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat. De data zijn niet volledig betrouwbaar in verband met mogelijke registratiefouten en -onvolkomenheden.

3.4.2 Aantal GZBM-procedures met en zonder advocaat

In tabel 3.9 is over de periode 2018-2022 en januari 2023 t/m mei 2024 per type GZBM-procedure⁸⁷ een overzicht weergegeven van:

- het aantal en percentage zaken waar tenminste één van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat⁸⁸;
- het aantal en percentage zaken waar geen van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat.

TABEL 3.9: AANTAL GZBM-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCAAAT (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	232	29
% zaken met minimaal één advocaat	44%	78%
Aantal zaken zonder advocaat	296	8
% zaken zonder advocaat	56%	22%
Gezagsbeëindiging (één ouder)		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	875	232
% zaken met minimaal één advocaat	43%	83%
Aantal zaken zonder advocaat	1.176	47
% zaken zonder advocaat	57%	17%
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	790	192
% zaken met minimaal één advocaat	47%	71%
Aantal zaken zonder advocaat	888	79
% zaken zonder advocaat	53%	29%
GZBM-zaken totaal		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	1.897	453
% zaken met minimaal één advocaat	45%	77%
Aantal zaken zonder advocaat	2.360	134
% zaken zonder advocaat	55%	23%

Uit de data volgt dat in de periode 2018-2022 (voordat de pilot begon) gemiddeld in 45% van alle GZBM-zaken tenminste één van de betrokken ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat en dat in 55% van de GZBM-zaken geen van de ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat. Volgens de registraties van de rechtspraak was in de periode gedurende de pilot bij 77% van de GZBM-zaken tenminste één ouder vertegenwoordigd door een advocaat. Dus

⁸⁷ Het gaat om GZBM-verzoeken die onder de pilot vallen. Verzoeken tot gezagsbeëindiging die door de ouder zijn ingediend zijn buiten beschouwing gelaten. Deze verzoeken vallen buiten de pilot, omdat het gaat om verzoeken op grond van artikel 1:251a en 1:253n BW.

⁸⁸ Het kan hierbij zowel gaan om zaken waar beide ouders gezamenlijk zijn vertegenwoordigd door één advocaat als zaken waar beide ouders afzonderlijk werden bijgestaan door een advocaat (oftewel een procedure waar twee advocaten beide ouders afzonderlijk vertegenwoordigden).

sinds de start van de pilot is het aantal GZBM-zaken waar tenminste één ouder was vertegenwoordigd door een advocaat behoorlijk toegenomen (van 45% naar 77%).

3.4.3 Aantal UHP-procedures met en zonder advocaat

In tabel 3.10 is over de periode 2018-2022 en oktober 2023 t/m mei 2024 per type UHP-procedure een overzicht weergegeven van:

- het aantal en percentage zaken waar tenminste één van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat⁸⁹;
- het aantal en percentage zaken waar geen van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat.

TABEL 3.10: AANTAL UHP-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCaat (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	3.422	540
% zaken met minimaal één advocaat	41%	57%
Aantal zaken zonder advocaat	4.866	414
% zaken zonder advocaat	59%	43%
Verzoek tot VOTS en spoeduisplaatsing		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	1.967	251
% zaken met minimaal één advocaat	39%	58%
Aantal zaken zonder advocaat	3.112	179
% zaken zonder advocaat	61%	42%
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	5.321	1.042
% zaken met minimaal één advocaat	41%	56%
Aantal zaken zonder advocaat	7.646	814
% zaken zonder advocaat	59%	44%
UHP-zaken totaal		
Aantal zaken met minimaal één advocaat	10.710	1.833
% zaken met minimaal één advocaat	41%	57%
Aantal zaken zonder advocaat	15.624	1.407
% zaken zonder advocaat	59%	43%

De tabel laat zien dat in de periode 2018-2022 (voordat de pilot begon) gemiddeld in 41% van alle UHP-zaken tenminste één van de betrokken ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat en dat in 59% van de UHP-zaken geen van ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat. In de periode gedurende de pilot was in ieder geval bij 57% van het aantal UHP-zaken tenminste één ouder vertegenwoordigd door een advocaat. Sinds de start van de pilot is het aantal UHP-zaken waar tenminste één ouder was vertegenwoordigd door een advocaat dus toegenomen van 41% naar 57% van de UHP-zaken.

⁸⁹ Het kan hierbij zowel gaan om zaken waar beide ouders gezamenlijk zijn vertegenwoordigd door één advocaat als zaken waar beide ouders afzonderlijk werden bijgestaan door een advocaat (oftewel een procedure waar twee advocaten beide ouders afzonderlijk vertegenwoordigden).

Het is zeer de vraag of in werkelijkheid slechts in 57% van de UHP-zaken gedurende de pilotperiode ouders zijn vertegenwoordigd door een advocaat. Dat zou immers betekenen dat – ondanks de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het ambtshalve afgeven van een last tot toevoeging door de rechtbanken – bij maar liefst 40% van de UHP-zaken de ouder niet is bijgestaan door een advocaat (en/of heeft afgezien van de mogelijkheid van rechtsbijstand). Uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat ouders in de meeste zaken gedurende de pilotperiode zijn bijgestaan door een advocaat. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangegeven, zijn de data niet volledig betrouwbaar. Het is denkbaar dat vanwege registratiefouten en -onvolkomenheden (ook gelet op het relatief grote volume aan UHP-zaken in vergelijking met de GZBM-zaken) niet in alle zaken is geregistreerd dat een advocaat is betrokken.⁹⁰

Andere mogelijke verklaringen voor het feit dat ouders gedurende de pilot minder vaak (zouden) zijn vertegenwoordigd in UHP-zaken in vergelijking met de GZBM-zaken zijn:

- Bij een UHP-zaak vindt de zitting doorgaans eerder plaats dan bij een GZBM-zaak (helemaal ingeval van spoed), waardoor er minder tijd zit tussen het moment van binnenkomst van het verzoek en de zitting en er voor advocaten dus ook minder tijd is om contact op te nemen met ouders voorafgaand aan de zitting. De kans is bij UHP-zaken daarmee groter dat het de advocaat uiteindelijk niet lukt om contact te krijgen met de ouder, waardoor in die gevallen ook geen last tot toevoeging wordt afgegeven.
- Een verzoek tot gezagsbeëindiging vormt het sluitstuk van een jeugdbeschermingstraject, waarbij al eerdere gerechtelijke procedures zijn doorlopen, en de kans groter is dat tegen de tijd dat een GZBM-verzoek wordt gedaan al een advocaat is betrokken. Dit blijkt ook uit de cijfers over de periode 2018-2022 waaruit volgt dat ouders verhoudingsgewijs vaker in GZBM-zaken werden vertegenwoordigd door een advocaat dan in de UHP-zaken. Een GZBM-verzoek kan ook als juridisch meer ingrijpend worden opgevat door de ouder, waardoor de ouder mogelijk eerder open staat voor kosteloze rechtsbijstand. Kanttekening hierbij is overigens dat uit gesprekken volgt dat een UHP-verzoek in de praktijk meer impact heeft op de ouder dan een GZBM.
- Het is denkbaar dat bepaalde ouders in eerdere UHP-procedures (voorafgaand aan de pilot) geen rechtsbijstand hadden en tijdens deze procedures ervoeren dat zij ondersteuning van een advocaat misten, waardoor sprake kan zijn van een grotere behoefte bij deze ouders om in een GZBM-procedure (alsnog) gebruik te maken van rechtsbijstand.

Daarnaast volgt in algemene zin uit de data van de rechtspraak dat kennelijk niet alle ouders gebruik maken van kosteloze rechtsbijstand in GZBM- en UHP-procedures. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- de ouder wil niet worden bijgestaan door een advocaat in een GZBM- of UHP-procedure;
- het lukt advocaten niet om tijdig voorafgaand aan de zitting contact op te nemen om te vragen of de ouder instemt met kosteloze rechtsbijstand;
- registratiefouten of -onvolkomenheden.

⁹⁰ De data over de UHP-zaken hebben betrekking op een kortere periode, namelijk de eerste acht maanden sinds de pilot geldt voor deze procedures, terwijl de data over de GZBM-zaken betrekking hebben op een langere periode. Het is mogelijk dat ten tijde van de uitbreiding van de pilot naar UHP-zaken nog sprake was van aanloopproblemen in de uitvoering of van registratiefouten en -onvolkomenheden. De registratie van het aantal afgegeven toevoegingen door de Raad voor Rechtsbijstand laat ook zien dat in de maand oktober 2023 het aantal toevoegingen relatief laag is ten opzichte van de navolgende maanden (zie tabel 3.8).

3.5 Uitkomsten van procedures/verzoeken

3.5.1 Algemeen

In de tabellen 3.11 t/m 3.13 zijn de data weergegeven met betrekking tot de uitkomsten van GZBM- en UHP-verzoeken in eerste aanleg waar de RvdK de verzoekende partij was en die zijn ingediend in de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot. Het gaat om de uitkomsten per 'rekest' (verzoekschrift). Een rekest heeft uitsluitend betrekking op een verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging ten aanzien van één minderjarige. De data hebben daarmee geen betrekking op de uitkomsten van 'procedures': een gerechtelijke procedure rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging kan immers betrekking hebben op meerdere kinderen binnen hetzelfde gezin, waarbij de uitkomst van het verzoek (afgewezen/toegewezen) ook kan verschillen per minderjarige binnen dezelfde gerechtelijke procedure.

De uitkomsten van verzoeken waar een andere partij dan de RvdK (doorgaans een GI) het verzoek om gezagsbeëindiging of uithuisplaatsing heeft ingediend zijn niet meegenomen in de tabellen: deze data zijn niet beschikbaar. Dat betekent dat met name het beeld van de uitkomsten van UHP-procedures niet volledig is, omdat de GI's ook een groot deel van de verzoeken ten aanzien van een uithuisplaatsing indienen. Verder is van belang om op te merken dat de RvdK niet bij alle verzoeken die door de RvdK zijn ingediend, beschikt over registraties van de uitkomst van het verzoek. Ten aanzien van de periode 2018-2022 is van ongeveer 62% van de verzoeken om gezagsbeëindiging en van ongeveer 82% van de verzoeken om een uithuisplaatsing door de RvdK de uitkomst geregistreerd. Bij de verzoeken die zijn ingediend gedurende de pilot is van ongeveer 58% van de verzoeken om gezagsbeëindiging en 70% van de verzoeken om een uithuisplaatsing geregistreerd wat de uitkomst is. Vanuit de RvdK is aangegeven dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de aard en kenmerken van de zaken waarover geen registraties beschikbaar zijn verschillend zijn ten opzichte van de zaken waarover wel registraties beschikbaar zijn.

3.5.2 Uitkomsten van GZBM-verzoeken

Tabel 3.11 gaat over de uitkomsten van verzoeken tot rechtstreekse gezagsbeëindiging (zonder OTS-maatregel) en verzoeken tot gezagsbeëindiging nadat reeds een OTS-maatregel is opgelegd. In de tabel is de verhouding weergegeven tussen het aantal verzoeken van de RvdK dat door de rechter is toegewezen, deels is toegewezen of is afgewezen⁹¹ over de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot. De categorie 'niet van toepassing' is een restcategorie: onbekend is wat de uitkomst van deze verzoeken is.

TABEL 3.11: UITKOMSTEN VAN VERZOeken IN EERSTE AANLEG TOT GEZAGSBEËINDIGING (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024) ⁹²

	2018-2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Aantal rekestten	%	Aantal rekestten	%
Verzoek toegewezen	3.662	91,8%	503	90,1%

⁹¹ In de registraties van de RvdK worden daarvoor de volgende categorieën gebruikt: 'besluit conform', 'besluit deels conform' en 'besluit niet conform'.

⁹² In de periode 2018-2022 zijn in totaal 6.383 verzoeken tot gezagsbeëindiging ingediend door de RvdK (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 61,8% van de verzoeken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 37,8% van de verzoeken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd. In de periode januari 2023 t/m mei 2024 zijn in totaal 986 verzoeken tot gezagsbeëindiging ingediend door de RvdK (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). Van ten minste 56,6% van de verzoeken in eerste aanleg is geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is (peildatum 5 juni 2024). Bij 43,3% van de verzoeken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

Verzoek gedeeltelijk toegewezen	130	3,3%	26	4,7%
Verzoek afgewezen	134	3,4%	23	4,1%
Niet van toepassing	62	1,6%	6	1,1%

Uit de tabel blijkt dat de meeste verzoeken van de RvdK worden toegewezen; slechts een zeer beperkt aantal verzoeken wordt afgewezen. In de periode gedurende de pilot zijn verhoudingsgewijs iets minder verzoeken tot gezagsbeëindiging (volledig) toegewezen dan in de periode 2018-2022, maar dit betreft gelet op de beperkte aantallen geen significant verschil.

3.5.3 Uitkomsten van UHP-verzoeken

Tabel 3.12 heeft betrekking op de uitkomsten van verzoeken tot VOTS en spoeduisplaatsing en tabel 3.13 geeft de uitkomsten weer van verzoeken tot OTS en uithuisplaatsing en verzoeken tot uithuisplaatsing nadat reeds een OTS-maatregel is opgelegd.⁹³ In de tabellen is de verhouding weergegeven tussen het aantal verzoeken van de RvdK dat door de rechter is toegewezen, deels is toegewezen of is afgewezen over de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot.

TABEL 3.12: UITKOMSTEN VAN VERZOeken IN EERSTE AANLEG TOT VOORLOPIGE ONDERTOEZICHTSTELLING EN SPOED-UITHUISPLAATSING (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)⁹⁴

	2018-2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aantal rekestten	%	Aantal rekestten	%
Verzoek toegewezen	2.437	83,2%	194	76,1%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	446	15,2%	56	22,0%
Verzoek afgewezen	21	0,7%	4	1,6%
Niet van toepassing	26	0,9%	1	0,4%

⁹³ Het overgrote deel van de verzoeken betreft verzoeken tot OTS in combinatie met een uithuisplaatsing. Slechts een zeer beperkt aantal verzoeken betreft een verzoek tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS-maatregel. Een verzoek tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS wordt doorgaans ingediend door een GI. In bijzondere gevallen kan de RvdK een dergelijk verzoek indienen.

⁹⁴ Het gaat om de uitkomsten van verzoeken geregistreerd onder de categorie 'voorlopige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing', oftewel verzoeken tot spoeduisplaatsing. De uitkomsten van verzoeken geregistreerd onder 'voorlopige ondertoezichtstelling' zijn niet meegenomen in de data weergegeven in de tabel. In de periode 2018-2022 zijn in totaal 3.148 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot voorlopige ondertoezichtstelling in combinatie met een uithuisplaatsing (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 93,1% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 6,8% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd. In de periode oktober 2023 t/m mei 2024 zijn in totaal 291 verzoeken tot VOTS en spoeduisplaatsing ingediend door de RvdK. Van ten minste 87,6% van de verzoeken in eerste aanleg is geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is (peildatum 5 juni 2024). Bij 12,0% van de verzoeken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

TABEL 3.13: UITKOMSTEN VAN VERZOEKEN IN EERSTE AANLEG TOT OTS EN UITHUISPLAATSING EN VERZOEKEN TOT UITHUISPLAATSING BIJ LOPENDE OTS (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)⁹⁵

	2018-2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aantal rekestes	%	Aantal rekestes	%
Verzoek toegewezen	5.174	82,3%	501	79,4%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	904	14,4%	103	16,3%
Verzoek afgewezen	121	1,9%	19	3,0%
Niet van toepassing	86	1,4%	9	1,4%

De data over de uitkomsten van UHP-zaken laat zien dat verzoeken tot uithuisplaatsing wat minder vaak worden toegekend dan verzoeken tot gezagsbeëindiging. Uit de tabellen volgt verder dat in de periode gedurende de pilot verhoudingsgewijs iets minder verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing (volledig) zijn toegewezen dan in de periode 2018-2022. Deze verschuiving zit met name in een toename van het aantal verzoeken dat gedeeltelijk is toegewezen. Net als bij de uitkomsten van GZBM-verzoeken geldt dat gelet op de beperkte aantallen niet kan worden geconcludeerd dat sprake is van een significant verschil in het aantal zaken dat is afgewezen gedurende de pilot. Ook omdat de RvdK niet beschikt over registraties van alle verzoeken tot uithuisplaatsing en de data over de uitkomsten van verzoeken over de periode gedurende de pilot betrekking hebben op een relatief korte periode en beperkt aantal verzoeken. Aangezien nog relatief veel UHP-procedures die zijn gestart tijdens de pilot nog niet zijn afgerond, is er nog geen volledig beeld van de uitkomsten van deze procedures.

3.6 Doorlooptijden van procedures

In de onderstaande tabellen 3.14 en 3.15 zijn de gemiddelde doorlooptijden (in dagen) van GZBM-procedures en UHP-procedures in eerste aanleg te zien. Het gaat om de gemiddelde doorlooptijd (tijd tussen moment van binnenkomst verzoek tot moment waarop de beschikking wordt afgegeven) van procedures die in de periode 2018-2022 zijn gestart en inmiddels zijn afgerond.

De rechtspraak registreert alleen de doorlooptijden van afgeronde zaken. Deze cijfers geven daardoor geen volledig beeld van de gemiddelde doorlooptijd van *alle* GZBM- en UHP-procedures, in het bijzonder als het gaat om de zaken die in 2023 of 2024 gedurende de pilot zijn gestart. Een deel van de procedures die in de periode 2023-2024 is gestart is nog niet afgerond.⁹⁶ De gemiddelde doorlooptijd van deze procedures zal daardoor in werkelijkheid hoger zijn. Veel van de procedures die een relatief lange doorlooptijd hebben zijn al wel

⁹⁵ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 8.129 verzoeken tot OTS in combinatie met een uithuisplaatsing en verzoeken tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS-maatregel (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure) ingediend door de RvdK. In de tabel is van ten minste 74,7% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 22,8% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd. In de periode oktober 2023 t/m mei 2024 zijn in totaal 973 verzoeken tot OTS in combinatie met een uithuisplaatsing en verzoeken tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS-maatregel ingediend door de RvdK. Van ten minste 64,6% van de verzoeken in eerste aanleg is geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is (peildatum 5 juni 2024). Bij 35,1% van de verzoeken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

⁹⁶ In de periode van 1 januari 2023 tot 1 februari 2024 zijn in totaal 646 GZBM-zaken gestart. Hiervan zijn 127 zaken (oftewel 19,7%) nog niet afgerond. In de periode van 1 oktober 2023 tot 1 april 2024 zijn in totaal 2.835 UHP-zaken gestart. Hiervan zijn 233 zaken (oftewel 8,2%) nog niet afgerond.

meegenomen in de data over de periode 2018-2022, terwijl verhoudingsgewijs juist relatief weinig van deze zaken zijn meegenomen in de data over de periode gedurende de pilot.

Voor de periode gedurende de pilot gaat het bij de GZBM-zaken om de gemiddelde doorlooptijd van procedures die zijn gestart in de periode tussen 1 januari 2023 en 1 februari 2024 en inmiddels zijn afgerond. De GZBM-zaken die vanaf 1 februari 2024 zijn ingestroomd zijn buiten beschouwing gelaten, omdat veel van de procedures gelet op de gemiddelde doorlooptijd van vier maanden (zie periode 2018-2022) nog lopen (peildatum 12 juni 2024) en de procedures die binnen dit korte tijdsbestek wel zijn afgerond een vertekend beeld geven (omdat het daarbij uitsluitend gaat om de procedures met een relatief korte doorlooptijd). Bij de UHP-zaken gaat het om de gemiddelde doorlooptijd van procedures die zijn gestart in de periode tussen 1 oktober 2023 en 1 april 2024 en inmiddels zijn afgerond. De UHP-zaken die vanaf 1 april 2024 zijn ingestroomd zijn buiten beschouwing gelaten, gelet op de gemiddelde doorlooptijd van twee maanden (zie periode 2018-2022).

TABEL 3.14: GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD (IN DAGEN) VAN GZBM-PROCEDURES IN EERSTE AANLEG (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022	Jan 2023 t/m mei 2024
	Gemiddelde doorlooptijd per procedure in dagen	Gemiddelde doorlooptijd per procedure in dagen
Gezagsbeëindiging (derde)	119	102
Gezagsbeëindiging (één ouder)	124	125
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	151	122
GZBM-zaken totaal	136	122

TABEL 3.15: GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD (IN DAGEN) VAN UHP-PROCEDURES IN EERSTE AANLEG (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022	Okt 2023 t/m mei 2024
	Gemiddelde doorlooptijd per procedure in dagen	Gemiddelde doorlooptijd per procedure in dagen
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	60	47
Verzoek tot VOTS en spoed uithuisplaatsing	31	28
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	45	38
UHP-zaken totaal	47	40

De doorlooptijd van GZBM-procedures bedraagt over de periode 2018-2022 gemiddeld 136 dagen. De gemiddelde doorlooptijd van UHP-procedures is een stuk korter, namelijk 47 dagen. Verder varieert de doorlooptijd afhankelijk van het type procedure. Zo is de doorlooptijd van een spoed uithuisplaatsing logischerwijs korter dan de doorlooptijd van een regulier verzoek tot uithuisplaatsing. Uit de beschikbare data over de periode gedurende de pilot volgt dat de doorlooptijd van GZBM-procedures iets korter is ten opzichte van de periode 2018-2022. Ook de data ten aanzien van UHP-procedures laten zien dat de gemiddelde doorlooptijd korter is. Zoals aangegeven zal de gemiddelde doorlooptijd van zowel GZBM- als UHP-zaken in werkelijkheid hoger zijn, omdat de procedures met een relatief lange doorlooptijd niet zijn meegenomen.

3.7 Aantal procedures met bijzondere curator

De rechter kan op verzoek of ambtshalve een bijzondere curator benoemen wanneer sprake is van een wezenlijk belangenconflict tussen de minderjarige en zijn of haar ouders of voogd of tussen de ouders onderling.⁹⁷ In tabellen 3.16 en 3.17 is een overzicht opgenomen van het aantal GZBM- en UHP-procedures waar een bijzondere curator betrokken was over de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot. Daarnaast is in beide tabellen de verhouding en het percentage weergegeven van het aantal zaken met een bijzondere curator ten opzichte van het totaal aantal ingekomen GZBM- en UHP-zaken.

TABEL 3.16: AANTAL GZBM-ZAKEN MET BIJZONDERE CURATOR (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Aantal zaken met bijzondere curator	% zaken met bijzondere curator t.o.v. totaal aantal GZBM-zaken	Aantal zaken met bijzondere curator	% zaken met bijzondere curator t.o.v. totaal aantal GZBM-zaken
Gezagsbeëindiging (derde)	5	1%	3	7%
Gezagsbeëindiging (één ouder)	22	1%	14	5%
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	22	1%	6	2%
GZBM-zaken totaal	49	1%	23	4%

TABEL 3.17: AANTAL UHP-ZAKEN MET BIJZONDERE CURATOR (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aantal zaken met bijzondere curator	% zaken met bijzondere curator t.o.v. totaal aantal UHP-zaken	Aantal zaken met bijzondere curator	% zaken met bijzondere curator t.o.v. totaal aantal UHP-zaken
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	31	<1%	2	<1%
Verzoek tot VOTS en spoed-uithuisplaatsing	6	<1%	1	<1%
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	98	1%	12	<1%
UHP-zaken totaal	135	1%	15	<1%

Uit de tabellen volgt dat slechts bij een beperkt aantal procedures een bijzondere curator is aangewezen. Over de periode 2018-2022 gaat het bij GZBM-procedures gemiddeld om 1% van de zaken en bij UHP-procedures om 0,5% van de zaken. Uit de aangeleverde data volgt dat in de periode gedurende de pilot bij GZBM-zaken verhoudingsgewijs in iets meer zaken een bijzondere curator is betrokken (gemiddeld 4% van de zaken). Bij de UHP-procedures is het aantal zaken met een bijzondere curator ongeveer gelijk aan de periode 2018-2022.

⁹⁷ Artikel 1:250 BW.

3.8 Aantal verzoeken om aanhouding

Bij GZBM- en UHP-procedures kan (om uiteenlopende redenen) gedurende de procedure een verzoek om aanhouding worden gedaan, oftewel een verzoek tot uitstel van de behandeling van de zaak. Tabellen 3.18 en 3.19 bevatten een overzicht van het aantal zaken waar minimaal één verzoek tot aanhouding van de procedure is gedaan in respectievelijk GZBM-zaken en UHP-zaken over de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot.⁹⁸ De weergegeven aantallen betreffen het aantal verzoeken om aanhouding, dus niet het aantal *gehonoreerde* verzoeken om aanhouding. Daarnaast is in beide tabellen de verhouding en het percentage weergegeven van de zaken waar minimaal één verzoek tot aanhouding is gedaan ten opzichte van het totaal aantal ingekomen GZBM- en UHP-zaken.

TABEL 3.18: AANTAL VERZOeken OM EEN AANHOUDING IN GZBM-PROCEDURES (2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Aantal GZBM-zaken met minimaal één verzoek tot aanhouding	% zaken met minimaal één aanhouding t.o.v. totaal aantal GZBM-zaken	Aantal GZBM-zaken met minimaal één verzoek tot aanhouding	% zaken met minimaal één aanhouding t.o.v. totaal aantal GZBM-zaken
Gezagsbeëindiging (derde)	71	13%	6	15%
Gezagsbeëindiging (één ouder)	317	15%	78	26%
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	462	26%	104	35%
GZBM-zaken totaal	850	19%	188	29%

TABEL 3.19: AANTAL VERZOeken OM EEN AANHOUDING IN UHP-PROCEDURES (2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024)

	2018-2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aantal UHP-zaken met minimaal één verzoek tot aanhouding	% zaken met minimaal één aanhouding t.o.v. totaal aantal UHP-zaken	Aantal UHP-zaken met minimaal één verzoek tot aanhouding	% zaken met minimaal één aanhouding t.o.v. totaal aantal UHP-zaken
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	439	5%	51	4%
Verzoek tot VOTS en spoed-uithuisplaatsing	62	1%	5	1%
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS	662	5%	80	4%
UHP-zaken totaal	1.163	4%	136	4%

Uit de tabellen volgt dat over de periode 2018-2022 gemiddeld in 19% van de GZBM-zaken en 4% van de UHP-zaken ten minste één verzoek om aanhouding is ingediend. Bij GZBM-zaken gedurende de pilot is verhoudingsgewijs in meer zaken een verzoek tot aanhouding gedaan (verschil van 10%). Dit zou een mogelijk gevolg kunnen zijn van het feit dat in meer zaken een advocaat is betrokken en daardoor ook vaker een verzoek tot aanhouding wordt gedaan. Deze conclusie kan echter niet met zekerheid worden getrokken, omdat ook al in de periode 2018-2022 sprake is van een stijgende lijn in het aantal zaken waar een verzoek tot een aanhouding

⁹⁸ In deze zaken kunnen dus ook meerdere verzoeken tot aanhouding zijn ingediend.

is gedaan. Ter illustratie: in 2018 ging het om 12% van de GZBM-zaken en in 2022 betrof het al 22% van de GZBM-zaken (zie ook de uitgebreide data in bijlage 5).⁹⁹ De toename in het aantal GZBM-zaken met een verzoek tot aanhouding in de periode 2023-2024 heeft dus niet per definitie te maken met de pilot kosteloze rechtsbijstand, maar past ook al binnen de trend die de jaren daarvoor al is ingezet.

Bij de UHP-zaken is het aantal verzoeken om aanhouding gedurende de pilot ongeveer gelijk aan de periode 2018-2022. Mogelijk kan hier sprake zijn van een onderschatting, omdat relatief veel UHP-zaken recent zijn gestart en nog niet zijn afgerond en een verzoek tot aanhouding ook op een later moment gedurende de procedure kan plaatsvinden.

3.9 Aantal geplande zittingen

Tabellen 3.20 en 3.21 geven het totaal aantal ingeplande zittingen en verhoren met de minderjarigen (kindgesprek) weer van GZBM- en UHP-procedures die in de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot zijn gestart. Daarnaast is in beide tabellen de verhouding weergegeven tussen het aantal geplande zittingen en kindgesprekken afgezet tegen het totaal aantal ingekomen GZBM- en UHP-verzoeken in de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot (oftewel het gemiddelde aantal zittingen en kindgesprekken per procedure).

De cijfers geven met name ten aanzien van de procedures (in het bijzonder UHP-zaken) die in de periode 2023-2024 zijn gestart nog geen volledig beeld van het totaal aantal geplande zittingen. Ten opzichte van de periode 2018-2022 zijn er in de periode 2023-2024 verhoudingsgewijs meer procedures die recent zijn gestart en daarmee nog niet zijn afgerond dan wel waar nog een zitting moet plaatsvinden. Het aantal geplande zittingen zal (met name) over de periode 2023-2024 in werkelijkheid dus hoger liggen.

De tabellen gaan over aantal *ingeplande* zittingen. Het aantal zittingen en verhoren dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden kan lager zijn, omdat in de weergegeven aantallen ook geplande zittingen en verhoren zijn meegenomen die om bepaalde redenen zijn geannuleerd en/of zijn verplaatst naar een ander moment. Er zijn geen registraties beschikbaar van het aantal zittingen dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

TABEL 3.20: AANTAL GEPLANDE ZITTINGEN BIJ GZBM-PROCEDURES DIE IN PERIODE 2018-2022 EN JAN 2023 T/M MEI 2024 ZIJN INGEDIEND

	2018-2022	Jan 2023 t/m Mei 2024
Aantal verhoren minderjarige (kindgesprek)	1.417	253
Gem. aantal kindgesprekken per GZBM-procedure	0,32	0,40
Aantal zittingen	6.409	925
Gem. aantal zittingen per GZBM-procedure	1,46	1,45

⁹⁹ Aantal in 2018 resp. 2022 geregistreerde zaken met minimaal één verzoek tot aanhouding afgezet tegen het totaal aantal in 2018 resp. 2022 ingestroomde GZBM-zaken.

TABEL 3.21: AANTAL GEPLANDE ZITTINGEN BIJ UHP-PROCEDURES DIE IN PERIODE 2018-2022 EN OKT 2023 T/M MEI 2024 ZIJN INGEDIEND

	2018-2022	Okt 2023 t/m Mei 2024
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing		
Aantal verhoren minderjarige (kindgesprek)	2.162	257
Gem. aantal kindgesprekken per UHP-procedure	0,26	0,20
Aantal zittingen	14.658	1.503
Gem. aantal zittingen per UHP-procedure	1,78	1,15
Verzoek tot VOTS en spoeduisplaatsing		
Aantal verhoren minderjarige (kindgesprek)	965	65
Gem. aantal kindgesprekken per UHP-procedure	0,19	0,12
Aantal zittingen	8.281	574
Gem. aantal zittingen per UHP-procedure	1,62	1,03
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS		
Aantal verhoren minderjarige (kindgesprek)	1.900	293
Gem. aantal kindgesprekken per UHP-procedure	0,14	0,16
Aantal zittingen	20.460	2.141
Gem. aantal zittingen per UHP-procedure	1,54	1,15
UHP-zaken totaal		
Aantal verhoren minderjarige (kindgesprek)	5.027	615
Gem. aantal kindgesprekken per UHP-procedure	0,18	0,17
Aantal zittingen	43.399	4.218
Gem. aantal zittingen per UHP-procedure	1,62	1,13

Uit bovenstaande tabellen volgt dat over de periode 2018-2022 gemiddeld 1,5 zitting wordt gepland per GZBM-procedure en 1,6 zitting per UHP-procedure. Daarnaast blijkt dat bij lang niet alle GZBM- en UHP-procedures een kindgesprek plaatsvindt: dit is bij ongeveer 30% van de GZBM-procedures en 20% van de UHP-procedures het geval. Mogelijke verklaring hiervoor is onder meer dat minderjarigen jonger dan 12 jaar niet altijd worden uitgenodigd voor een kindgesprek.

De data over de periode gedurende de pilot laten ten aanzien van GZBM-procedures zien dat het gemiddeld aantal zittingen per procedure ongeveer gelijk is aan het gemiddelde aantal over de periode 2018-2022. Verhoudingsgewijs lijkt wel het aantal kindgesprekken enigszins te zijn toegenomen. Bij UHP-procedures is het gemiddeld aantal geplande zittingen en kindgesprekken lager dan in de periode 2018-2022. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat sprake is van een onderschatting van het aantal zittingen, omdat relatief veel procedures in de periode oktober 2023 t/m mei 2024 recent zijn gestart en daarmee nog niet zijn afgerond dan wel waar nog een zitting moet plaatsvinden. Met name ten aanzien van de UHP-procedures bestaat dus zoals eerder aangegeven geen volledig beeld van het aantal zittingen.

3.10 Conclusie

Uit de verkregen data van de rechtspraak volgt dat in de periode 2018-2022 in de meerderheid van de UHP- en GZBM-zaken ouders niet werden bijgestaan door een advocaat: bij 41% van de UHP-zaken en 45% van de GZBM-zaken zouden ouders zijn vertegenwoordigd door een advocaat. De data laten zien dat het aantal GZBM-zaken waar ouders worden bijgestaan door een advocaat fors is toegenomen in de periode gedurende de pilot (77% van de zaken) vergeleken met de periode 2018-2022 (45% van de zaken). Bij de UHP-zaken is ook een toename te zien in het aantal zaken waar een advocaat betrokken is (57% van de zaken); wel blijft dit aantal in vergelijking met de GZBM-zaken behoorlijk achter.

Het is niet aannemelijk – mede gelet op het beeld dat uit de interviews naar voren komt – dat in werkelijkheid slechts in 57% van de UHP-zaken gedurende de pilotperiode ouders zijn vertegenwoordigd door een advocaat. Dat zou immers betekenen dat – ondanks de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het ambtshalve afgeven van een last tot toevoeging door de rechtbanken – bij maar liefst 40% van de UHP-zaken de ouder niet is bijgestaan door een advocaat (en/of heeft afgezien van de mogelijkheid van rechtsbijstand). Het is denkbaar dat vanwege mogelijke registratiefouten en -onvolkomenheden niet bij alle UHP-zaken is geregistreerd dat de ouder is vertegenwoordigd door een advocaat. Voor het feit dat in GZBM-zaken ouders vaker worden bijgestaan door een advocaat dan in UHP-zaken zijn verder verschillende andere verklaringen denkbaar. Een mogelijke verklaring is bijvoorbeeld dat bij UHP-zaken er betrekkelijk weinig tijd zit tussen de binnenkomst van het verzoek en het moment waarop de zitting plaatsvindt, waardoor mogelijk niet in elke zaak voldoende tijd bestaat voor de advocaat om tijdig contact op te nemen met de ouder voorafgaand aan de zitting.

Voor verschillende andere indicatoren geldt dat de data (vooralsnog) geen duidelijke (significante) verschillen laten zien tussen de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot. Het gaat daarbij in ieder geval om:

- het aantal hoger beroepszaken;
- de gemiddelde doorlooptijd van procedures;
- het aantal geplande zittingen.

Voor wat betreft de uitkomsten van procedures volgt uit de data dat verzoeken tot gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing in de periode gedurende de pilot iets minder vaak (volledig) zijn toegewezen, waarbij verhoudingsgewijs met name het aantal gedeeltelijk toegewezen verzoeken is toegenomen. Op basis van de data kan niet worden geconcludeerd dat sprake is van een significante toename in het aantal zaken dat is afgewezen gedurende de pilot, mede gelet op de beperkte aantallen en het feit dat bij relatief veel verzoeken de uitkomst niet is geregistreerd.

Ten aanzien van het aantal zaken waar tenminste één verzoek tot aanhouding is gedaan, is volgens de data bij GZBM-zaken wel sprake van een toename in de pilotperiode: 29% van de GZBM-zaken in de periode gedurende de pilot vergeleken met 19% van de GZBM-zaken in de periode 2018-2022. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat gedurende de periode 2018-2022 ook al een stijgende lijn is waar te nemen in het aantal zaken waar een verzoek tot een aanhouding is gedaan. De toename in het aantal GZBM-zaken met een verzoek tot aanhouding in de periode 2023-2024 heeft dus niet per definitie te maken met de pilot kosteloze rechtsbijstand, maar past ook al binnen de trend die de jaren daarvoor al is ingezet. Bij de UHP-zaken is geen verschil waar te nemen tussen de periode 2018-2022 en de periode gedurende de pilot als het gaat om het aantal zaken met een verzoek tot aanhouding.

4 Uitvoering

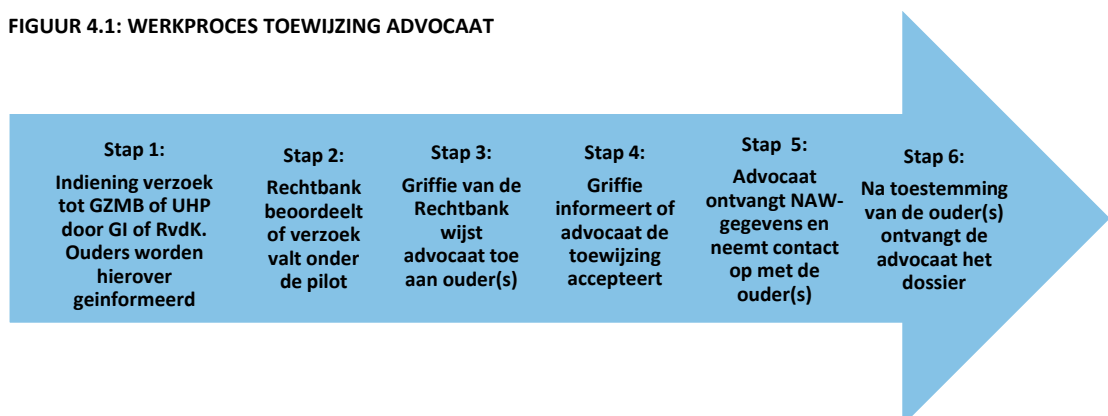
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van de pilot in de praktijk. Paragraaf 4.2 beschrijft hoe het werkproces rond de toewijzing van advocaten (op papier) is ingericht. Vervolgens komt in paragraaf 4.3 aan de orde hoe de uitvoering van de pilot in de praktijk verloopt en welke aandachtspunten daarbij naar voren zijn gekomen gedurende het verloop van de pilot. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de uitvoeringslasten en kosten van de pilot. Tot slot volgt in paragraaf 4.5 de conclusie.¹⁰⁰

4.2 Werkproces uitvoering

Met het oog op de uitvoering van de pilot is – in aanvulling op de regeling in de Tijdelijke beleidsregel – een werkproces afgesproken met de betrokken ketenpartners: de rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, RvdK en de GI's. Dit werkproces is schematisch weergegeven in onderstaande figuur en wordt nader toegelicht in deze paragraaf.

FIGUUR 4.1: WERKPROCES TOEWIJZING ADVOCaat



Indiening verzoekschrift

¹⁰⁰ Ten behoeve van de leesbaarheid duiden we in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 4 zaken waarin een verzoek wordt gedaan tot gezagsbeëindiging aan als GZBM-zaken en zaken waarin een verzoek wordt gedaan tot uithuisplaatsing als UHP-zaken. De onder-toezichtstelling duiden we aan als OTS.

Het proces vangt aan door indiening van een verzoekschrift voor een (spoed)-UHP of GZBM bij de rechtbank door de RvdK of een GI. Bij dit verzoekschrift wordt een *bijzonderhedenformulier* meegestuurd.

Het bijzonderhedenformulier moet een aantal gegevens vermelden, waaronder de NAW-gegevens en contactgegevens (telefoonnummer en mailadres) van de betrokken ouder(s) of voogd. Voor de start van de pilot werd in de rechtspraak al gewerkt met dit formulier.¹⁰¹ Wel is het formulier aangepast naar aanleiding van de pilot, doordat aanvullende gegevens op het formulier moeten worden vermeld. Als bij de RvdK of GI bekend is dat ouders al ondersteuning hebben van een advocaat, worden ook de contactgegevens van die betreffende advocaat op het bijzonderhedenformulier vermeld. Als het gaat om een verzoek tot het treffen van een GZBM, moet op het formulier ook door de RvdK of GI worden aangegeven of sprake is van een tegengesteld belang en of beide ouders afzonderlijk een advocaat nodig hebben (oftewel twee aanwijzingen).

De RvdK of GI dient de betrokken ouder(s)/voogd zo spoedig mogelijk te informeren over het verzoekschrift. Bij een spoeduisplaatsing moet dit zo snel mogelijk na ontvangst van de spoedbeschikking van de rechter. De ouder ontvangt van de RvdK of GI ook een flyer (die is opgenomen bij het verzoekschrift) met informatie over de pilot en de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Daarmee zou de ouder al op de hoogte moeten zijn van het verzoek tot een UHP of GZBM, voordat een door de rechtbank toegewezen advocaat de ouder benadert in het kader van de pilot.

Toewijzing zaak aan advocaat

Zodra het verzoekschrift bij de rechtbank binnenkomt, wordt door de (griffie van de) rechtbank beoordeeld of de zaak onder de pilot valt. Als dat het geval is, wordt vervolgens beoordeeld welke ouder in de procedure een advocaat krijgt toegewezen. Vervolgens wordt contact gezocht met een advocaat om de zaak toe te wijzen.

Wanneer een advocaat (voorkeursadvocaat) al bij een eerdere procedure betrokken was en dat bekend is bij de rechtbank, neemt de griffie contact op met deze advocaat om te informeren of al met de rechtzoekende is gesproken en of de voorkeursadvocaat de ouder in de nieuwe procedure zal bijstaan. De voorkeursadvocaat geeft de rechtzoekende de keuze of hij wil worden bijgestaan door de voorkeursadvocaat of een andere door de rechtbank aan te wijzen advocaat. Als de ouder wederom bijstand wil van de voorkeursadvocaat, wordt aan deze advocaat de aanwijzing verstrekt (mits de advocaat de specialisatie civiel jeugdrecht en/of personen- en familierecht heeft). Als de voorkeursadvocaat niet op de lijst van gespecialiseerde advocaten voorkomt, wordt via de 'reguliere' route een toevoeging op aanvraag verstrekt. Als pas later blijkt dat ouders een voorkeursadvocaat hebben, moet dit worden doorgegeven aan de rechtbank zodat de voorkeursadvocaat alsnog kan worden toegevoegd of de eerder afgegeven aanwijzing aan een andere advocaat kan worden gemuteerd (mits de voorkeursadvocaat voldoet aan de specialisatie-eisen).

Als geen voorkeursadvocaat betrokken is, wordt door de griffie 'willekeurig' bij toerbeurt een advocaat aangewezen op basis van actuele verwijzingslijsten. Elk arrondissement beschikt over een verwijzingslijst met daarop de namen van advocaten met de specialisaties civiel

¹⁰¹ Zie ook Procesreglement familie- en jeugdrecht rechtbanken.

jeugdrecht en/of personen- en familierecht die deelnemen aan de pilot.¹⁰² Voor het toewijzen van een zaak aan een bepaalde advocaat, kijkt de rechtbank welke advocaten volgens de verwijzingslijst actief zijn in de (buurt van de) woonplaats van de betreffende ouder. Om te voorkomen dat steeds dezelfde advocaat een zaak krijgt toegewezen, houden de griffies per advocaat (ongeveer) bij hoeveel zaken al eerder zijn toegewezen.

De griffie neemt contact op met de advocaat om na te gaan of de advocaat de zaak accepteert. Op het moment dat de rechtbank contact opneemt is doorgaans al een zittingsdatum gepland (wel afhankelijk per rechtbank). Daarom wordt ook meteen gekeken of de advocaat dan beschikbaar is. Wanneer de advocaat de aanwijzing niet aanvaardt, wordt door de rechtbank de eerstvolgende advocaat op de lijst aangewezen. De aanwijzing is zodanig opgesteld dat de advocaat de aanwijzing ook kan doorgeven aan een collega-advocaat, mits deze advocaat bij de Raad voor Rechtsbijstand staat ingeschreven als familie- en/of jeugdrechtadvocaat.¹⁰³

Toestemming ouder

De aangewezen advocaat ontvangt van de rechtbank de NAW-gegevens en contactgegevens (indien beschikbaar) van de ouder(s) en neemt vervolgens contact op met de ouder die hij moet vertegenwoordigen om toestemming te vragen om de ouder bij te staan/te vertegenwoordigen in de procedure en dus een overeenkomst aan te gaan. In beginsel krijgt de advocaat 24 uur de tijd om toestemming te vragen van de ouder. Wanneer het de advocaat niet lukt om binnen deze termijn contact te krijgen met de ouder, krijgt de advocaat in principe meer tijd van de rechtbank. Zodra de advocaat (mondelinge) toestemming van de ouder heeft gekregen, wordt dit door de advocaat doorgegeven aan de rechtbank. Vervolgens volgt de last tot toevoeging en ontvangt de advocaat volgens de werkprocesbeschrijving de inhoudelijke stukken van de rechtbank en/of kan de advocaat stukken bij de verzoekende partij opvragen.

4.3 Uitvoering

4.3.1 Algemene beeld

Het algemene beeld uit de verdiepende interviews is dat zich geen grote problemen of knelpunten voordoen bij de uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand. Over het algemeen wordt de procedure voor kosteloze rechtsbijstand (grotendeels) uitgevoerd zoals beoogd (conform de Tijdelijke beleidsregel). Wel is het beeld dat in de praktijk de werkwijze rond de toewijzing van een zaak aan een advocaat niet volledig uniform is binnen de rechtspraak. Er bestaan met name verschillen in de werkwijze tussen rechtbanken ten aanzien van het moment waarop het procesdossier met de advocaat wordt gedeeld (voor dan wel nadat de advocaat contact heeft gehad met de ouder). In de interviews worden verder verschillende aandachtspunten genoemd rond de werkwijze bij de pilot. Deze aandachtspunten worden in de volgende paragraaf toegelicht.

¹⁰² Het gaat om advocaten die zijn ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand met de specialisatie civiel jeugdrecht en die zich niet hebben uitgeschreven voor deelname aan de pilot en advocaten met de specialisatie personen- en familierecht die via de opt-in regeling bij de Raad voor Rechtsbijstand kenbaar hebben gemaakt te willen deelnemen aan de pilot.

¹⁰³ Als een andere advocaat (niet zijnde een kantoorgenoot) de zaak oppakt, zal in beginsel een last tot mutatie moeten plaatsvinden om de last tot toevoeging op naam van die andere advocaat te zetten.

4.3.2 Aandachtspunten bij uitvoering

Beoordeling welke ouder een advocaat krijgt toegewezen bij UHP-procedures

De griffies van rechtbanken bepalen in eerste instantie welke ouder een advocaat krijgt toegewezen op grond van de pilot. Bij twijfel wordt dit in overleg met een gerechtsjurist of rechter bepaald. Sommige rechtbanken hebben een regiebureau dat deze beoordeling verricht. Voor medewerkers van de rechtbank is het bij UHP-verzoeken soms lastig te bepalen aan welke ouder de last tot toevoeging moet worden afgegeven. In het geval van een tegengesteld belang tussen beide ouders wordt bij UHP-procedures niet – in tegenstelling tot verzoeken om een gezagsbeëindiging – aan beide ouders afzonderlijk een advocaat toegewezen in het kader van de pilot. Bij verzoeken om een uithuisplaatsing krijgt volgens de Tijdelijke beleidsregel de ouder(s) met gezag of een derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt, kosteloos een advocaat toegewezen. Bij de beoordeling welke ouder (of derde met voogdij) het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt, wordt vaak gekeken naar de inschrijving in de Basisregistratie Personen.

Wanneer bij UHP-zaken twijfel bestaat over welke ouder kosteloos een advocaat behoort te krijgen, is volgens de toelichting bij artikel 1 van de Tijdelijke beleidsregel de inschrijving van de minderjarige in de Basisregistratie Personen doorslaggevend:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

(...)

i. rechtzoekende bij (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW; de ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt; (...)

Toelichting bij artikel 1

In artikel 1 onder i is de definitie van rechtzoekende bij een uithuisplaatsing opgenomen. Indien hierover nog twijfel bestaat, is de inschrijving van de minderjarige in de Basisregistratie Personen doorslaggevend.

Situaties zijn in de praktijk echter vaak niet zwart/wit, waardoor het soms moeilijk is voor medewerkers van de rechtbank om te bepalen aan welke ouder/voogd de advocaat moet worden toegewezen in het kader van een UHP-procedure. Er doen zich geregeld zaken voor waar het volgens gesprekspartners voor de hand zou liggen om aan beide ouders afzonderlijk een advocaat toe te wijzen. In de gesprekken worden in dat kader bijvoorbeeld de volgende situaties benoemd:

- er is sprake van co-ouderschap;
- er is sprake van een reeds langdurige betrokkenheid van pleegouders;
- ouders zijn formeel nog wel op hetzelfde adres ingeschreven, maar wonen in de praktijk niet meer samen.

Het feit dat in de genoemde situaties enkel aan één bepaalde ouder kosteloos een advocaat wordt toegewezen, kan voor onbegrip zorgen bij de andere ouder. De ouders krijgen namelijk op het moment dat een verzoekschrift wordt ingediend wel een flyer vanuit de GI of RvdK met informatie over de pilot waarin staat dat gebruik kan worden gemaakt van kosteloze rechtsbijstand. Wanneer vervolgens blijkt dat slechts één van de ouders kosteloos een advocaat krijgt toegewezen is dit mogelijk verwarrend en moeilijk te begrijpen voor de andere ouder.

Bij gescheiden ouders, wat regelmatig voorkomt bij UHP-procedures, kan het lastig te accepteren zijn wanneer de ene ouder kosteloos een advocaat krijgt en de andere ouder moet betalen voor een advocaat (en/of is aangewezen op gesubsidieerde rechtsbijstand tegen betaling van een eigen bijdrage). De ouder die geen kosteloze rechtsbijstand krijgt, zal zich minder gesteund voelen. Enkele gesprekspartners geven aan dat dit bijvoorbeeld ook voor ongemakkelijke situaties kan zorgen voorafgaand en tijdens de zitting bij de rechtbank. Enkele geïnterviewde griffiemedewerkers geven aan dat zij in deze situatie ook soms telefoontjes/vragen krijgen van ouders en advocaten over de gemaakte keuze voor kosteloze toewijzing van de advocaat. Ook voor medewerkers van GI's en RvdK geldt dat zij soms te maken krijgen met vragen van ouders waarbij het lastig is om uit te leggen waarom de ene ouder wel en de andere ouder geen kosteloze rechtsbijstand krijgt.

Verder wordt in gesprekken aangegeven dat de ervaring is dat hoe korter de tijd tussen het UHP-verzoek en de scheiding van de ouders, hoe onduidelijker de situatie is en des te lastiger het (soms) kan zijn om te bepalen wie van de ouders een advocaat moet krijgen. Ook omdat er in dat geval vaak geen duidelijke (omgangs)regeling is, is het lastiger om te bepalen wie van de ouders een advocaat toegewezen zou moeten krijgen.

Uit gesprekken met medewerkers van de rechtspraak volgt dat er in een beperkt gevallen na intern overleg uiteindelijk wel aan beide ouders afzonderlijk een advocaat is toegewezen door de rechtbank. In deze gevallen werd het dermate ongewenst en moeilijk uitlegbaar gevonden om slechts één van de ouders kosteloos een advocaat toe te wijzen, dat is besloten om – in afwijking van de Tijdelijke beleidsregel – voor beide ouders een last tot toevoeging af te geven.

Hieronder worden enkele concrete praktijkvoorbeelden benoemd waar het voor de griffie lastig was om te beoordelen aan welke ouder kosteloos een advocaat zou moeten worden toegewezen. In twee voorbeelden is uiteindelijk aan beide ouders afzonderlijk een advocaat toegewezen:

- Situatie waar de grootouder voogdij heeft over de minderjarige, maar waar de minderjarige al meer dan een jaar bij de oom woont. De rechtbank wijst aan de oom een advocaat toe.
- In 2014 was sprake van een positieve ouderschapsbeoordeling, waardoor de insteek was dat de minderjarige bij hen zal opgroeien. In 2016 scheiden de ouders, waarna de minderjarige bij de grootouders van moederszijde verblijft en niet meer bij de ouders (vanwege eigen problematiek). In 2023 wordt de minderjarige vanwege zijn beperkingen en epilepsie op vrijwillige basis in een woongroep geplaatst. In de weekenden is de minderjarige om het weekend bij moeder en zijn grootouders. Voor de vader wordt onderzoek gedaan naar een passende omgangsregeling. Vervolgens volgt wegens strijd tussen ouders een verzoek tot OTS en uithuisplaatsing. De rechtbank wijst na overleg zowel aan de moeder als vader een advocaat toe.
- Ouders hebben gezamenlijk gezag, waarbij het hoofdverblijf van de twee kinderen bij de vader is bepaald en waar de kinderen tot medio december 2023 ook in de BRP stonden ingeschreven. Per november 2023 verblijven de kinderen feitelijk bij de moeder, dit in afstemming met de moeder en vrijwillige hulpverlening (maar zonder medeweten en toestemming van vader). Vanaf medio december 2023 staan de kinderen bij de moeder ingeschreven in de BRP en er volgt een verzoek tot OTS en uithuisplaatsing. Ten tijde van het raadsonderzoek stonden de kinderen volgens het raadsrapport nog bij de vader in de BRP ingeschreven. Het verzoek tot uithuisplaatsing grijpt dus in op het gezinsleven van hem met de kinderen, maar ten tijde van het verzoek woonden de

kinderen inmiddels bij de moeder. De rechtbank wijst na overleg zowel aan de moeder als vader een advocaat toe.

Naast bovengenoemde voorbeelden waar niet geheel conform de regeling van de pilot kosteloos een advocaat is toegewezen, is ook vermeldenswaardig dat in februari 2024 een rechter ambtshalve een last tot toevoeging heeft afgegeven in een procedure rond een verzoek tot verlenging van een uithuisplaatsing waar ook het perspectiefbesluit aan de orde kwam.¹⁰⁴ Ondanks dat een wettelijke grondslag ontbreekt voor een ambtshalve toevoeging van een advocaat aan de ouders bij toetsing van een perspectiefbesluit en de ouders op grond van de pilot niet in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand, overwoog de kinderrechter dat een dergelijke toevoeging op grond van artikel 6 EVRM in het betreffende geval vereist was.¹⁰⁵ Naar het oordeel van de rechter heeft het perspectiefbesluit een zeer ingrijpend karakter, worden de belangen van ouders door het ontbreken van rechtsbijstand onvoldoende behartigd en kan deze waarborg wel gecreëerd worden door ambtshalve een advocaat aan de ouders toe te voegen. Dit oordeel baseert de kinderrechter onder meer op het arrest van 6 juli 2009 van het EHRM (*Nenov tegen Bulgarije*)¹⁰⁶ en een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 december 2023¹⁰⁷ waarin is overwogen:

“...dat de specifieke omstandigheden van een zaak in ogenschouw genomen moeten worden en dat het gebrek aan rechtsbijstand tot gevolg kan hebben dat een partij de mogelijkheid wordt ontnomen om tot een doeltreffende verdediging te komen, terwijl het voorliggende geschil tot een aanzienlijke verzwakking van de verhouding tussen die partij en diens kinderen zou kunnen leiden en dus inbreuk zou kunnen maken op een wezenlijk element van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Onder die omstandigheden is de eerbiediging van het recht op een eerlijk proces ook een waarborg voor het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven”.

Contact leggen met ouder(s)

Uit gesprekken volgt dat het soms betrekkelijk lang duurt voordat het advocaten lukt om contact te leggen met de ouder en dat het voor advocaten lastig kan zijn om ouders te bereiken om toestemming te krijgen om de ouder te vertegenwoordigen. Met name wanneer er weinig tijd zit tussen de toewijzing van een zaak en de zitting (bijvoorbeeld bij een spoed UHP) kan dit problematisch zijn. Immers, wanneer het veel tijd kost om contact te leggen met de ouder, is de tijd tot de zitting nog korter. Daardoor is er voor de advocaat minder de gelegenheid om het dossier goed te bestuderen en om eventueel navraag te doen bij de GI/RvdK over het verzoek en de situatie/voorgeschiedenis van de ouder, wat mogelijk ten koste kan gaan van het voeren van een goed inhoudelijk verweer.

De contactgegevens van de ouder worden – indien bekend – door de GI en RvdK vermeld op het bijzonderhedenformulier dat met het verzoekschrift naar de rechtbank wordt toegestuurd. Soms zijn echter alleen de adresgegevens van de ouder (bij de rechtbank) bekend, waardoor de advocaat alleen een brief kan sturen naar de ouder. Het komt dan regelmatig voor dat er geen reactie volgt van de ouder. Het kan bijvoorbeeld zijn dat het adres niet klopt, de ouder de brief niet opent of dit wel doet maar vervolgens geen contact zoekt met de advocaat. Dat ouders niet reageren kan voortkomen uit achterdocht of wantrouwen.

¹⁰⁴ Met analoge toepassing van artikel 817 lid 2 Rv.

¹⁰⁵ Rb. Noord-Nederland 2 februari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:636.

¹⁰⁶ EHRM 6 juli 2009, nr. 33738/02 (*Nenov t. Bulgarije*).

¹⁰⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9325.

Meerdere geïnterviewde advocaten hebben het idee dat het in deze gevallen vaak gaat om ouders die bijvoorbeeld met bepaalde problematiek kampen (zoals verslaving, schuldenproblematiek, licht verstandelijke beperking, etc.) en die moeilijk bereikbaar zijn (ook voor andere instanties) en niets van zich laten horen. Verder wordt gewezen op ouders die de Nederlandse taal niet (goed) machtig zijn. Dit bemoeilijkt uiteraard ook het contact tussen advocaat en ouder wanneer het uiteindelijk wel lukt om de ouder te bereiken.

Wanneer een advocaat (behalve adresgegevens) geen andere contactgegevens heeft van de ouder en de ouder niet van zich laat horen, wordt door de advocaat soms nog geprobeerd om via de betrokken (gezinsvoogd van een) GI of de RvdK contactgegevens te verkrijgen. Het komt echter voor dat de GI/RvdK geen contactgegevens wil verstrekken, omdat de advocaat (nog) geen toestemming van de ouder heeft om hem/haar te vertegenwoordigen.

Meerdere geïnterviewde advocaten geven aan enkele gevallen te hebben meegemaakt waarin het uiteindelijk niet lukt om tijdig contact op te nemen met de ouder voorafgaand aan de zitting. Deze advocaten hadden al wel van de betreffende rechtbank de bijbehorende stukken ontvangen (zie ook het volgende aandachtspunt) en een last tot aanwijzing gekregen en zijn vervolgens ook naar de zitting gekomen zonder dat de ouder verscheen. Door verschillende advocaten is tijdens de gesprekken aangegeven dat het in dergelijke gevallen geen meerwaarde heeft en ook niet wenselijk is dat de advocaat ter zitting verschijnt. De advocaat heeft immers geen toestemming van de ouder om hem/haar te vertegenwoordigen. Bovendien is er geen contact geweest met de ouder, waardoor de advocaat ook niet weet of de ouder het wel of niet eens is met het verzoek en om welke reden(en). De advocaat kan daardoor geen inhoudelijk verweer voeren tijdens de zitting. Deze situatie kan zich overigens niet voordoen wanneer de advocaat pas – conform de werkprocesbeschrijving van de rechtspraak – de stukken ontvangt en een last tot aanwijzing wordt afgegeven nadat de advocaat toestemming heeft van de ouder en met de ouder contact heeft gehad.

Informatievoorziening ouders over kosteloze rechtsbijstand

Ouders ontvangen vanuit de GI/RvdK een flyer met informatie over de pilot en de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Daarnaast wordt in de oproepbrief van de rechtbank (uitnodiging voor de zitting) aangegeven dat de ouder recht heeft op een gratis advocaat en dat de door de rechtbank aangewezen advocaat zo snel mogelijk contact zal opnemen met de ouder. Ondanks deze schriftelijke informatievoorziening, volgt uit interviews dat ouders niet altijd bekend zijn met de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand in het kader van de pilot. Kennelijk leest niet elke ouder de informatie of wordt deze informatie onvoldoende begrepen door sommige ouders.

Geïnterviewde advocaten vertellen dat bij het eerste contactmoment de ouder soms nog niet op de hoogte is van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het feit dat een door de rechtbank aangewezen advocaat contact opneemt met de ouder. Advocaten ervaren (daarom) in eerste instantie soms wat weerstand van de ouder of de ouder reageert eerst achterdochtig of argwanend, omdat hij wordt benaderd door iemand die hij niet kent, en heeft dan vragen over bijvoorbeeld de kosten van rechtsbijstand en wat de bedoeling van de betreffende advocaat is. Advocaten moeten daarom in die gevallen eerst de nodige uitleg geven over de pilot, de mogelijkheid dat de ouder kosteloos kan worden bijgestaan en het verdere verloop van de procedure.

De RvdK of GI dienen de ouder in principe te informeren over een UHP- of GZBM-verzoek voordat het verzoekschrift wordt ingediend bij de rechtbank. Daarbij worden de inhoud en details van het verzoek toegelicht, tenzij de omstandigheden dit onmogelijk maken (zoals redenen van veiligheid). Bij een spoeduisplaatsing is de afspraak dat dit zo spoedig mogelijk gebeurt na de ontvangst van de spoedbeschikking van de rechtbank. Bij een spoeduisplaatsing komt het vaker voor dat bewust de afweging wordt gemaakt om ouders (nog) niet op de hoogte te brengen van het spoedverzoek, bijvoorbeeld in verband met de problematiek van de ouder(s), een bedreigende situatie (waar de ouder zichzelf of het kind mogelijk iets gaat aandoen) of vluchtgevaar.

In enkele gesprekken met medewerkers van GI's en de RvdK is aangegeven dat er een beperkt aantal gevallen bekend is van verzoeken rond een (spoed)uisplaatsing waar de advocaat contact opnam met de ouder voordat de ouder überhaupt wist dat het kind uit huis zou worden geplaatst (of in de veronderstelling was dat alleen een verzoek tot ondertoezichtstelling zou worden ingediend). In deze gevallen was de ouder nog niet door de GI of RvdK geïnformeerd over het verzoek.

Het wordt zeer onwenselijk geacht dat de ouder voor het eerst via een (onbekende) advocaat moet vernemen dat een verzoek tot een uithuisplaatsing is gedaan, zonder dat de GI of RvdK de ouder hierover eerst heeft geïnformeerd met een toelichting van de redenen van het verzoek. Dit wordt in verschillende interviews genoemd als aandachtspunt waar betere werkafspraken over moeten worden gemaakt tussen GI's, de RvdK en de rechtbanken, zodat de werkprocessen van de jeugdbescherming en de rechtbanken beter op elkaar worden afgestemd.

Delen stukken met advocaat

In de eerste tussenrapportage van mei 2023 van deze evaluatie werd al als aandachtspunt geconstateerd dat rechtbanken het procesdossier delen met de advocaat nog voordat expliciet aan de ouders is gevraagd of zij behoefte hebben aan rechtsbijstand. Mede naar aanleiding hiervan en met het oog op de uitbreiding van de pilot per oktober 2023 is het werkproces aangepast en is in de (landelijke) werkprocesbeschrijving van de rechtspraak vastgelegd dat de rechtbank pas de stukken van het dossier deelt met de advocaat, nadat de advocaat contact heeft opgenomen met de ouder en de ouder (mondeling) heeft aangegeven bijstand van de advocaat te willen. Dit is om de privacy van de rechtzoekende te waarborgen. Wanneer de ouder namelijk geen (kosteloze) rechtsbijstand wil, dan is het onwenselijk dat een advocaat zonder toestemming van de ouder voortijdig de stukken van het dossier ontvangt terwijl deze advocaat de ouder niet zal bijstaan in de procedure.

Uit gesprekken met advocaten en betrokkenen bij de rechtspraak blijkt dat in de praktijk verschillen bestaan tussen arrondissementen in de rond de pilot gevolgde werkwijze. De meeste rechtbanken sturen – conform het landelijke werkproces – de stukken pas naar de advocaat nadat de ouder heeft ingestemd met de rechtsbijstand. Er zijn echter ook verschillende rechtbanken die (ook na de aangepaste werkafspraken per oktober 2023) de stukken (soms) al naar de advocaat sturen zodra hij heeft aangegeven de zaak aan te nemen en beschikbaar te zijn voor de zitting, dus nog voordat contact is opgenomen met de ouder.

Hoewel door het voortijdig delen van de stukken privacygevoelige informatie wordt gedeeld met de advocaat, terwijl de betreffende ouder daar niet van op de hoogte is en het ook nog niet zeker is dat de ouder zich wel door de advocaat wil laten bijstaan, noemen advocaten verschillende voordelen van deze werkwijze. Door al de beschikking te hebben over het dossier voordat contact wordt gezocht met de ouder, kan de advocaat kennisnemen van de zaak

en de situatie van de ouder. Dit kan helpen om het gesprek met de ouder op een bepaalde manier in te steken en stelt de advocaat (beter) in staat om tijdens het eerste gesprek al gericht bepaalde vragen te stellen, de ouder van informatie te voorzien en eventueel advies te geven. Dat werkt beter dan wanneer de advocaat de ouder volledig ‘blanco’ moet benaderen zonder te beschikken over enige informatie over de situatie van de ouder. Een ander genoemd voordeel is dat in het dossier ook contactgegevens van de ouder(s) kunnen zitten (waar de rechtbank niet altijd over beschikt), wat het gemakkelijker maakt om contact op te nemen met de ouder. Advocaten wijzen er bovendien op dat zij vanwege hun beroepsgeheim gebonden zijn tot geheimhouding, waardoor het voortijdig delen van het dossier minder bezwaarlijk zou zijn.

In enkele gesprekken wordt een vergelijking gemaakt met de werkwijze rond de ambtshalve toevoeging van advocaten bij een crisismaatregel op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) of een last tot inbewaringstelling op grond van de Wet zorg en dwang (Wzd). In deze zaken krijgt de advocaat ook voortijdig de stukken van de rechtbank. Belangrijk verschil is wel dat bij dit type zaken sprake is van psychiatrisch patiënten die (mogelijk) wilsonbekwaam zijn en dus geen weloverwogen beslissing kunnen nemen over bijstand door een advocaat. Bovendien wordt bij dit type zaken gewerkt met een piketregeling met (voorkeurs)piketadvocaten en zogenoemde ‘stamadvocaten’ (een advocaat die verbonden blijft aan een cliënt). Piketmeldingen die binnenkomen worden geautomatiseerd toegewezen aan een advocaat. In zaken op basis van de Wvggz en Wzd is er een wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking, daarom is er geen toestemming nodig voor het delen van gegevens en/of het dossier.

Transparantie werkwijze toewijzen zaak advocaat

Bij de huidige werkwijze wordt door de griffie van de rechtbank ‘willekeurig’ (aselect) bij toerbeurt een zaak toegewezen aan een advocaat op basis van actuele verwijzingslijsten met daarop de namen van advocaten met de specialisaties civiel jeugdrecht en/of personen- en familierecht die deelnemen aan de pilot. In enkele gesprekken met advocaten en medewerkers van de rechtspraak is aangegeven dat het toewijzen van een advocaat bij deze werkwijze weinig transparant is en het risico bestaat dat bepaalde advocaten verhoudingsgewijs vaker een zaak krijgen toegewezen dan andere advocaten. In enkele gesprekken met griffiemedewerkers van de rechtbank wordt bovendien aangegeven dat deze werkwijze betrekkelijk tijdrovend en omslachtig is, omdat op een aparte lijst per advocaat moet worden bijgehouden hoeveel zaken zijn toegewezen in het kader van de pilot.

Verzoeken tot beëindiging voogdij

Tot juni 2024 bleek niet duidelijk uit de Tijdelijke beleidsregel dat verzoeken tot beëindiging van voogdij (ex. artikel 1:327 BW jo. 1:329 BW) ook onder de pilot vallen. In artikel 1, onder i, van de Tijdelijke beleidsregel is alleen een definitie opgenomen van rechtzoekende bij gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 jo. 1:267 BW; in de definitiebepaling (en de toelichting) wordt niet expliciet verwezen naar artikel 1:327 BW e.v. Ook de titel van de Tijdelijke beleidsregel verwijst alleen naar de artikelen 1:266 jo. 1:267 BW. Tegelijkertijd wordt in de definitie van rechtzoekende bij gezagsbeëindiging ook gesproken over ‘derde(n) met voogdij van wie de voogdij mogelijk wordt beëindigd’. Hieruit kan indirect worden afgeleid dat de pilot ook betrekking heeft op verzoeken tot beëindiging van voogdij.

Uit de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel (tot juni 2024) bleek niet dat verzoeken tot beëindiging van voogdij (ex. artikel 1:327 jo. 1:329 BW) buiten de reikwijdte van de pilot vallen. In de toelichting werd alleen vermeld dat verzoeken tot gezagsbeëindiging als bedoeld in

artikel 1:251a BW en verzoeken tot voorlopige voogdij als bedoeld in artikel 1:241 BW buiten de reikwijdte vallen van de beleidsregel. Vanuit de ketenpartners (Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak) is aangegeven dat het wel de bedoeling is dat verzoeken tot beëindiging van voogdij onder de pilot vallen en dat derden met gezag van wie voogdij mogelijk wordt beëindigd kosteloos een advocaat kunnen krijgen. Gebleken is echter dat niet bij alle rechtbanken duidelijk was dat verzoeken tot beëindiging van voogdij onder de pilot vallen. Het kan daarom per rechtbank verschillen of bij dit type verzoek ook daadwerkelijk kosteloos een advocaat is toegewezen aan de betrokkene.

De toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel is per juni 2024 – met de verlenging van de beleidsregel tot 1 januari 2025 – verduidelijkt door in de toelichting bij de definitiebepaling van ‘rechtzoekende’ expliciet te vermelden dat hieronder ook derde(n) met voogdij worden verstaan van wie de voogdij mogelijk wordt beëindigd ex de artikel 1:327 jo. 1:329 BW.

4.4 Uitvoeringslasten en kosten

4.4.1 Inleiding

Voor wat betreft de uitvoeringslasten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kan onderscheid worden gemaakt in directe uitvoeringslasten en indirecte uitvoeringslasten. De directe uitvoeringslasten houden rechtstreeks verband met de feitelijke uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand door de betrokken ketenpartners, in het bijzonder de rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand.

De pilot kosteloze rechtsbijstand kan ook op meer indirecte wijze zorgen voor extra uitvoeringslasten (in verband met extra tijds-/capaciteitsinzet) voor ketenpartners en betrokken procesdeelnemers bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Aangezien ambts-halve een last tot toevoeging wordt afgegeven bij procedures die onder de pilot vallen, worden ouders in meer procedures bijgestaan door een advocaat (ten opzichte van de situatie voordat de pilot van start ging). Dit blijkt ook uit de cijfers van de rechtspraak (zie paragraaf 3.4). Het feit dat een advocaat betrokken is bij een UHP- of GZBM-procedure kan betekenen dat deze procedure op een andere manier verloopt dan een procedure waar de ouders geen rechtsbijstand hebben. De betrokkenheid van de advocaat kan bijvoorbeeld invloed hebben op de voorbereidingstijd van procesdeelnemers, de zittingstijd en de doorlooptijd van de procedure en kan op die manier eventueel zorgen voor extra uitvoeringslasten. Ook kan gedacht worden aan andere effecten bij het verdere verloop van de procedure, zoals meer nevenverzoeken, aanhoudingen of meer hoger beroepszaken.

In paragraaf 4.4.2 wordt nader ingegaan op de directe uitvoeringslasten van de pilot. In paragraaf 4.4.3 komen de indirecte uitvoeringslasten aan de orde. Het gaat daarbij primair om kwalitatieve bevindingen op basis van interviews met betrokkenen bij de verschillende ketenpartners. Er zijn geen kwantitatieve gegevens bij de ketenpartners (rechtspraak, RvdK, GI's) beschikbaar over de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de directe uitvoering van de pilot en de mogelijke indirecte uitvoeringslasten. Er zijn ook geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de voorbereidingstijd van procesdeelnemers en de gemiddelde zittingsduur. In paragraaf 4.4.3 wordt wel ingegaan op de data (zoals ook besproken in hoofdstuk 3) die zijn verkregen ten aanzien van de gemiddelde doorlooptijden van procedures, het aantal verzoeken om aanhouding en het aantal ingeplande zittingen per jaar. Deze indicatoren kunnen indirect een beeld geven van eventuele (extra) uitvoeringslasten.

In paragraaf 4.4.4 wordt ingegaan op de kosten van de pilot, waarbij onderscheid kan worden gemaakt in de directe en indirecte kosten. Op basis van het aantal door de Raad voor Rechtsbijstand geregistreerde toevoegingen kan een voorzichtige inschatting worden gemaakt van de directe kosten van de pilot. Er zijn echter geen data beschikbaar die inzicht geven in de indirecte kosten van de pilot. Deze kosten hangen samen met de uitvoeringslasten voor de ketenpartners gerelateerd aan de eventuele (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de feitelijke uitvoering van de pilot en/of in verband met de frequentere betrokkenheid van een advocaat in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

4.4.2 Directe uitvoeringslasten

Rechtspraak

Met name de (griffies van) rechtbanken hebben te maken met meer uitvoeringslasten in verband met de uitvoering van de pilot, omdat zij extra tijd kwijt zijn in verband met de toewijzing van een ‘pilotzaak’ aan een advocaat. Medewerkers van de griffie moeten allereerst beoordelen of een ingekomen verzoek wel of niet onder de pilot valt. Bij een verzoek tot uithuisplaatsing moet de griffiemedewerker vervolgens beoordelen wie van de ouder kosteloos een advocaat krijgt toegewezen. Zoals in paragraaf 4.3.2 is aangegeven is het in de praktijk soms lastig te bepalen aan wie van de ouders de advocaat moet worden toegewezen. Voor deze beoordeling is de griffie vaak genooddacht om de stukken bij het verzoekschrift door te nemen om na te gaan bij wie van de ouders het kind (waar het verzoek tot een uithuisplaatsing betrekking op heeft) feitelijk verblijft en wie van de ouders gelet op de specifieke situatie het beste een advocaat zou moeten krijgen. Het komt daarbij ook geregeld voor dat bij twijfel de griffiemedewerker moet overleggen met bijvoorbeeld een gerechtsjurist of rechter hoe om te gaan met een bepaalde zaak/situatie. Bij verschillende rechtbanken is er een regiebureau dat deze rol vervult. Bij een verzoek tot gezagsbeëindiging moet de griffie nagaan of sprake is van een tegengesteld belang waarbij beide ouders afzonderlijk een advocaat moet worden toegewezen (bij verzoeken tot gezagsbeëindiging dient de RvdK in beginsel op het bijzonderhedenformulier aan te geven of sprake is van een tegengesteld belang).

Verder zijn (griffie)medewerkers van de rechtbank in het kader van de pilot (extra) tijd kwijt in verband met:

- het opvragen van aanvullende/ontbrekende gegevens bij de GI of RvdK (bijvoorbeeld wanneer contactgegevens van de ouder(s) op het bijzonderhedenformulier ontbreken);
- het controleren of de ouder in een eerdere procedure rechtsbijstand had van een (voorkeurs)advocaat;
- het opnemen van contact met een advocaat op basis van de verwijzingslijst van ingeschreven gespecialiseerde advocaten (die in de buurt van de woonplaats van de ouder actief is), informeren of de advocaat beschikbaar is (voor een bepaalde zittingsdatum) en de zaak kan/wil aannemen, vervolgens opsturen van de stukken (op basis van terugkoppeling van de advocaat over het contact met/toestemming van de ouder) en het vervolgens afgeven van de aanwijzing;
- de mutatie van een eerder afgegeven aanwijzing wanneer (alsnog) een voorkeursadvocaat of andere advocaat de ouder gaat bijstaan;
- het beantwoorden van telefoontjes/vragen van ouders of advocaten over de pilot en de ambtshalve toewijzing van een advocaat.

Uit enkele gesprekken met griffiemedewerkers komt een wisselend beeld naar voren wat betreft de werkbelasting in verband met de pilot. De ene medewerker vindt de extra belasting fors, terwijl volgens andere medewerkers de extra belasting meevalt.

Raad voor Rechtsbijstand

De extra uitvoeringslasten voor de Raad voor Rechtsbijstand zijn relatief beperkt. De Raad voor Rechtsbijstand heeft te maken met beperkte extra uitvoeringslasten in verband met:

- een groter volume aan zaken in verband met de verwerking van lasten tot aanwijzing vanuit de rechtbank;¹⁰⁸
- het beantwoorden van (extra) telefoontjes van advocaten met vragen over de pilot: deze vragen hebben bijvoorbeeld betrekking op de reikwijdte van de pilot en de vraag waarom bepaalde type zaken niet onder de pilot vallen en de advocaat een reguliere toevoeging moet aanvragen;
- de registratie van zaken die onder de pilot vallen;
- het ‘beheren’ van de opt-in regeling voor personen- en familierechtadvocaten en de opt-out regeling voor jeugdrechtadvocaten die meedoen aan de pilot: dit leverde met name wat extra werk op vlak na de uitbreiding van de pilot per 1 oktober 2023.

RvdK en GI's

Uit gesprekken met betrokkenen bij de RvdK en GI's volgt dat zij zeer beperkt te maken hebben met extra uitvoeringslasten in verband met de uitvoering van de pilot. De RvdK en GI's hebben voornamelijk in het administratieve voortraject een rol bij de uitvoering van de pilot, bijvoorbeeld in verband met het invullen van de benodigde gegevens voor het bijzonderhedenformulier en informatieverstrekking. De uitbreiding van de pilot naar UHP-zaken betekende dat het interne (administratieve) werkproces enigszins is veranderd, bijvoorbeeld doordat aanvullende gegevens op het bijzonderhedenformulier moeten worden vermeld. Het beeld is verder dat het aantal vragen van ouders (over het verzoek) richting medewerkers van de RvdK niet significant is toegenomen. In een groepsgesprek met de RvdK is benoemd dat als gevolg van de betrokkenheid van een advocaat eventuele vragen van ouders minder vanuit de emotie komen, maar vaker inhoudelijker zijn nadat de ouder de zaak heeft doorgenomen met de advocaat.

4.4.3 Indirecte uitvoeringslasten

Algemene beeld

Het algemene beeld uit de interviews is dat de effecten van de (frequentere) betrokkenheid van een advocaat op de (indirecte) uitvoeringslasten beperkt zijn voor de ketenpartners c.q. procesdeelnemers. De meeste geïnterviewde procesdeelnemers geven aan dat zij sinds de start van de pilot niet hebben ervaren dat de frequentere betrokkenheid van een advocaat significante invloed heeft op hun werkzaamheden. Verder volgt uit de data van de rechtspraak (vooralsnog) niet dat sprake is van een (significante) toename van het aantal hoger beroepszaken, de doorlooptijden van procedures en het aantal geplande zittingen. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende aspecten die van invloed kunnen zijn op de indirecte uitvoeringslasten.

¹⁰⁸ Het grootste deel van de extra kosten in verband met de pilot houdt verband met het feit dat kosteloze rechtsbijstand wordt geboden en daardoor in de meeste UHP- en GZBM-zaken een toevoeging (of twee toevoegingen aan beide ouders afzonderlijk) wordt afgegeven op last/aanwijzing (zonder eigen bijdrage en administratieve kostenvergoeding) in plaats van een reguliere toevoeging op aanvraag (met eigen bijdrage en administratieve kostenvergoeding). De meerkosten in verband met een groter volume aan zaken waar een toevoeging wordt afgegeven moet worden afgezet tegen het (lagere) aantal reguliere toevoegingen dat werd afgegeven voor de start van de pilot en de besparing in tijd die gepaard ging met de administratieve behandeling van deze 'reguliere' toevoegingen op aanvraag.

Vorbereidingstijd procesdeelnemers

Het effect van de betrokkenheid van een advocaat op de voorbereidingstijd van procesdeelnemers is beperkt, zo volgt uit interviews. In gesprekken met medewerkers van GI's en de RvdK wordt aangegeven dat jeugdbeschermers van GI's en zittingsvertegenwoordigers van de RvdK in principe geen (of maar weinig) extra voorbereidingstijd nodig hebben wanneer zij weten dat een advocaat de ouder bijstaat in de procedure. Daarbij wordt wel aangegeven dat relatief onervaren zittingsvertegenwoordigers zich mogelijk wat langer zullen voorbereiden voor de zitting, met het oog op eventuele (extra) vragen en verweerpunten die de advocaat tijdens de zitting naar voren kan brengen. Ook geïnterviewde kinderrechters geven aan in principe geen extra voorbereidingstijd te hebben vanwege de betrokkenheid van een advocaat.

In interviews wordt wel opgemerkt dat er sprake is van meer voorbereidingstijd wanneer schriftelijke stukken worden gewisseld voorafgaand aan de zitting. Wanneer de advocaat een verweerschrift opstelt, moet dit stuk door de andere procesdeelnemers worden doorgenomen. Daarnaast kan het zijn dat de GI/RvdK naar aanleiding van het verweerschrift weer een nadere schriftelijke reactie opstelt, ook dit kost extra tijd. Uit gesprekken volgt echter dat het bij UHP- en GZBM-procedures in de praktijk maar erg weinig voorkomt dat een advocaat voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken (zoals een verweerschrift) indient. Advocaten geven hiervoor als reden dat er vaak (te) weinig tijd is voorafgaand aan een zitting om een verweerschrift op te stellen en in te dienen (in het geval de ouder het niet eens is met het verzoek). Verschillende geïnterviewde rechters wijzen er op dat het voordelen heeft wanneer voorafgaand aan de zitting een verweerschrift wordt ingediend. De standpunten van de verschillende partijen zijn daardoor immers al schriftelijk kenbaar gemaakt, waardoor voorafgaand aan de zitting duidelijk is wat de verweergonden zijn. Dit kan er ook aan bijdragen dat de zitting uiteindelijk efficiënter en effectiever verloopt en waarbij de focus ligt op de belangrijkste verweergonden.

Duur van de zitting

Voor wat betreft de duur van de zitting is vanuit de rechtspraak – in anticipatie op de pilot – geadviseerd dat de rechtbanken 45 minuten (in plaats van 30 minuten) aanhouden bij het inplannen en inroosteren van zittingen die onder de pilot vallen. Niet elke rechtbank hanteert echter deze lijn en het verschilt per rechtbank hoeveel tijd wordt ingeroosterd en op welke wijze zittingen worden ingepland.

De meeste gesprekspartners hebben het idee dat de zitting wat langer duurt wanneer een advocaat betrokken is. Dit betekent namelijk dat niet alleen de ouder ter zitting het woord krijgt om zijn/haar verhaal te doen, maar dat de advocaat ook het standpunt van de ouder naar voren brengt. Daarnaast kan een advocaat met meer verweerpunten komen, een langer pleidooi houden, met bepaalde verzoeken en meer (juridische) vragen komen richting de andere procesdeelnemers.

Tegelijkertijd wijzen veel gesprekspartners erop dat de betrokkenheid van de advocaat ervoor zorgt dat de zitting gestroomlijnder en efficiënter verloopt, doordat vooral de advocaat het woord voert namens de ouder en daarbij vooral de inhoudelijk (juridisch) relevante punten naar voren brengt. Het zal daardoor minder snel voorkomen dat de ouder zeer langdurig het woord neemt. Daarnaast bereidt de advocaat de ouder (beter) voor op de zitting, waardoor de rechter minder uitgebreid stil hoeft te staan bij de procedure en het verloop van de zitting en/of toelichting hierover moet geven wanneer vragen bij de ouder bestaan. In zoverre kan de betrokkenheid van de advocaat ook weer tijd besparen tijdens de zitting. Een deel van de

gesprekspartners heeft daarom ook het idee dat zittingen over het algemeen zelfs korter duren wanneer een advocaat ouders bijstaat in vergelijking met procedures waar ouders niet worden bijgestaan door een advocaat.

Impactanalyse RvdK

De RvdK heeft over de periode 1 januari 2023 t/m 1 mei 2024 een impactanalyse uitgevoerd van de pilot. Daarbij zijn op 3 locaties – een kleine, middelgrote en grote locatie (Den Bosch, Zwolle en Den Haag) – zittingsvertegenwoordigers gevraagd om een aantal zaken bij te houden bij GZBM- en UHP-procedures die onder de pilot vallen: aanwezigheid van advocaat, aanwezigheid van andere partijen, duur van de zitting en eventuele bijzonderheden.

Uit de resultaten van deze monitor volgt dat de gemiddelde duur van een zitting bij GZBM-zaken 34,5 minuten bedraagt en bij UHP-zaken 38 minuten. De nulmeting (periode voor de start van de pilot) omtrent de gemiddelde zittingsduur is gebaseerd op een kostprijsonderzoek uitgevoerd door AEF (dit rapport is niet openbaar), waar is geconstateerd dat de gemiddelde zittingsduur bij zowel GZBM- als UHP-zaken 30 minuten bedraagt. Uit de monitor van de RvdK volgt dat de gemiddelde zittingsduur gedurende de pilot dus enigszins is toegenomen: een verschil van 4,5 minuten bij GZBM-zaken en een verschil van 8 minuten bij UHP-zaken. Deze bevindingen zijn in lijn met de ervaringen van de meeste gesprekspartners, die aangeven het beeld te hebben dat een zitting over het algemeen wat langer duurt wanneer een advocaat betrokken is.

Opstellen beschikking

De meeste geïnterviewde rechters hebben niet het idee dat het opstellen van de beschikking (na de mondelinge uitspraak) aanmerkelijk langer duurt wanneer een advocaat de ouder(s) bijstaat. Enkele geïnterviewde gerechtsjuristen – die meestal de conceptbeschikking opstellen – geven aan dat zij doorgaans wel (beperkt) meer tijd kwijt zijn aan het opstellen van een beschikking wanneer een advocaat betrokken is en sinds de pilot is gestart.

Of het schrijven van de beschikking langer duurt is afhankelijk van de aard en complexiteit van de zaak. In de gevallen dat de advocaat een uitgebreid verweer heeft gevoerd en veel verschillende (juridische) bezwaren opwerpt tegen het verzoek, kan het zijn dat het opstellen van de beschikking daardoor langer duurt. Er zijn dan immers meer onderdelen/aspecten die moeten worden meegenomen in de (motivering van) de beslissing van de rechter.

Doorlooptijd van de procedure

Wanneer rekening moet worden gehouden met de verhinderdata van de advocaat, kan dat betekenen dat zittingen later gepland worden waardoor de doorlooptijd van de procedure langer wordt. Uit gesprekken volgt dat het enigszins per rechtbank verschilt in hoeverre rekening wordt gehouden met verhinderdata van de advocaat. Het beeld is dat bij verschillende rechtbanken de zittingen doorgaans al gepland zijn voordat een zaak wordt toegewezen aan een advocaat. Wanneer de griffie contact opneemt met de advocaat om te informeren of de advocaat de zaak wil/kan aannemen, wordt bij deze rechtbanken geen of in beperkte mate rekening gehouden met verhinderdata van de advocaat; als de advocaat verhinderd is op de geplande zittingsdatum, dan wordt door de griffie vaak een andere advocaat op de lijst benaderd. Uit enkele andere gesprekken volgt dat er ook rechtbanken zijn waar de zitting wordt gepland afhankelijk van de verhinderdata van de advocaat, wat mogelijk een effect kan hebben op de doorlooptijd van de procedure. De data van de rechtspraak laten (vooralsnog) niet zien dat de gemiddelde doorlooptijd van procedures is toegenomen in de periode gedurende de pilot (zie ook paragraaf 3.6).

Ook verzoeken tot aanhouding van de procedure of andere nevenverzoeken (zoals een verzoek om een contra-expertise uit te laten voeren) kunnen van invloed zijn op de doorlooptijd van de procedure. Uit de data van de rechtspraak volgt wel dat bij GZBM-zaken het aantal zaken waar een verzoek tot aanhouding is gedaan enigszins is toegenomen ten opzichte van de periode voordat de pilot begon (29% van de zaken in 2023-2024 vs. 19% van de zaken in 2018-2022). Zoals in paragraaf 3.7 al is besproken was ook al in de periode 2018-2022 sprake van een trend waar het aantal zaken met een verzoek tot aanhouding gedurende deze periode is toegenomen. Bij de UHP-zaken laten de data geen toename zien in het aantal zaken waar een verzoek tot aanhouding is gedaan.

Hoger beroep

Uit de door de rechtspraak aangeleverde data blijkt (vooralsnog) niet dat het aantal hoger beroepszaken gedurende de looptijd van de pilot is toegenomen (zie ook paragraaf 3.2).

Volgens verschillende gesprekspartners is het denkbaar dat ouders vaker hoger beroep zullen instellen wanneer zij kosteloos rechtsbijstand hebben in de procedure in eerste aanleg. Doordat al een advocaat betrokken is bij de procedure in eerste aanleg is de drempel daardoor mogelijk lager om als ouder hoger beroep in te stellen. Tegelijkertijd wordt (door advocaten) erop gewezen dat de betrokkenheid van een advocaat bij de procedure in eerste aanleg, de ouder er mogelijk juist ook van kan weerhouden om hoger beroep in te stellen. De advocaat kan op basis van de uitspraak in eerste aanleg al een inschatting maken van de kans van slagen van een eventueel hoger beroep en de ouder adviseren om geen beroep in te stellen wanneer de verwachting is dat het hoger beroep ongegrond wordt verklaard. Ook kan de betrokkenheid van de advocaat eraan bijdragen dat de ouder de beslissing van de rechter eerder accepteert en daardoor niet de behoefte heeft om nog hoger beroep in te stellen. Bovendien is geen sprake van kosteloze rechtsbijstand bij hoger beroepszaken, wat een extra drempel kan vormen.

Frequentie zittingen

Uit de door de rechtspraak aangeleverde data volgt (vooralsnog) niet dat het aantal geplande zittingen per procedure is toegenomen gedurende de looptijd van de pilot (zie ook paragraaf 3.9).

In enkele gesprekken is nog genoemd dat een advocaat die een ouder bijstaat in een procedure rond een uithuisplaatsing, de rechter regelmatig verzoekt om over te gaan tot een uithuisplaatsing voor een kortere duur dan waar de GI of RvdK om heeft verzocht. Wanneer de rechter hierin meegaat betekent dit dat de eerste uithuisplaatsing korter duurt, waardoor de volgende zitting over een (eventueel) verlengingsverzoek ook eerder plaatsvindt. Overigens komt het ook voor dat de rechter zelfstandig beslist tot een uithuisplaatsing voor kortere duur, ook als de advocaat daar niet om verzoekt.

4.4.4 Kosten

Bij de aankondiging van de pilot kosteloze rechtsbijstand door de minister voor Rechtsbescherming in november 2022 werden de kosten van de pilot geraamd op in totaal € 6 miljoen: € 3,3 miljoen in 2023 en € 2,7 miljoen in 2024.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 913.

Net als bij de uitvoeringslasten van de pilot, kan bij de kosten van de pilot onderscheid worden gemaakt in directe en indirecte kosten die gepaard gaan met de pilot. De directe kosten houden rechtstreeks verband met de kosteloze rechtsbijstand die vanuit de Raad voor Rechtsbijstand wordt vergoed: oftewel de lasten tot toevoeging die worden afgegeven in de procedures die onder de pilot vallen. De indirecte kosten van de pilot hangen samen met de uitvoeringslasten voor de ketenpartners. Het gaat daarbij om: 1) de kosten gerelateerd aan de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de feitelijke uitvoering van de pilot, in het bijzonder door de rechtspraak, en 2) de kosten gerelateerd aan de eventuele (extra) tijds-/capaciteitsinzet van ketenpartners in verband met de frequentere betrokkenheid van een advocaat in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

In paragraaf 4.4.1 is aangegeven dat de ketenpartners niet beschikken over data ten aanzien van de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de uitvoering van de pilot. Om deze reden kan dus geen goede inschatting worden gemaakt van de indirecte kosten die samenhangen met de pilot. Wel kan een inschatting worden gemaakt van de directe kosten van de pilot op basis van het aantal geregistreerde toevoegingen dat door de Raad voor Rechtsbijstand is afgegeven.

Voor het bepalen van de directe kosten van de pilot zijn de volgende variabelen van belang:

- het aantal afgegeven toevoegingen¹¹⁰
- het puntental per toevoeging: 8 punten¹¹¹
- basisbedrag per toevoegingspunt: € 120,20 in 2023 en € 126,55 in 2024¹¹²
- gemiddelde reiskostenvergoeding per toevoeging: € 3,60 tot 1 juli 2023, € 8,40 van 1 juli 2023 tot 1 januari 2024 en € 9,20 vanaf 1 juli 2024¹¹³
- zittingstoeslag van 2,5 punt bij spoeduisplaatsingen: € 300,50 in 2023 en € 316,76 in 2024¹¹⁴
- btw: 21%

Uitgaande van het aantal door de Raad voor Rechtsbijstand geregistreerde toevoegingen dat is afgegeven in procedures die onder de pilot vallen, komen de directe kosten van de pilot voor de periode 1 januari 2023 t/m mei 2024 uit op afgerond € 3.762.000. Deze kosten zijn als volgt opgebouwd: ¹¹⁵

¹¹⁰ Zie ook paragraaf 3.3.

¹¹¹ Advocaten ontvangen overeenkomstig rij A8 van de bijlage van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 een vergoeding van 8 punten voor de verlening van rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. Zie artikel 5 van de Tijdelijke beleidsregel.

¹¹² Zie artikel 3 lid 1 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

¹¹³ Volgens gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand is de gemiddelde reisafstand naar de zitting (heen en weer) 40 km. Dit is een grove inschatting op basis van een rekentool voor inschatting van wijzigingen in wet- en regelgeving, waarbij is uitgegaan van alle door de Raad voor Rechtsbijstand afgegeven toevoegingen. Aangezien een deel van deze toevoegingen ook betrekking hebben op advieszaken waar geen sprake is van reiskosten (in tegenstelling tot procedurezaken), is het waarschijnlijk dat de daadwerkelijke gemiddelde reisafstand hoger is bij procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. Uit gegevens over de vastgestelde P043-toevoegingen in 2022 blijkt bijvoorbeeld dat gemiddeld € 6,95 aan reiskosten (omgerekend 77 km) is gedeclareerd. Tot 1 juli 2023 was de kilometervergoeding € 0,09, van 1 juli 2023 tot 1 januari 2024 was de kilometervergoeding € 0,21 en vanaf 1 januari 2024 is de kilometervergoeding € 0,23.

¹¹⁴ Wanneer meer dan één zitting wordt bijgewoond door de rechtsbijstandverlener, wordt voor de tweede en elke daaropvolgende bijgewoonde zitting het aantal toe te kennen punten verhoogd met 2,5. Zie artikel 7 lid 2 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Aangezien bij spoeduisplaatsingen, circa drie maanden na het verzoek tot VOTS en spoeduisplaatsing een tweede zitting plaatsvindt in het geval de voorlopige ondertoezichtstelling wordt omgezet in een (reguliere) ondertoezichtstelling, geldt voor de procedures rond spoeduisplaatsing een zittingstoeslag van 2,5 punt.

¹¹⁵ In deze berekening is de vergoeding voor reistijd buiten beschouwing gelaten, omdat in de berekening is uitgegaan van een gemiddelde reisafstand (heen en weer) van 40 km. De Raad voor Rechtsbijstand keert een reistijdvergoeding (reistijdverlet) van 0,5 punt per gereisde 50 km uit. De daadwerkelijke kosten zullen (iets) hoger liggen, omdat er in bepaalde zaken sprake zal zijn geweest van een reisafstand van meer dan 50 km.

- aantal toevoegingen x 8 punten x basisbedrag per punt: € 2.981.000¹¹⁶
- reiskostenvergoeding: € 25.000¹¹⁷
- zittingstoeslag bij spoeduisplaatsingen: € 103.000¹¹⁸
- btw: € 653.000¹¹⁹

Wanneer wordt uitgegaan van het gemiddelde aantal geregistreerde toevoegingen in GZBM-zaken over de periode januari 2023 t/m mei 2024 en UHP-zaken over de periode oktober 2023 t/m mei 2024, kan ook een voorzichtige prognose worden gemaakt van de directe kosten van de pilot t/m december 2024. De directe kosten over de periode juni 2024 t/m december 2024 komen dan uit op afgerond € 2.920.000.¹²⁰ De totale directe kosten van de pilot over de periode januari 2023 t/m december 2024 zouden dan uitkomen op afgerond € 6.682.000.

De pilot gaat gepaard met extra kosten in vergelijking met de situatie voorafgaand aan de pilot waar ouders in een procedure rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing een reguliere toevoeging konden aanvragen voor rechtsbijstand. Deze extra kosten houden verband met:

- een (forse) toename in het aantal zaken waar ouders op toevoegingsbasis worden bijgestaan door een advocaat;
- het wegvallen van de eigen bijdrage en de vergoeding voor administratieve kosten per toevoeging.

Bovengenoemde meerkosten moeten vervolgens worden afgezet tegen de kosten voor het (lagere) aantal reguliere toevoegingen (met betaling van eigen bijdrage en administratieve kosten) dat werd afgegeven voor de start van de pilot en de besparing in tijd die gepaard ging met de administratieve behandeling en beoordeling van de reguliere toevoegingen op aanvraag.

Er zijn onvoldoende betrouwbare data beschikbaar om een goede inschatting te maken van de meerkosten van de pilot ten opzichte van de situatie voor de start van de pilot. Het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen in GZBM-zaken en UHP-zaken werd niet geregistreerd door de Raad voor Rechtsbijstand vóór 2023. De beschikbare data van de rechtspraak geven (tot op zekere hoogte) wel inzicht in het aantal zaken waar ouders wel en niet zijn bijgestaan door een advocaat, zowel vóór 2023 als gedurende de pilot. In paragraaf 3.4 is echter ook besproken dat deze data niet volledig betrouwbaar zijn en het vermoeden bestaat dat met name bij de UHP-zaken het daadwerkelijk aantal zaken waar ouders gedurende de pilot zijn bijgestaan door een advocaat hoger is dan de data laten zien. Bovendien gaat het bij deze data

¹¹⁶ 2023: 1.368 in 2023 afgegeven toevoegingen x € 961,60 (8 punten x basisbedrag € 120,20) = € 1.315.468,80. 2024: 1.645 in 2024 afgegeven toevoegingen x € 1.012,40 (8 punten x basisbedrag € 126,55) = € 1.665.398.

¹¹⁷ Reiskostenvergoeding 2023: 284 toevoegingen tot 1 juli 2023 x € 3,60 + 1.084 toevoegingen van 1 juli 2023 tot 1 januari 2024 x € 8,40 = € 10.128. Reiskostenvergoeding 2024: 1.645 toevoegingen x € 9,20 = € 15.134.

¹¹⁸ De Raad voor Rechtsbijstand registreert alleen het aantal toevoegingen dat is afgegeven in een UHP-procedure in het kader van de pilot. Het aantal toevoegingen per type uithuisplaatsingsprocedure (spoeduisplaatsing of 'reguliere' uithuisplaatsing) wordt niet specifiek geregistreerd. Afgaande op de cijfers van de rechtspraak is er wel inzicht in de verhouding tussen het aantal ingekomen verzoeken tot VOTS en spoeduisplaatsing, eerste verzoek tot OTS en uithuisplaatsing en verzoek tot uithuisplaatsing bij lopende OTS. Daaruit volgt dat zowel in de periode oktober 2023 t/m december 2023 als in de periode januari 2024 t/m mei 2024 ongeveer 15% van de UHP-verzoeken een spoeduisplaatsing betrof. Dit zou dan neerkomen op ongeveer 112 toevoegingen in 2023 en 219 toevoegingen in 2024. De kosten in verband met de zittingstoeslag komen voor 2023 neer op: 112 toevoegingen x € 300,50 = € 33.697,88. Voor 2024 (t/m mei 2024) komen de kosten neer op: 219 toevoegingen x € 316,76 = € 69.328,85.

¹¹⁹ 21% btw over € 3.109.155,53.

¹²⁰ Gemiddelde aantal GZBM-toevoegingen per maand is 46; gemiddelde aantal UHP-toevoegingen per maand is 278. Dit komt neer op gemiddeld 324 toevoegingen per maand. Voor de maanden juni 2024 t/m december 2024 zou dit uitkomen op in totaal 2.271 toevoegingen x € 1.012,40 (8 punten x basisbedrag € 126,55) = € 2.299.160. Reiskostenvergoeding bedraagt dan 2.271 toevoegingen x € 9,20 = € 20.893. Zittingstoeslag bij spoeduisplaatsingen komt uit op 294 toevoegingen (15% van gemiddeld 278 UHP-toevoegingen per maand) x € 316,76 = € 93.127. 21% btw over € 2.413.180 komt uit op € 506.768.

niet uitsluitend om zaken waar ouders op toevoegingsbasis zijn bijgestaan door een advocaat, maar kan het ook gaan om zaken (in de periode voor de start van de pilot) waar ouders op commerciële basis door een advocaat zijn bijgestaan.

4.5 Conclusie

Uitvoering

Uit het onderzoek volgt dat zich geen grote problemen of knelpunten voordoen bij de uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand. De procedure voor kosteloze rechtsbijstand wordt grotendeels uitgevoerd zoals beoogd (conform de Tijdelijke beleidsregel). Wel bestaan er verschillen tussen de rechtbanken in de werkwijze rond de toewijzing van een zaak, met name waar het gaat om het moment waarop het dossier wordt gedeeld met de advocaat. Daarnaast volgen uit de interviews verschillende aandachtspunten rond de uitvoering van de pilot:

- De beoordeling welke ouder een advocaat dient te krijgen bij UHP-zaken is voor de rechtbanken in bepaalde gevallen lastig. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waar sprake is van co-ouderschap en/of langdurige betrokkenheid van pleegouders.
- Het leggen van contact met de ouder verloopt in sommige gevallen moeizaam, waardoor het soms betrekkelijk lang kan duren voordat de advocaat de ouder weet te bereiken en het in enkele gevallen helemaal niet lukt om tijdig voor de zitting contact te leggen. Niet in alle gevallen beschikt de advocaat over het telefoonnummer en/of e-mailadres van de ouder.
- Uit gesprekken met advocaten blijkt dat ouders niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het feit dat een advocaat contact met hen opneemt. Daarnaast zijn er enkele gevallen bekend waar de ouder überhaupt niet wist dat een verzoek tot uithuisplaatsing was ingediend. Informatievoorziening over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand vormt dus een aandachtspunt.
- Verschillende rechtbanken delen het dossier met de advocaat voordat de ouder hiervoor toestemming heeft gegeven en er contact heeft plaatsgevonden met de ouder.
- Het bij toerbeurt ‘random’ (aselect) door de rechtbank toewijzen van een zaak aan de advocaat wekt volgens verschillende advocaten en betrokkenen bij de rechtspraak de indruk van willekeur en schept mogelijk het risico dat bepaalde advocaten verhoudingsgewijs vaker een zaak krijgen toegewezen.
- Uit de Tijdelijke beleidsregel volgt niet duidelijk dat verzoeken tot beëindiging van voogdij onder de pilot vallen. In de praktijk blijkt dat het per rechtbank verschilt of bij een dergelijke procedure ook kosteloos een advocaat wordt toegewezen.

Uitvoeringslasten en kosten

Bij de uitvoeringslasten als gevolg van de pilot kosteloze rechtsbijstand kan onderscheid worden gemaakt in directe uitvoeringslasten en indirecte uitvoeringslasten.

Directe uitvoeringslasten

De directe uitvoeringslasten houden rechtstreeks verband met de feitelijke uitvoering van de pilot door de betrokken ketenpartners, in het bijzonder de rechtspraak. Met name de (griffies van) rechtbanken hebben te maken met meer uitvoeringslasten in verband met de uitvoering van de pilot. Griffiemedewerkers zijn onder meer (extra) tijd kwijt aan:

- de beoordeling of een zaak onder de pilot valt en het bepalen welke ouder een advocaat dient te krijgen (wat met name bij UHP-verzoeken tijdrovend kan zijn);
- het opvragen van aanvullende/ontbrekende gegevens bij de GI of RvdK;

- het opnemen van contact met een advocaat op basis van de verwijzingslijst van ingeschreven gespecialiseerde advocaten, informeren of de advocaat beschikbaar is en de zaak kan/wil aannemen, vervolgens opsturen van de stukken (op basis van terugkoppeling van de advocaat over het contact met/toestemming van de ouder) en het vervolgens afgeven van de aanwijzing;
- het beantwoorden van telefoontjes/vragen van ouders of advocaten over de pilot en de ambtshalve toewijzing van een advocaat.

Voor de overige ketenpartners is het beeld dat de directe uitvoeringslasten (zeer) beperkt zijn. De Raad voor Rechtsbijstand heeft te maken met beperkte extra uitvoeringslasten, onder andere vanwege een groter volume aan zaken in verband met de verwerking van lasten tot aanwijzing vanuit de rechtbank, het beantwoorden van (extra) telefoontjes van advocaten met vragen over de pilot en de registratie van pilotzaken. De RvdK en GI's hebben niet tot nauwelijks te maken extra uitvoeringslasten in verband met de uitvoering van de pilot.

Indirecte uitvoeringslasten

Het algemene beeld uit de interviews is dat de effecten van de (frequentere) betrokkenheid van een advocaat op de indirecte uitvoeringslasten door extra tijds-/capaciteitsinzet beperkt zijn voor de ketenpartners c.q. procesdeelnemers. Er zijn geen signalen dat de frequentere betrokkenheid van een advocaat significante invloed heeft op onder meer de voorbereidings-tijd van procesdeelnemers, de duur van de zitting en de benodigde tijd voor het opstellen van de beschikking.

Uit interviews volgt dat de betrokkenheid van een advocaat weinig invloed heeft op de voorbereidingstijd van procesdeelnemers. Alleen wanneer voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken worden uitgewisseld, zoals een verweerschrift, is sprake van extra voorbereidingstijd. Dit effect is echter beperkt, omdat het in de praktijk bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging weinig voorkomt dat een advocaat voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken indient. Volgens de meeste gesprekspartners (advocaten, kinderrechtters en vertegenwoordigers van de RvdK en GI's) is de duur van de zitting wat langer wanneer de ouder wordt bijgestaan door een advocaat, omdat naast de ouder ook de advocaat het woord moet voeren tijdens de zitting. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat een zitting doorgaans efficiënter verloopt vanwege de betrokkenheid van de advocaat.

Uit de beschikbare data volgt verder dat er (vooralsnog) gedurende de pilot geen sprake is geweest van een (significante) toename van het aantal hoger beroepszaken, de doorlooptijden van procedures en het aantal geplande zittingen. Wel laten de cijfers zien dat het aantal GZBM-zaken waar een verzoek tot aanhouding is gedaan is toegenomen gedurende de pilot-periode. Op basis van de data kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld of dit ook daadwerkelijk een effect is van het bieden van kosteloze rechtsbijstand, omdat ook al in de jaren voorafgaand aan de start van de pilot sprake was van een toename van het aantal zaken met een verzoek tot aanhouding.

Kosten

Er zijn geen data beschikbaar die inzicht geven in de indirecte kosten van de pilot. Deze kosten hangen samen met de uitvoeringslasten voor de ketenpartners gerelateerd aan de eventuele (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de feitelijke uitvoering van de pilot en/of in verband met de frequentere betrokkenheid van een advocaat in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

Wel kan een inschatting worden gemaakt van de directe kosten van de pilot op basis van het aantal geregistreerde toevoegingen dat door de Raad voor Rechtsbijstand is afgegeven. Over de periode 1 januari 2023 t/m mei 2024 zouden de directe kosten van de pilot uitkomen op afgerond € 3.762.000. Afgaande op het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen in GZBM- en UHP-zaken t/m mei 2024 komt een voorzichtige prognose van de directe kosten over de periode juni 2024 t/m december 2024 uit op afgerond € 2.920.000. De totale directe kosten van de pilot over de periode januari 2023 t/m december 2024 zouden dan uitkomen op afgerond € 6.682.000.

De feitelijke kosten van de pilot moeten worden afgezet tegen de kosten in verband met de afgifte van reguliere toevoegingen voor de start van de pilot. De meerkosten van de pilot hangen samen met: 1) een (forse) toename in het aantal zaken waar ouders op toevoegingsbasis worden bijgestaan door een advocaat en 2) het wegvallen van de eigen bijdrage en de vergoeding voor administratieve kosten per toevoeging. Er zijn echter onvoldoende betrouwbare data beschikbaar over het aantal zaken waar ouders (op toevoegingsbasis) zijn bijgestaan door een advocaat voor de start van de pilot en gedurende de pilot om een goede en betrouwbare inschatting te maken van de meerkosten van de pilot ten opzichte van de situatie voor de start van de pilot.

5 Ondersteuning en rechtsbescherming

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven welke rechten ouders en kinderen in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen hebben en hoe de bijstand van advocaten kan bijdragen aan bescherming van deze rechten. Daarbij is onder meer aangegeven dat de rechten van ouders en kinderen bestaan uit het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en daaruit voortvloeiend het recht om effectief deel te kunnen nemen aan procedures die een beperking van het recht op gezinsleven tot gevolg kunnen hebben. Het effectief kunnen deelnemen aan een procedure betekent dat ouders begrijpen waar die procedure over gaat en wat er precies gebeurt. Ook houdt het effectief kunnen deelnemen aan een procedure in dat ouders tijdens de zitting hun standpunt helder kunnen verwoorden of dat dit namens hen wordt gedaan en dat ze begrijpen wat de beslissing van de kinderrechter inhoudt en op welke informatie die is gebaseerd. Bij rechtsbescherming gaat het dus niet alleen om de rechten die ouders en kinderen hebben, maar ook om de manier waarop de ouders in of bij procedures worden betrokken.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen bij kosteloze rechtsbijstand door een advocaat. Het gaat in dit geval om aspecten die samenhangen met de mate waarin de pilot kosteloze rechtsbijstand bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

In paragraaf 5.2 gaan we onder meer in op de vraag in hoeverre rechters, advocaten, jeugdbeschermers en medewerkers van de RvdK van mening zijn dat kosteloze rechtsbijstand bijdraagt aan de verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming. Ook beschrijven we hoe geïnterviewde ouders rechtsbijstand door een advocaat hebben ervaren en in hoeverre zij van mening zijn dat de rechtsbijstand door een advocaat hun rechtsbescherming heeft verbeterd.¹²¹ De overwegingen van ouders om al dan niet een advocaat te nemen komen in paragraaf 5.3 aan bod en in paragraaf 5.4 gaan we in op de taakopvatting van advocaten en de kwaliteit van rechtsbijstand. In paragraaf 5.5 staan vervolgens de positie en ondersteuning van kinderen tijdens procedures rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging centraal. In paragraaf 5.6 wordt aandacht besteed aan de (verwachte) neveneffecten van de pilot kosteloze rechtsbijstand en in paragraaf 5.7 volgt ten slotte de conclusie.

¹²¹ In paragraaf 1.3 hebben wij reeds aangegeven dat slechts één van de gesproken ouders onder de pilot viel, maar dat alle ouders die in het evaluatieonderzoek zijn betrokken te maken hebben gehad met een procedure rond uithuisplaatsing. Deze ouders hebben zich allen in die procedures laten bijstaan door een advocaat.

5.2 Meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand

De evaluatie van de pilot laat zien dat kinderrechters, advocaten, medewerkers van de RvdK en medewerkers van de GI's van mening zijn dat rechtsbijstand door een advocaat voor ouders een belangrijke meerwaarde heeft. Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat kosteloze rechtsbijstand bij procedures over gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing een belangrijke bijdrage levert aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders. Ook de geïnterviewde ouders onderschrijven unaniem de grote meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand in deze procedures.

Die meerwaarde wordt allereerst gevoeld doordat rechtsbijstand door een advocaat ervoor zorgt dat sprake is van een meer gelijkwaardige positie tussen procespartijen. Ook noemen alle gesprekspartners dat ouders dankzij bijstand van een advocaat beter in staat zijn om inhoudelijk verweer te voeren, hun standpunten goed naar voren worden gebracht en dat voor ouders duidelijker is welke (juridische) mogelijkheden er precies zijn wanneer een verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging aan de orde is. Volgens hen is het belangrijk dat de belangen van ouders op deze manier worden behartigd, waarbij wordt benadrukt dat niet elke ouder in staat is om zijn of haar eigen belangen te behartigen. Geïnterviewde ouders geven aan dat een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging ingrijpende procedures zijn, waar voor hen veel emotie bij komt kijken en waarbij de bijstand door een advocaat ervoor heeft gezorgd dat hun verhaal en de belangrijke feiten en omstandigheden bij een kinderrechtster goed worden overgebracht. Ook voelen zij zich beter ondersteund en meer serieus genomen (gehoord) op het moment dat zij rechtsbijstand door een advocaat kregen.

De meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand wordt, als gekeken wordt naar de procedures die onder de pilot vallen, voorafgaand aan, tijdens en na de zitting bij de kinderrechtster gezien. Daarbij is wel de kanttekening geplaatst dat bij bijvoorbeeld spoeduisplaatsingen er weinig tijd is om een zaak voor te bereiden, zeker wanneer een advocaat pas op een laat moment contact kon krijgen met de ouder (zie ook hoofdstuk 4). Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van de rechtsbijstand.

5.2.1 Meerwaarde rechtsbijstand voorafgaand aan de zitting

Uit de gevoerde gesprekken volgt dat bijstand door een advocaat voorafgaand aan de zitting bij de kinderrechtster meerwaarde heeft doordat een advocaat met de ouder(s) om tafel gaat zitten, hun verhaal aanhoort en met hen kijkt welke mogelijkheden er zijn. Een advocaat beschikt over de benodigde juridische kennis en kan beoordelen of het gehele proces zorgvuldig verloopt (of verlopen is) en nagaan of er inderdaad voldoende redenen zijn om een bepaalde maatregel op te leggen. De meerwaarde van een advocaat zit volgens kinderrechters, medewerkers van de RvdK, GI's, advocaten en ouders ook in de uitleg die een advocaat ouders kan geven over het verloop van de procedure. De advocaat kan de ouders daar waar nodig gerust stellen, aan verwachtingsmanagement doen en hen helpen om inhoudelijk verweer te voeren.

Tijdens gesprekken gaven kinderrechters, advocaten en ouders onder meer het volgende aan:

“Een advocaat kan de ouder voorbereiden op de zitting en uitleggen hoe de procedure werkt. Ik merk dat ouders die worden bijgestaan door een advocaat minder angstig binnenkomen en beter weten wat zij kunnen verwachten (kinderrechtster).”

“Met name in spoedeisende zaken is het vaak de vraag wat nu het plan is gelet op de situatie. Een advocaat kan handvatten bieden voor de wijze waarop het kind zo snel mogelijk weer naar de ouder kan. Een advocaat kan met de ouders nadenken over welke afspraken er gemaakt kunnen worden (kinderrechtster).”

“Ik leg bijvoorbeeld aan ouders uit hoe het juridisch in elkaar zit, wat zij kunnen verwachten en wat een bepaalde uitspraak betekent. Ouders weten dit vaak niet (advocaat).”

“Ouders weten na uitleg beter waarom een verzoek wordt gedaan, wat er in de wet staat, dat een uithuisplaatsing een laatste redmiddel is en welke mogelijkheden er zijn. Dat nemen ze van de gezinsvoogd minder snel aan (advocaat).”

“Een advocaat kan uitleggen waarom de instanties bepaalde maatregelen nemen, wat je als ouder kan verwachten en zorgt ervoor dat je als ouder het gevoel hebt dat er iemand naast je staat. Ook is het fijn dat er echt een onafhankelijk iemand betrokken is (ouder).”

“Van te voren was het voor mij niet duidelijk wat ik kon verwachten. Ik wist niet hoe de procedure zou verlopen, hoe het juridisch in elkaar zat. Voor veel ouders is het moeilijk om zelf om hulp te vragen (ouder).”

“De advocaat heeft uitgelegd wat ik kon verwachten. Ik was het niet eens met het verzoek, maar de advocaat heeft mij er wel op voorbereid dat het verzoek zou worden toegewezen (ouder).”

De evaluatie van de pilot laat zien dat de meerwaarde van een advocaat voorafgaand aan de zitting ook zit in het van te voren richting ouders aangeven hoe groot de kans is op een toewijzing of afwijzing van een verzoek en welke aspecten de rechter wel of juist minder zwaar weegt in de beslissing op het verzoek. Ook kan een advocaat bepalen of het zinvol is om een contra-expertise te vragen, dit voor de ouders regelen en de ouders ondersteunen bij het aanvechten van bepaalde punten uit bijvoorbeeld het raadsonderzoek. Ook blijkt uit de gesprekken met kinderrechters, medewerkers van de RvdK, jeugdbeschermers, advocaten en ouders dat er bij ouders veel onduidelijkheid bestaat over wat zij in het geval van een uithuisplaatsingsprocedure of een gezagsbeëindigende maatregel kunnen en mogen verwachten. Ook enkele geïnterviewde organisaties die ouders vertegenwoordigen die ervaring hebben met jeugdbeschermingstrajecten hebben dit naar voren gebracht. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat ouders geen idee hebben wat hun te wachten staat, dat zij vaak worden overvallen en het gevoel hebben te worden overruled. Geïnterviewde ouders geven aan dat het voor hen heel belangrijk is dat de bijstand door een onafhankelijk persoon is geboden en dat zij door de ondersteuning het gevoel hebben dat zij er niet alleen voor stonden.

“Het is erg fijn dat er ook iemand achter en naast jou staat (ouder).”

“De betrokkenheid van een advocaat heeft mij geholpen. Het was fijn om te weten dat er achter de schermen iemand bezig is en dat je niet als enige aan het vechten bent (ouder).”

5.2.2 Meerwaarde rechtsbijstand tijdens zitting bij kinderrechter

Ook tijdens de zitting bij de kinderrechter heeft (kosteloze) rechtsbijstand meerwaarde. Gesprekspartners noemen allereerst dat de bijstand door een advocaat ervoor zorgt dat de verhouding tussen procespartijen (ouders en de overheid) gelijkgetrokken wordt (*equality of arms*); er wordt een meer gelijkwaardig speelveld gecreëerd.

Zo gaven kinderrechters en de RvdK het volgende aan:

“Ik zie soms zulke kwetsbare ouders, dat zonder rechtsbijstand door advocaat het geen eerlijk gesprek meer is. Uiteraard is het de taak van de rechter om te zorgen voor evenwicht en te waarborgen dat een ouder voldoende rechtsbescherming geniet, maar dat evenwicht is er in de praktijk dan niet zonder advocaat (kinderrechter).”

“Met de komst van de pilot is het evenwicht wat meer hersteld doordat er een advocaat is die de ouders bijstaat. De RvdK of de GI zijn soms met meerdere personen aanwezig en soms zijn er ook pleegouders bij, terwijl ouders alleen zijn. Voor ouders is dit overweldigend (kinderrechter).”

“De zwaarte van vertegenwoordiging op zitting is meer evenwichtig (kinderrechter).”

“Tijdens een zitting zitten er professionals, terwijl ouders daar alleen zitten. De pilot zorgt ervoor dat sprake is van een meer gelijkwaardige procespartij (RvdK).”

Ook geven kinderrechters, de RvdK en advocaten aan dat een advocaat kan de-escaleren. Voor ouders is een uithuisplaatsing of een gezagsbeëindiging een ingrijpende maatregel, die de nodige emoties met zich meebrengt. Doordat ouders geregeld worden overweldigd door emoties, kunnen zij tijdens de zitting niet altijd de juiste woorden vinden om hun standpunt over het verzoek duidelijk te maken. Een advocaat zorgt er in dat geval voor dat het standpunt van de ouders goed naar voren wordt gebracht en kan de vertaal-slag maken door het gevoel dat ouders hebben juridisch te duiden. Wanneer er tijdens een zitting iets onverwachts gebeurt (er wordt bijvoorbeeld een nieuw argument door de medewerker van de RvdK of de GI ingebracht), kan de advocaat met de ouders in gesprek, waar nodig een afweging maken en namens de ouders een inhoudelijke reactie geven.

“Ik heb de indruk dat de rechtsbijstand door een advocaat ouders meer rust geeft, omdat zij beter weten wat er gaat gebeuren en er niet alleen voor staan (kinderrechter).”

“Voor ouders is een dergelijke zitting heel erg spannend. Juist door van te voren met ze te praten en tips te geven kunnen zij geholpen worden om de allerbelangrijkste zaken goed te vertellen. Indirect heeft dat ook invloed op belang van het kind (kinderrechter).”

“De meeste ouders kennen de wet niet en het komt geregeld voor dat het gaat om kwetsbare mensen met verschillende problematiek. Als advocaat toets ik of een uithuisplaatsing echt noodzakelijk is. Er zijn situaties waarin het in dat geval beter is dat een kind uit huis wordt geplaatst, maar soms is dat met goede hulpverlening niet nodig en ook niet in het belang van zowel de ouders en het kind. Ik benadruk bij ouders altijd dat het, ondanks dat er veel emoties spelen, belangrijk is om in de samenwerking te blijven (advocaat).”

Ook wordt het door ouders als prettig ervaren dat zij tijdens de zitting even kunnen overleggen met de advocaat, omdat zij op dat moment zelf niet weten hoe zij moeten reageren en/of daarvoor te emotioneel zijn. Ook wordt in gesprekken genoemd dat advocaten oplossingen aandragen en kijken wat er nog kan worden gedaan om perspectief voor de ouder en het kind te bewerkstelligen. Ook op dit punt heeft rechtsbijstand door een advocaat volgens hen meerwaarde.

Verschillende kinderrechters geven aan dat de betrokkenheid van een advocaat ook kan bijdragen aan de oordeelsvorming van de rechter. Het standpunt en de eventuele bezwaren van de ouder komen beter naar voren en de advocaat kan scherper eventuele tekortkomingen in de onderbouwing van een verzoek door de GI of de RvdK benoemen. Indien nodig kan de advocaat een tegenverzoek indienen (denk aan het komen tot een omgangsregeling). Kinderrechters geven aan dat ouders dit vaak niet uit zichzelf doen, omdat zij niet weten welke (juridische) mogelijkheden er precies zijn.

“Een advocaat kan uitleg geven over procedure, voor mij als kinderrechter is het op de zitting prettig dat er iemand vanuit juridisch oogpunt een standpunt inneemt namens de ouders en dat die persoon ook alternatieve oplossingen kan belichten. Ouders kunnen dit vaak zelf niet of minder goed (kinderrechter).”

“De meeste advocaten zijn reëel en kijken oplossingsgericht en naar wat de ouders nog wel kunnen doen om perspectief te bewerkstelligen (kinderrechter).”

“We zien geregeld dat ouders emotioneel zijn en dat zij doordat zij bijgestaan worden door een advocaat meer los van die emoties kunnen komen. Ook merken we dat een advocaat ouders perspectief en duidelijke kaders kunnen geven. Ouders weten daardoor beter wat er wel en niet kan (RvdK).”

“De advocaat heeft het verweer bij de rechtbank zodanig vormgegeven dat wat er in stond ook betrekking had op waar een kinderrechter naar kijkt. Ook heeft de advocaat ervoor gezorgd dat er deskundigenrapporten werden opgesteld (ouder).”

5.2.3 Meerwaarde bijstand na de zitting

Bijstand door een advocaat heeft ook na de zitting bij de kinderrechter meerwaarde. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de proceshouding en taakopvatting van een advocaat daarbij van belang is. Een advocaat kan aan de ouders uitleggen waarom de kinderrechter een bepaalde beslissing heeft genomen. Een advocaat kan ook samen met de ouders kijken welke vervolgstappen er mogelijk zijn en wat er precies nodig is om ervoor te zorgen dat een kind weer terug kan keren bij de ouders. Uit de interviews volgt dat advocaten die dit ook tot hun taak rekenen, voor meer draagvlak wat betreft het gevoerde proces kunnen zorgen en de beslissing van de kinderrechter acceptabeler kunnen maken.

“Ik begreep de beslissing van de rechter ook eerder en accepteerde deze omdat mijn advocaat betrokken was en mij erop had voorbereid dat het verzoek waarschijnlijk zou worden toegewezen (ouder).”

“Ik merk dat ouders vaker het gevoel hebben dat zij gehoord zijn en daarom sneller geneigd zijn een uitspraak van de rechter te accepteren (advocaat).”

“Ik legt aan ouders uit wat er gaat gebeuren en wat er nodig is om ervoor te zorgen dat een kind bijvoorbeeld weer terug kan keren bij de ouders (advocaat).”

Verschillende advocaten geven aan dat zij soms na de procedure betrokken blijven bij de betreffende ouder(s) en ook overleg zoeken met jeugdzorg en de RvdK om samen toe te werken naar een oplossing die zowel in het belang is van het kind, maar ook acceptabel is voor de ouder(s).

“Als advocaat kan ik ouders ondersteunen in het contact met hulpverleners en wat betreft het (weer) verkrijgen van contact met hun kind. Het verkrijgen van een goede omgangsregeling tussen de ouders en het kind is belangrijk, ook als duidelijk is dat een kind niet meer thuis zal komen wonen (advocaat).”

“Vooral de situatie na de uithuisplaatsing is belangrijk. Dan begint het pas echt en hebben ouders extra ondersteuning nodig. Als advocaat ga ik dan in gesprek met de betrokken instanties, zoals de GI (advocaat).”

“Ik ondersteun ouders bijvoorbeeld bij het regelen van een omgangsregeling tussen de ouders en het kind. Bij een verlengingsverzoek zoek ik uit wat er precies is gebeurd en beoordeel ik of een verlenging inderdaad aan de orde zou kunnen zijn (advocaat).”

5.2.4 Meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand en ambtshalve toewijzing advocaat

De pilot kosteloze rechtsbijstand draagt er op twee manieren aan bij dat ouders vaker gebruik maken van rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing:

- De rechtsbijstand is kosteloos, doordat de financiële draagkracht van de rechtzoekende buiten beschouwing wordt gelaten en geen eigen bijdrage wordt opgelegd. Daardoor kunnen ook ouders met beperkte financiële draagkracht rechtsbijstand krijgen.
- Er wordt ambtshalve door de rechtbank door middel van een last tot toevoeging een advocaat toegewezen aan een ouder, waardoor de ouder zelf geen initiatief hoeft te nemen om een advocaat in te schakelen.

De omstandigheid dat de bijstand kosteloos wordt verleend wordt door zowel kinderrechters, medewerkers van de RvdK en de GI's, als advocaten en ouders als een belangrijke meerwaarde gezien, omdat de kosten van een advocaat voor veel ouders hoog zijn. Ook de Raad voor Rechtsbijstand geeft aan dat de kosten van rechtsbijstand kunnen oplopen en dat ouders met beperkte financiële draagkracht zich hier niet tegen kunnen verzekeren. Voor de minder draagkrachtige ouders is er een regeling voor gesubsidieerde rechtsbijstand, maar moet wel een eigen bijdrage worden betaald. Voor een bepaalde groep ouders die wel in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand kan de eigen bijdrage te hoog zijn en/of een financiële drempel vormen om rechtsbijstand in te schakelen. Volgens verschillende gesprekspartners is bij deze groep ouders ook niet altijd bekend dat voor hen de mogelijkheid bestaat om van de gemeente bijzondere bijstand te ontvangen voor het betalen van de eigen bijdrage.¹²² Gesprekspartners benadrukken daarbij dat het in dit geval vaak gaat om een kwetsbare groep ouders en dat niet alle ouders in staat zijn om hun eigen belangen te behartigen en/of zelf een advocaat te regelen.

Ook is de kosteloze rechtsbijstand van meerwaarde voor de groep ouders die (net) een te hoog inkomen heeft en daardoor niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze groep ouders kan alleen rechtsbijstand krijgen door dat zelf te betalen. Voor deze groep ouders maakt kosteloze rechtsbijstand een groot verschil.

Een kanttekening die in enkele gesprekken wordt geplaatst bij de bestaande pilotregeling – waar de financiële draagkracht van de ouder volledig buiten beschouwing wordt gelaten – is dat elke ouder nu kan profiteren van de kosteloze rechtsbijstand. Ouders met een hoog inkomen, die dus gemakkelijk een advocaat zouden kunnen betalen, profiteren nu ook van de regeling.

De omstandigheid dat ambtshalve door de rechtbank een advocaat wordt toegewezen aan een ouder wordt ook als een grote meerwaarde van de pilot gezien. De rechtbank wordt gezien als onafhankelijke instantie en de drempel om gebruik te maken van rechtsbijstand wordt volgens gesprekspartners aanzienlijk verlaagd. Door de rechtbank wordt immers geregeld dat een ouder een advocaat krijgt toegewezen waarna de ouder actief wordt benaderd door de advocaat met de vraag of hij/zij wil worden bijgestaan door een advocaat. De ouder hoeft dus zelf geen stappen te ondernemen om rechtsbijstand in te schakelen. Met name voor ouders die hun weg niet goed weten te vinden naar een advocaat omdat zij niet in staat zijn om zelf te regelen dat zij (juridisch) worden ondersteund (bijvoorbeeld vanwege sociale problematiek, taalbarrière of licht verstandelijke beperking) levert de kosteloze rechtsbijstand een voordeel

¹²² Op grond van artikel 35 van de Participatiewet kunnen ouders met een inkomen onder bijstandsniveau aanspraak maken op bijzondere bijstand ter vergoeding van de eigen bijdrage voor de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

op. Ook voor ouders die niet om hulp durven te vragen of het anderszins niet lukt om rechtsbijstand in te schakelen werkt kosteloze rechtsbijstand volgens gesprekspartners drempelverlagend.

5.2.5 **Verschillende fases jeugdbeschermingstraject en de meerwaarde van rechtsbijstand**

De pilot heeft alleen betrekking op eerste verzoeken rond (spoed)uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging. Bij andere type gerechtelijke procedures krijgt de ouder dus geen kosteloze rechtsbijstand. Het gaat dan onder meer om procedures waarbij het gaat om:¹²³

- een verzoek tot ondertoezichtstelling;
- een verzoek tot verlenging van een uithuisplaatsing;
- een gesloten uithuisplaatsing waar alleen het betrokken kind op grond van de Jeugdwet ambtshalve een advocaat krijgt toegewezen;
- hoger beroep tegen een kinderbeschermingsmaatregel.

Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat kosteloze rechtsbijstand bij een eerste uithuisplaatsing merkbaar meerwaarde heeft. Zij benadrukken daarbij dat een uithuisplaatsing een zeer ingrijpende kinderbeschermingsmaatregel is, met mogelijk verstreckende gevolgen op de lange termijn. Ook bij een verzoek tot gezagsbeëindiging is bijstand gewenst, maar volgens de gesprekspartners heeft rechtsbijstand bij een uithuisplaatsing een grotere betekenis, omdat er op dat moment nog kan worden bijgestuurd. Een gezagsbeëindiging kan weliswaar als meest zware maatregel worden opgevat (in juridische zin), maar deze maatregel volgt doorgaans pas na een langdurig traject; er zijn dan vaak al meerdere gerechtelijke procedures gevoerd en er is al veel gebeurd in de levens van ouders en het kind. Het verzoek om gezagsbeëindiging is het ‘eindstation’ in een jeugdbeschermingstraject. In zoverre is de meerwaarde van rechtsbijstand bij een uithuisplaatsingsprocedure volgens de gesprekspartners groter. In dit licht is door gesprekspartners ook het perspectiefbesluit genoemd, wat in de praktijk een belangrijk moment vormt waarop door een GI het perspectief van het uithuisgeplaatste kind wordt bepaald.

Uit interviews komt naar voren dat het bieden van (kosteloze) rechtsbijstand in andere procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen ook kan bijdragen aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders. In dat kader wordt door veel gesprekspartners aangegeven dat (kosteloze) rechtsbijstand bij verlengingsverzoeken met name waardevol is. In het bijzonder de verlengingsverzoeken waar een belangrijke vraag voorligt en dus een groot belang voor ouders en kinderen speelt, zoals de vraag of terugplaatsing van het kind aan de orde is. Uit de gesprekken volgt verder dat er tussen gesprekspartners verschil van mening bestaat over de meerwaarde en noodzaak om ook bij procedures rond ondertoezichtstelling en gesloten uithuisplaatsing en procedures in hoger beroep kosteloze rechtsbijstand te bieden. Ook kan worden gedacht aan het bieden van ondersteuning en (rechts)bijstand voorafgaand aan een gerechtelijke procedure rond een kinderbeschermingsmaatregel, oftewel in een meer vroegtijdig stadium in het vrijwillig kader tijdens een jeugdbeschermingstraject. Veel gesprekspartners zien hier – naast kosteloze rechtsbijstand in gerechtelijke procedures – meerwaarde in.

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de noodzaak en meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand en ondersteuning van ouders in verschillende procedures die nu niet onder de pilot vallen en andere fases van een jeugdbeschermingstraject.

¹²³ Zie de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel.

5.3 Redenen dat ouders niet door een advocaat worden bijgestaan

Voor de start van de pilot kwam het geregeld voor dat bij procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging de ouder(s) geen gebruik maakten van rechtsbijstand door een advocaat. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is besproken, is dat beeld onder de pilot anders. Uit de data blijkt dat het aantal zaken waar ouders gebruik maken van rechtsbijstand tijdens de pilot is toegenomen, in het bijzonder bij gezagsbeëindiging.

In de interviews zijn door gesprekspartners verschillende redenen genoemd waarom ouders voor de pilot geen gebruik maakten van rechtsbijstand door een advocaat in procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging.

- financiële overwegingen;
- ouders weten niet dat ze gebruik kunnen maken van (gesubsidieerde) rechtsbijstand;
- ouders weten niet goed welke advocaat ze zouden kunnen benaderen en hoe ze dat zouden moeten doen;
- ouders kunnen het niet (meer) overzien en/of zijn niet in staat om zelfstandig rechtsbijstand te regelen;
- ouders vinden het lastig om zelf om hulp te vragen (drempel is hoog) of durven geen advocaat te benaderen omdat ze bang zijn dat dit negatieve consequenties heeft;
- ouders zijn hulpverleningsmoe;
- ouders zijn van mening dat ze zelf goed hun verhaal bij de rechter kunnen doen;
- bij een spoeduisplaatsing is er beperkte tijd om (gefinancierde) rechtsbijstand te regelen.

Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 3, maken onder de pilot (veel) meer ouders gebruik van rechtsbijstand door een advocaat. De pilot heeft er daarmee voor gezorgd dat veel van de hierboven genoemde redenen nu minder aan de orde zijn. Uit de gesprekken komt naar voren dat met name onbekendheid met de mogelijkheid van (gesubsidieerde) rechtsbijstand, onwetendheid welke advocaat benaderd zou kunnen worden en financiële overwegingen de belangrijkste redenen zijn dat ouders tijdens procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging niet door een advocaat worden bijgestaan. Hierna worden alle genoemde redenen kort toegelicht en wordt een aantal aandachtspunten benoemd.

Financiële overwegingen

Bij financiële overwegingen gaat het er met name om dat ouders de eigen bijdrage niet kunnen betalen die ze verschuldigd zijn bij een reguliere toevoeging. Of ouders vinden de eigen bijdrage te hoog, waardoor ze afzien van rechtsbijstand. Wanneer ouders op toevoegingsbasis bijstand door een advocaat kunnen krijgen, dienen zij namelijk een eigen bijdrage te betalen.¹²⁴ Die eigen bijdrage is afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouder. De eigen bijdrage kan onder voorwaarden worden vergoed door bij de gemeente bijzondere bijstand aan te vragen. Gesprekspartners hebben het beeld dat ouders vaak niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid van bijzondere bijstand. Veel gesprekspartners merken op dat als ouders dit zouden weten, meer ouders mogelijk gebruik zouden maken van rechtsbijstand middels een reguliere toevoeging.

¹²⁴ De eigen bijdrage in 2024 bedraagt – afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de rechtzoekende – tussen de €226 en €952. Zie artikel 2 Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Bepaalde personen zijn uitgezonderd van het betalen van een eigen bijdrage, zoals gedetineerden en asielzoekers (zie artikel 6 Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat met name huishoudens met een laag inkomen te maken krijgen met jeugdbescherming. Van de jongeren waarvan het huishoudinkomen (het huishouden van het gezin waar de jongere toe behoort) tot de laagste 20 procent van Nederland behoort, ontving in 2023 3,6 procent jeugdbescherming. Dit percentage daalt naar mate het inkomen stijgt.¹²⁵ Ook uit gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat de gemiddelde eigen bijdrage voor een toevoeging dicht tegen het laagst mogelijk bedrag ligt voor de eigen bijdrage (zie ook paragraaf 2.4), wat een indicatie is dat de meeste rechtzoekenden die gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand een relatief laag inkomen hebben.

Daarnaast is er een groep ouders die (net) te veel verdienen en daarom niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze ouders zijn dus aangewezen op rechtsbijstand tegen een relatief hoog commercieel uurtarief. Ook voor deze ouders kan deze financiële drempel betekenen dat wordt afgezien van rechtsbijstand.

Onbekendheid met de mogelijkheid van rechtsbijstand

Vrijwel alle gesprekspartners noemen als andere belangrijke reden dat ouders geen advocaat inschakelen vanwege de onbekendheid van deze mogelijkheid. Niet alle ouders weten dat ze recht hebben op (gesubsidieerde) bijstand door een advocaat bij een GZBM- en/of UHP-procedure. Goede voorlichting van ouders over welke rechten ze hebben bij een procedure rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging is belangrijk, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd. Daar zit volgens veel gesprekspartners een aandachtspunt voor de toekomst, zeker als de regeling voor kosteloze rechtsbijstand niet zou worden doorgezet.

Onwetendheid welke advocaat kan worden benaderd en hoe dat moet

Naast het feit dat ouders niet altijd weten dat ze recht hebben op bijstand door een advocaat, volgt uit gesprekken dat veel ouders niet goed weten welke advocaat ze dan zouden moeten benaderen, hoe ze contact moeten opnemen en hoe dat in zijn werk gaat. Zeker als ouders voor een eerste keer met een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging te maken krijgen is het voor hen vaak lastig te overzien hoe ze een advocaat moeten vinden en wie ze daarvoor zouden kunnen benaderen. Ouders kennen doorgaans geen namen van kantoren of individuele advocaten die dergelijke procedures voeren. Het zou volgens veel gesprekspartners behulpzaam zijn als ouders hierbij wat meer bij de hand zouden worden genomen.

De situatie niet meer kunnen overzien en niet in staat zijn zelf rechtsbijstand te regelen

Zodra een verzoek tot een kinderschermingsmaatregel wordt ingediend komt veel op een ouder af. Er speelt dan veel in de gezinssituatie. In interviews wordt aangegeven dat ouders dan vaak de situatie maar moeilijk kunnen overzien en dan bijvoorbeeld weinig ruimte hebben om na te denken over het inschakelen van een advocaat en hoe dat te regelen. Bij ouders die te maken krijgt met een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging gaat het niet zelden om kwetsbare personen die niet zelf in staat zijn om rechtsbijstand te organiseren. Het gaat bijvoorbeeld om personen met een licht verstandelijke beperking of met sociale problematiek. Ook zijn ouders de Nederlandse taal niet altijd machtig.

Ervaren hoge drempel en angst voor negatieve consequenties

Met name door advocaten en ouders is tijdens de interviews aangegeven dat de drempel om een advocaat in te schakelen als hoog wordt ervaren. Ouders kunnen het lastig vinden om op

¹²⁵ CBS 2023, paragraaf 1.10.2.

eigen initiatief om hulp te vragen en om opnieuw hun verhaal te moeten doen. Bovendien speelt er zoals aangegeven al veel voor de ouders als zij te maken krijgen met een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging. Vaak is er al sprake van een stressvolle situatie, waardoor ouders het er niet bij kunnen hebben om dan ook nog een advocaat in te moeten schakelen. Ook kan bij ouders de angst bestaan dat het inschakelen van een advocaat in hun nadeel werkt omdat ze daarmee het signaal af zouden geven uit te zijn op strijd. Zo kan het idee bestaan dat de GI en/of de RvdK dan minder bereid zijn om met hen in gesprek te gaan en juist meer geharnast de zaak in zullen gaan.

Hulpverleningsmoeheid

Ouders die in een jeugdbeschermingstraject zitten hebben vaak al (in de loop van de tijd) meerdere hulpverleners die over de vloer (zijn ge)komen, waardoor ouders op een gegeven moment hulpverleningsmoe kunnen worden. Zij zijn het vertrouwen in de hulpverlenende instanties kwijt en voor hen voelt een advocaat als de zoveelste onbekende persoon die bij het kind en hun gezinsleven betrokken raakt. Daardoor kan bij de ouder het idee bestaan dat het geen zin meer heeft om zich te ‘verzetten’ tegen het verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging.

Zelf goed hun verhaal kunnen doen

Tijdens de interviews kwam ook aan de orde dat ouders er soms voor kiezen om geen advocaat in de arm te nemen omdat zij van mening zijn dat ze zelf hun verhaal voldoende voor het voetlicht kunnen brengen. Ouders zien dan de meerwaarde van een advocaat niet. Door verschillende gesprekspartners is in dat licht aangegeven dat ouders niet altijd goed zicht hebben op de meerwaarde van een advocaat, met name ook in het voortraject van de procedure.

Beperkte tijd bij een spoeduisplaatsing

Bij een verzoek tot spoeduisplaatsing is de tijd voordat de zaak op zitting komt relatief beperkt, ten hoogste 14 dagen. Deze korte termijn bemoeilijkt het voor ouders om tijdig een advocaat te benaderen en daarmee te praten over de zaak voorafgaand aan de zitting.

5.4 Taakopvatting van advocaten en kwaliteit van rechtsbijstand

Kosteloze rechtsbijstand aan ouders in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing kan onder de pilot zowel door advocaten met de specialisatie jeugdrecht als advocaten met de specialisatie personen- en familierecht worden gegeven. Tijdens de interviews is aandacht besteed aan de vraag of er duidelijke verschillen merkbaar zijn tussen advocaten met deze specialisaties. In algemene zin komt uit de gesprekken naar voren dat gesprekspartners geen duidelijke verschillen zien tussen beide specialisaties als het gaat om de manier waarop de advocaat optreedt in de procedure en de taakopvatting van de advocaat. Wel zien gesprekspartners verschillen tussen advocaten op individueel niveau in de wijze en stijl van handelen en de manier waarop zij ouders vertegenwoordigen in een procedure. Dit hangt echter niet samen met de specialisatie van de advocaat, ook tussen advocaten met dezelfde specialisatie zijn dergelijke verschillen waarneembaar.

Uit de interviews komt wel naar voren dat veel gesprekspartners in algemene zin voorstander zijn van het stellen van deskundigheids- en ervaringseisen aan advocaten die ouders bijstaan in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen. Deze eisen zouden onder meer kunnen inhouden dat een advocaat een minimum aantal zaken over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging (binnen een bepaalde

periode) zou moeten doen om ouders kosteloze rechtsbijstand te kunnen bieden. Vrijwel alle gesprekspartners geven in dat licht aan dat het belangrijk is dat de betreffende advocaat voldoende ervaring heeft met procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

Door verschillende gesprekspartners is daarnaast benoemd dat advocaten met de specialisatie jeugdrecht vaak meer kennis hebben van de werking van het stelsel van jeugdbescherming, de verschillende procedures en mogelijke alternatieven. Als een advocaat deze kennis heeft, is dat voor ouders een voordeel maar ook voor de rechters en de RvdK en de GI. Je krijgt dan een ander soort gesprek en kunt met elkaar tijdens een zitting beter kijken naar eventuele alternatieven en de langere termijn. Dat draagt bij aan het nemen van een goede beslissing door de rechter. Door een aantal gesprekspartners is aangegeven dat advocaten die jeugdstrafrechtzaken doen deze kennis vaak ook hebben en dat ook merkbaar is. Wat hen betreft zouden ook advocaten met de specialisatie jeugdstrafrecht die voldoende kennis hebben van het stelsel van jeugdbescherming ouders bij moeten kunnen staan in pilot-zaken.

Vrijwel alle gesprekspartners zijn het erover eens dat van een advocaat die pilot-zaken doet mag worden verwacht dat hij kennis heeft van de procedures binnen het jeugdrecht en het stelsel van jeugdbescherming in Nederland. De opvattingen zijn verdeeld over de vraag of dit zich zou moeten vertalen in een verplichte opleidingseis. Deze kennis kun je ook opdoen in de praktijk door veel zaken te doen werd door een deel van de gesprekspartners opgemerkt.

Ten aanzien van de taakopvatting van advocaten wordt door gesprekspartners aangegeven dat een advocaat in pilotzaken in principe de ouders vertegenwoordigt en het standpunt van de ouder over het verzoek naar voren moet brengen, maar dat de advocaat ook het belang van het kind dient mee te nemen. Geïnterviewde advocaten geven aan dat zij dat ook op die manier doen. Ze kijken ook naar wat in het belang is van het kind. Wanneer het beter is dat een kind (een tijdje) niet meer bij de ouder(s) woont, dan bespreken zij dat met de ouder(s). De meeste advocaten proberen dan om – indien mogelijk – tijdens de procedure te komen tot een oplossing die aanvaardbaar is voor de ouders, maar tegelijkertijd ook in het belang van het kind is.

Veel geïnterviewde advocaten geven aan dat zij er niet alleen zijn voor de juridische vraagstukken, maar ook in bredere zin ouders ondersteunen. Diverse advocaten benoemden bijvoorbeeld dat zij ook – hoewel dit geen kerntaak van de advocaat is – als een soort maatschappelijk werker of onafhankelijke oplossingsgerichte sparringpartner functioneren en soms ook psychische ondersteuning verlenen. Veel ouders komen met veel emoties bij een advocaat en zijn er niet mee geholpen als er alleen met een juridische blik naar de zaak wordt gekeken. De mate waarin een advocaat ouders emotionele en psychische ondersteuning kan bieden, hangt uiteraard ook af van onder meer de communicatieve en empathische vaardigheden van de advocaat. Ook geeft een groot deel van de advocaten aan zichzelf te beschouwen als belangrijke bron van informatie voor ouders over het verloop van de procedure en de vragen die op tafel komen.

Verschillende gesprekspartners geven daarnaast aan dat het zoeken naar oplossingen in de zin van het verbeteren van het contact met bijvoorbeeld de gezinsvoogd of de GI en/of het bewerkstelligen van een omgangsregeling ook bij de taak van de advocaat hoort. De gesproken advocaten onderschrijven dit standpunt en geven aan dit in de praktijk ook te doen.

5.5 Positie van het kind

Onder de pilot hebben ouders recht op kosteloze rechtsbijstand bij een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging. De tijdelijke regeling voorziet niet in (extra) ondersteuning van het kind in deze procedures. Alleen bij een gesloten uithuisplaatsing hebben kinderen wettelijk recht op een advocaat, bij jeugdbeschermingsprocedures is dat niet zo. Wel beschikt de rechter over de bevoegdheid om in een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging een bijzondere curator te benoemen die de belangen van het kind behartigt. In de praktijk komt dit echter beperkt voor (zoals ook blijkt uit de data, zie hoofdstuk 3). Gelet op artikel 1:250 BW kan namelijk alleen een bijzondere curator worden benoemd bij een wezenlijk conflict tussen de belangen van ouders en kinderen over verzorging en opvoeding. De mogelijkheid van het benoemen van een bijzondere curator wordt als waardevol gezien door alle gesprekspartners.

Uit dit evaluatieonderzoek komt naar voren dat bij een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging de belangen van het kind niet altijd overeenkomen met de belangen van de ouder(s).¹²⁶ De ouder met gezag (of voogd) is enerzijds vertegenwoordiger van het kind in een procedure en moet als zodanig oog hebben voor het belang van het kind, anderzijds is de ouder zelf belanghebbende in de procedure en heeft dus ook een eigen belang. Dit kan leiden tot een ingewikkelde dubbelrol, met name wanneer een ouder het niet eens is met een verzoek tot gezagsbeëindiging of uithuisplaatsing, terwijl een dergelijke maatregel mogelijk wel in het belang is van het kind. Advocaten die ouders bijstaan in procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging komen primair op voor de belangen van hun cliënten en brengen in principe het standpunt van de ouder naar voren in een procedure. Ook de Commissie Van Doijeweert constateert dit in haar recent verschenen adviesrapport. De Commissie Van Doijeweert zegt hierover het volgende:

‘Het is in de praktijk onvoldoende om ervan uit te gaan dat de belangen van het kind in en buiten rechte voldoende worden behartigd door de ouder(s) met gezag. De ouder(s) met gezag (en daarmee ook de eventuele raadsman) hebben te maken met een complexe dubbelrol: proces-vertegenwoordiger van het kind maar ook zelf belanghebbende. Met name in het geval van procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging lijkt het teveel gevraagd van ouder(s) met gezag om altijd in gelijke mate het belang van het kind en het eigen belang te dienen.’¹²⁷

De keuze om in het kader van de pilot kosteloos rechtsbijstand te bieden aan ouders zonder tegelijkertijd een regeling te treffen die voorziet in de mogelijkheid dat de stem van het kind (beter) wordt vertegenwoordigd in de procedure, zorgt volgens verschillende gesprekspartners voor een minder gelijkwaardige positie van het kind als het gaat om ondersteuning in een procedure en de bescherming van de belangen van het kind. In interviews wordt tegelijkertijd aangegeven dat de belangen van de ouders weliswaar niet altijd samenvallen met het belang van het kind, maar wordt het risico dat door de aanwezigheid van een advocaat het belang van het kind ondergesneeuwd raakt genuanceerd. Advocaten hebben namelijk oog voor het belang van het kind. In dat kader kan ook worden gewezen op de Gedragscode personen- en familierecht en de Gedragscode van de Vereniging voor Familie- en erfrechtadvocaten en mediators.¹²⁸ Hierin is namelijk opgenomen dat het belang van het kind op nummer één moet

¹²⁶ Zie ook: Van der Zon 2020, p. 251.

¹²⁷ Commissie Van Doijeweert 2024, p. 59.

¹²⁸ Zie de Gedragscode personen- en familierecht in bijlage 4 bij de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2013 krachtens de Wet op de Rechtsbijstand en de Gedragscode voor de vFAS-advocaat.

worden gezet. Het belang van de cliënt en de wederpartij moeten worden afgewogen, maar het belang van het kind is daarbij overstijgend. Hoewel advocaten ook oog hebben voor het belang van het kind, vormt rechtsbijstand van ouders echter geen waarborg dat het belang van het kind ook altijd voldoende wordt behartigd, omdat ouders dus niet alleen vertegenwoordiger van het kind zijn maar ook een eigen belang hebben en de advocaat primair het standpunt en de wensen van de ouder naar voren zal brengen.

Door verschillende gesprekspartners werd daarnaast aangegeven dat ook de RvdK en de GI's het belang van het kind behartigen. Geïnterviewde vertegenwoordigers van de RvdK geven aan dat dit inderdaad een taak van de RvdK is, maar toch ook meerwaarde te zien in het toewijzen van een begeleider aan het kind tijdens de procedure. Dat komt mede omdat het voor de raadsonderzoekers van de RvdK soms ingewikkeld is om een bijdrage te leveren aan de stem van het kind. De RvdK kan namelijk besluiten een verzoek tot een kinderbeschermingsmaatregel in te dienen waar een kind het niet mee altijd mee eens is, ook al is het in het belang van het kind.

Gesprekspartners geven in algemene zin aan dat niet alleen rechtsbijstand van ouders van belang is, maar dat het ook belangrijk is dat kinderen gedurende de gerechtelijke procedure de mogelijkheid wordt geboden van ondersteuning door een andere persoon die uitsluitend de stem van het kind kan vertegenwoordigen. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de meerwaarde van ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures.

5.6 Neveneffecten

In het kader van de evaluatie van de pilot kosteloze rechtsbijstand is ook nagegaan in hoeverre de kosteloze rechtsbijstand tot onverwachte positieve of negatieve neveneffecten leidde.

Negatieve neveneffecten

Aan het begin van het evaluatieonderzoek is in interviews stilgestaan bij de vraag welke neveneffecten kosteloze rechtsbijstand zou kunnen hebben. Naast de (extra) uitvoeringslasten als mogelijk neveneffect zijn toen de volgende potentiële negatieve neveneffecten genoemd:

- juridisering van de procedure;
- ouders of anderen hebben verkeerde verwachtingen en denken dat zij bij elke procedure over een kinderbeschermingsmaatregel kosteloos een advocaat krijgen;
- het risico dat ouders zomaar bij een advocaat op de lijn komen en denken dat zij voor iedere vraag kosteloze bijstand kunnen krijgen;
- het risico dat ouders die van de pilot op de hoogte zijn wachten met het inschakelen van een advocaat totdat zij in een dergelijke procedure zitten. Dit terwijl met bijstand in een eerdere fase (eventueel op toevoegingsbasis) een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wellicht voorkomen had kunnen worden;
- het risico dat de regeling rond kosteloze rechtsbijstand wordt gezien als verdienmodel door advocaten, waardoor mogelijk ook advocaten die geen tot weinig ervaring hebben met procedures rond een kinderbeschermingsmaatregel ouders gaan bijstaan;
- het risico dat advocaten het gehele proces voorafgaand aan het verzoek tot uithuisplaatsing ter discussie kunnen gaan stellen wat ten koste kan gaan van de samenwerking tussen de ouder(s) en jeugdbescherming.

Uit de interviews is niet gebleken dat de genoemde negatieve neveneffecten daadwerkelijk (regelmatig) optreden in de praktijk. Een voorbeeld van een negatief neveneffect dat zich niet

als zodanig blijkt te hebben voorgedaan, is de mogelijke verwachting dat sprake zou zijn van juridisering van de procedure. Het merendeel van de kinderrechters en advocaten geeft aan dat een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging door het verlenen van kosteloze rechtsbijstand niet (extra) is gejuridiseerd. Gesprekspartners merken daarbij op dat het sowieso een juridische procedure bij de kinderrechter betreft, maar dat de kosteloze rechtsbijstand er juist voor heeft gezorgd dat het standpunt van ouders duidelijker naar voren wordt gebracht en er gefocust kan worden op de relevante zaken voor het nemen van een beslissing. Ook medewerkers van de RvdK en GI's hebben aangegeven niet te merken dat zaken gejuridiseerd zijn. Ondanks dat zij wel enige juridisering hadden verwacht, zijn er volgens deze medewerkers geen signalen dat tijdens zittingen meer (onnodige) juridische vragen of nevenverzoeken aan bod komen. Volgens gesprekspartners gaat het bijvoorbeeld tijdens uithuisplaatsingsprocedures naast enige juridische vragen nog altijd in essentie om de jeugdbeschermingsvragen.

Verder is in de gesprekken niet naar voren gekomen dat er signalen zijn dat de regeling rond de pilot wordt gezien als verdienmodel door advocaten. Evenmin is gebleken dat er bij ouders verkeerde verwachtingen waren, in die zin dat ouders denken dat zij bij elke procedure kosteloze rechtsbijstand krijgen of advocaten met allerlei vragen benaderen in de verwachting dat zij die kosteloos beantwoord krijgen.

Vanuit de jeugdbescherming is als mogelijk negatief neveneffect genoemd dat bepaalde advocaten – die in het kader van de pilot pas betrokken raken op het moment dat een gerechtelijke procedure rond uithuisplaatsing begint (vlak voordat de zitting plaatsvindt) – het gehele proces voorafgaand aan het verzoek tot uithuisplaatsing ter discussie kunnen gaan stellen, waardoor de opgebouwde samenwerking met de ouders en bereidheid om hulpverlening te accepteren (onnodig) op losse schroeven kan komen te staan. Dit kan effect hebben op het opgebouwde vertrouwen en de samenwerkingsrelatie tussen jeugdbescherming en ouders. Het zou kunnen dat doordat een advocaat zaken in twijfel trekt of in het voorgaande jeugdbeschermingstraject wel alle mogelijkheden goed zijn onderzocht, de motivatie en bereidheid bij de ouder om hulpverlening te accepteren kan afnemen. Uit interviews met enkele gesprekspartners (vanuit jeugdbescherming) volgt dat het in een beperkt aantal zaken voorkomt dat advocaten het gehele voortraject ter discussie stellen. Het beeld is echter dat het merendeel van de advocaten zich beperkt tot de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling of een kind daadwerkelijk uit huis moet worden geplaatst dan wel het gezag van ouders moet worden beëindigd en oog heeft voor wat het beste is voor ouders en kind. Ook blijkt uit de gesprekken dat veel advocaten oplossingsgericht te werk gaan en kijken welke mogelijkheden er zijn. Zowel kinderrechters, medewerkers van de RvdK, advocaten en ouders geven aan dat advocaten ouders ook proberen te motiveren om hulpverlening te accepteren en samen te werken met hulpverlenende instanties en dat advocaten ook in contact treden met bijvoorbeeld de GI en jeugdzorg. De betrokkenheid van een advocaat zorgt er in sommige gevallen voor dat in gezamenlijkheid is gezocht naar een passende oplossing en ook zijn advocaten betrokken geweest bij het bewerkstelligen van bijvoorbeeld een goede omgangsregeling.

Een negatief neveneffect dat wel daadwerkelijk is opgetreden gedurende de pilot is dat bij procedures rond uithuisplaatsing dat (gescheiden) ouders in bepaalde gevallen in een ongelijkwaardige positie terecht komen, omdat alleen de ouder waar het kind hoofdzakelijk verblijft (op grond van de BRP) kosteloos rechtsbijstand krijgt. Veel gesprekspartners geven aan dat wanneer ouders niet meer samen zijn en beide ouders wel het ouderlijk gezag hebben, aan beide ouders een advocaat moet worden toegewezen (indien daar behoefte aan is). Het

kosteloos toewijzen van een advocaat aan de ene ouder zorgt ervoor dat de andere ouder in een ongelijkwaardige positie terecht komt; die ouder moet namelijk zelf een advocaat zoeken en de kosten voor rechtsbijstand dragen. De hoogte van de kosten kan ertoe leiden dat die betreffende ouder afziet van het inschakelen van een advocaat. Dit terwijl bij sommige zaken ook de vraag speelt of het kind wel bij die betreffende ouder kan opgroeien. Bovendien is gebleken dat de (griffies van de) rechtbanken in de praktijk ook aanlopen tegen het probleem dat het in bepaalde gevallen lastig is om te beoordelen wie volgens de regeling in aanmerking komt voor kosteloze rechtsbijstand. Dit is ook als aandachtspunt in paragraaf 4.3 beschreven.

Positieve neveneffecten

Het beoogd effect van de pilot is dat dankzij de kosteloze rechtsbijstand van ouders de rechtsbescherming wordt verbeterd. Zoals in paragraaf 5.2 is beschreven blijkt uit interviews dat de (kosteloze) rechtsbijstand van ouders er onder meer aan bijdraagt dat sprake is van een meer gelijkwaardige positie tussen de procespartijen, ouders effectiever deelnemen aan de gerechtelijke procedure en de zitting effectiever en efficiënter verloopt doordat het standpunt van ouders duidelijker naar voren wordt gebracht en er kan worden gefocust op de relevante zaken voor het nemen van een beslissing, wat ook kan bijdragen aan de oordeelsvorming van de rechter.

Naast het beoogd effect van de pilot is in gesprekken een aantal mogelijke positieve neveneffecten genoemd van het bieden van kosteloze rechtsbijstand, namelijk:

- dat er een vertrouwensband kan ontstaan tussen de ouder(s) en de advocaat, waardoor de advocaat die ouders ook na het proces en bij eventuele toekomstige processen (eventueel op toevoegingsbasis) bij staat;
- dat met een goede rechtsbijstand kosten kunnen worden bespaard doordat latere procedures (bijvoorbeeld hoger beroep of een gezagsbeëindiging) kunnen worden voorkomen;
- dat rechtsbijstand van ouders eraan kan bijdragen dat mogelijk meer ingrijpende maatregelen worden voorkomen en/of dat meer passende maatregelen worden getroffen, wat mogelijk positieve langere termijneffecten heeft voor de ouder(s) en het kind;
- dat er meer verbinding wordt gezocht tussen advocaten en jeugdbescherming, hetgeen de onderlinge samenwerkingsrelatie kan versterken.

Op basis van de interviews kan (nog) niet worden vastgesteld in welke mate de genoemde positieve neveneffecten zich hebben voorgedaan als gevolg van de pilot. De cijfers van de rechtspraak laten verder (vooralsnog) geen duidelijk effect zien wat betreft het aantal hoger beroepszaken in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing, waardoor niet kan worden gezegd dat met het verlenen van kosteloze rechtsbijstand latere procedures zijn voorkomen. Daarbij speelt ook een rol dat daar waar hoger beroep is ingesteld, een deel van deze procedures op dit moment nog niet is afgerond.¹²⁹

5.7 Conclusie

Meerwaarde van (kosteloze) rechtsbijstand

Uit de interviews volgt dat breed wordt gedeeld dat rechtsbijstand door een advocaat een belangrijke meerwaarde heeft en op verschillende manieren bijdraagt aan de verbetering van de rechtsbescherming van ouders. De rechtsbijstand door een advocaat zorgt er onder meer

¹²⁹ Peildatum 10 juni 2024.

voor dat sprake is van een meer gelijkwaardige positie tussen procespartijen en dat ouders effectiever kunnen deelnemen aan de gerechtelijke procedure.

De rechtsbijstand in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging heeft meerwaarde voorafgaand, tijdens en na de zitting bij de kinderrechter. Uit de gesprekken volgt onder meer dat ouders door de rechtsbijstand van een advocaat voorafgaand aan de zitting bij de kinderrechter beter geïnformeerd zijn. Ouders weten duidelijker wat zij kunnen verwachten van de procedure, welke (juridische) mogelijkheden er zijn en wat de kans is op een toe- of afwijzing van een verzoek. Tijdens de zitting zijn ouders met behulp van een advocaat beter in staat om inhoudelijk verweer te voeren. Ook blijken veel advocaten oplossingsgericht te werken waarbij wordt gekeken wat er nog kan worden gedaan om een meer duurzame situatie te bewerkstelligen. Na afloop van de zitting heeft rechtsbijstand meerwaarde doordat de advocaat uitleg kan geven bij de beslissing van de kinderrechter en kan toelichten welke aspecten de rechter al dan niet heeft meegewogen in de beslissing op het verzoek. Rechtsbijstand kan voor meer draagvlak en acceptatie van de beslissing van de rechter bij de ouder zorgen, onder meer omdat ouders zich dankzij ondersteuning van de advocaat meer gehoord (serieus genomen) voelen. Geïnterviewde ouders benadrukten ook dat zij door de bijstand het gevoel hadden er niet alleen voor te staan.

De omstandigheid dat de rechtsbijstand kosteloos wordt verleend en ouders ambtshalve een advocaat toegewezen krijgen in het kader van de pilot, zorgt ervoor dat de rechtsbescherming van ouders beter is geborgd. Vaak gaat het om kwetsbare ouders, die niet altijd in staat zijn om hun eigen belangen te behartigen en/of zelf een advocaat te regelen. Dankzij de regeling voor kosteloze rechtsbijstand worden veel redenen waarom ouders voor de start van de pilot geen gebruik maakten van rechtsbijstand weggenomen. De belangrijkste redenen zijn namelijk financiële overwegingen, de onbekendheid met de mogelijkheid van (gesubsidieerde) rechtsbijstand en onwetendheid hoe een advocaat benaderd zou kunnen worden en hoe rechtsbijstand kan worden geregeld.

Door gesprekspartners wordt aangegeven dat (kosteloze) rechtsbijstand door een advocaat bij een verzoek tot gezagsbeëindiging gewenst is, maar bij een uithuisplaatsing een grotere betekenis heeft. Bij een gezagsbeëindigende maatregel is er vaak al veel gebeurd en zijn kinderen al langere tijd uit huis geplaatst, terwijl bij een uithuisplaatsing nog kan worden bijgestuurd en moet worden gekeken wat er nodig is om ervoor te zorgen dat een kind weer terug kan naar de ouder(s). Ook in andere procedures (die niet onder de pilot) vallen kan (kosteloze) rechtsbijstand bijdragen aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders. Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

Taakopvatting van advocaten en kwaliteit van rechtsbijstand

Uit de interviews komt naar voren dat er ten aanzien van de manier waarop advocaten optreden in de procedure en hun taakopvattingen geen duidelijke verschillen zichtbaar zijn tussen advocaten met een specialisatie civiel jeugdrecht en advocaten met een specialisatie personen- en familierecht. Wel zijn er verschillen tussen advocaten op individueel niveau in de wijze en stijl van handelen en de manier waarop zij ouders vertegenwoordigen in een procedure. Er is steun voor het stellen van deskundigheids- en ervaringseisen aan advocaten die ouders bijstaan in procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging. Gedacht kan worden aan de eis dat een advocaat een minimum aantal procedures over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging zou moeten doen om voor toevoeging onder de pilot in aanmerking te komen. Het is daarnaast belangrijk dat advocaten die ouders bijstaan voldoende kennis hebben van de

werking van het stelsel van jeugdbescherming, de verschillende procedures en mogelijke alternatieven. Of dit zich moet vertalen in een opleidingseis bestaan wisselende opvattingen over.

Positie van het kind

Bij procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing komen de belangen van het kind niet altijd overeen met de belangen van de ouder(s). Advocaten die ouders bijstaan in dergelijke procedures komen primair op voor de belangen van hun cliënten en brengen in principe het standpunt van de ouder naar voren in een procedure. Kosteloze rechtsbijstand van ouders vormt daarmee geen waarborg dat het belang van het kind altijd voldoende wordt behartigd, omdat ouders niet alleen vertegenwoordiger van het kind zijn maar ook een eigen belang hebben en de advocaat primair het standpunt en de wensen van de ouder naar voren zal brengen. De keuze om in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand te bieden aan ouders zonder tegelijkertijd een regeling te treffen waardoor de stem van het kind (beter) wordt vertegenwoordigd in de procedure, kan zorgen voor een minder gelijkwaardige positie van het kind als het gaat om ondersteuning in een procedure. Gelet hierop vinden veel gesprekspartners het van belang dat ook aandacht wordt besteed aan ondersteuning van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de meerwaarde van ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures.

Neveneffecten

Aan het begin van de pilot zijn verschillende potentiële negatieve neveneffecten genoemd. Uit de interviews is niet gebleken dat de genoemde negatieve neveneffecten daadwerkelijk (regelmatig) optreden in de praktijk. De pilot leidde bijvoorbeeld niet tot een (extra) juridisering van de procedure. Gesprekspartners hebben ook niet het beeld dat de regeling wordt gezien als verdienmodel door advocaten of dat er bij ouders verkeerde verwachtingen waren met betrekking tot het verkrijgen van kosteloze rechtsbijstand. Ook blijkt niet uit de gesprekken dat er in de praktijk een aanmerkelijk risico is dat advocaten het gehele hulpverleningstraject voorafgaand aan de gerechtelijke procedure ter discussie stellen, wat ten koste kan gaan van de samenwerking tussen jeugdbescherming en de ouders. Uit de gesprekken blijkt dat een enkele advocaat het voortraject ter discussie stelt, maar dat het merendeel van de advocaten zich tijdens de zitting beperkt tot de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek door de kinderrechter en oog heeft voor wat het beste is voor ouders en kind.

Wel is een daadwerkelijk negatief neveneffect dat (gescheiden) ouders in bepaalde gevallen in een ongelijkwaardige positie terecht komen, omdat slechts één van de ouders op grond van de pilotregeling kosteloze rechtsbijstand krijgt bij een procedure rond uithuisplaatsing. Gesprekspartners geven aan dat het in dat geval wenselijk is om aan iedere ouder afzonderlijk een advocaat toe te wijzen. Bovendien levert dit in de uitvoering ook problemen op doordat het voor de (griffies van de) rechtbanken niet altijd goed mogelijk is om te beoordelen wie van de ouders kosteloze rechtsbijstand zou moeten krijgen op grond van de regeling.

Naast mogelijke negatieve neveneffecten is in gesprekken ook gewezen op een aantal potentiële positieve neveneffecten. Zo zou de kosteloze rechtsbijstand ervoor kunnen zorgen dat advocaten ouders ook na het proces en bij toekomstige procedures (op toevoegingsbasis) blijven bijstaan, dat latere procedures worden voorkomen, dat meer ingrijpende maatregelen in de toekomst worden voorkomen en dat de samenwerkingsrelatie tussen advocaten en jeugdbescherming wordt versterkt. Op basis van de interviews kan (nog) niet worden vastgesteld in hoeverre deze positieve neveneffecten zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

6 Structurele regeling voor (kosteloze) rechtsbijstand en alternatieven

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd dat de rechtsbijstand door een advocaat een belangrijke meerwaarde heeft voor ouders die in procedures rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging zijn betrokken. Het feit dat de rechtsbijstand in het kader van de pilot kosteloos is en ouders niet zelf op zoek moeten naar rechtsbijstand haalt barrières weg voor ouders om een advocaat in de arm te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor ouders die minder financiële middelen hebben of minder goed in staat zijn zelf bijstand te regelen. Uit de interviews volgt dat er brede steun is voor continuering van een regeling voor kosteloze rechtsbijstand.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen in de jeugdbescherming structureel het beste kan worden vormgegeven. Wij gaan hierbij eerst in op verschillende aandachtspunten bij het vormgeven van een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand (paragraaf 6.2). Vervolgens bespreken we alternatieve manieren om de ondersteuning van ouders in een procedure rond een kinderbeschermingsmaatregel te verbeteren (paragraaf 6.3). Daarna bespreken we hoe de ondersteuning van het kind in de toekomst mogelijk kan worden vormgegeven (paragraaf 6.4). In paragraaf 6.5 wordt nader ingegaan op de ondersteuning van ouders en kinderen in het jeugdbeschermingstraject in het vrijwillig kader voorafgaand aan de gerechtelijke procedure. Tot slot bevat paragraaf 6.6 een tussenconclusie.

6.2 Structurele regeling kosteloze rechtsbijstand

Een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen zal wettelijk verankerd moeten worden in de Wet op de rechtsbijstand. In artikel 43 van deze wet is op dit moment een limitatieve opsomming opgenomen van gevallen waarin kosteloze rechtsbijstand wordt geboden (zonder inkomens- en vermogenstoets), waaronder in strafzaken, vrijheidsontneming op grond van de Vreemdelingenwet en crisismaatregelen binnen het psychiatrisch patiëntenrecht. Het gaat daarbij om situaties waar de vrijheid

van de rechtzoekende wordt ontnomen en waarbij een evenwicht in de rechtsbescherming ontbreekt doordat de staat de rechtzoekende in rechte betreft.

In deze paragraaf bespreken we verschillende aandachtspunten bij het vormgeven van een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand zoals die naar voren kwamen in de interviews en expertmeetings. Ten eerste is een aandachtspunt de reikwijdte van deze structurele regeling: welke procedures moeten hieronder vallen en welke ouders kunnen aanspraak maken op kosteloze rechtsbijstand (paragraaf 6.2.1)? Ten tweede zijn er verschillende aandachtspunten die vooral betrekking hebben op de uitvoering van de regeling rond kosteloze rechtsbijstand (paragraaf 6.2.2).

6.2.1 Reikwijdte van kosteloze rechtsbijstand

Uit de interviews en expertmeetings komt naar voren dat een uitbreiding van de reikwijdte van de regeling voor kosteloze rechtsbijstand de rechtsbescherming van ouders verder kan verbeteren. Dit heeft zowel betrekking op de procedures waar de regeling betrekking op heeft als de ouder die aanspraak kan maken op kosteloze rechtsbijstand. We bespreken eerst de reikwijdte met betrekking tot de procedure, daarna bespreken we de reikwijdte met betrekking tot de ouders die kosteloze rechtsbijstand kunnen krijgen.

Procedures

De pilot heeft alleen betrekking op eerste verzoeken rond (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Bij andere type procedures rond kinderschermingsmaatregelen krijgt de ouder dus geen kosteloze rechtsbijstand. Het gaat dan bijvoorbeeld om:¹³⁰

- een verzoek tot ondertoezichtstelling;
- een verzoek tot verlenging van de uithuisplaatsing;
- een gesloten uithuisplaatsing waar alleen het betrokken kind op grond van de Jeugdwet ambtshalve een advocaat krijgt toegewezen;
- hoger beroep tegen een kinderschermingsmaatregel.

Uit de interviews en expertmeetings blijkt dat kosteloze rechtsbijstand bij verzoeken rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging op brede steun kan rekenen. Dit zijn – in de woorden van een kinderrechter – cruciale momenten voor ouder en kind die diep kunnen ingrijpen. Daarnaast bestaat er discussie over de vraag of ook de procedures voor ondertoezichtstelling, voor verlenging van de uithuisplaatsing en in hoger beroep kosteloze rechtsbijstand moet worden geboden. Ook rechtsbijstand in het kader van het perspectiefbesluit wordt als aandachtspunt genoemd als het gaat om verbetering van de rechtsbescherming van ouders. In de gesprekken worden de volgende factoren van belang geacht, namelijk 1) de mate waarin de maatregel die wordt verzocht ingrijpt in het recht op gezinsleven van ouders en 2) de mate waarin de advocaat in een specifieke procedure kan bijdragen aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen, ook met het oog op het vervolg van het hulpverleningstraject. We geven de discussie over de vraag over de noodzaak c.q. wenselijkheid om ook kosteloze rechtsbijstand te bieden in procedures die op dit moment niet onder de pilot vallen hieronder per procedure weer.

¹³⁰ Daarnaast zijn er nog vele andere typen procedures die buiten de pilot vallen, waaronder: een verzoek tot vervanging van de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft (artikel 1:259 BW), geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling (artikel 1:262b BW), verzoek tot beëindiging of verkorting van de duur van een uithuisplaatsing (artikel 1:265d BW), schriftelijke aanwijzing om het contact tussen ouder met gezag en minderjarige te beperken (artikel 1:265f BW), verzoek van de GI tot vaststellen of wijzigen van een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een regeling inzake de uitoefening van het recht op omgang (artikel 1:265g BW), verzoek omtrent toestemming voor medische behandeling van minderjarige indien deze noodzakelijk is voor diens gezondheid en de ouder met gezag toestemming daarvoor weigert (artikel 1:265h BW) en verzoek omtrent toestemming van wijziging van verblijf minderjarige (artikel 1:265i BW).

Ondertoezichtstelling

Het merendeel van de advocaten, kinderrechters, medewerkers van de GI en medewerkers van de RvdK die we hebben gesproken beschouwt de ondertoezichtstelling als een minder ingrijpende maatregel in vergelijking met de uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Hoewel ook sprake is van overheidsingrijpen in de privésfeer van ouders (en het kind) doordat ouders gedwongen hulp krijgen bij de opvoeding en verzorging, is dit minder vergaand dan bij de uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging waarin ouders en kind (tijdelijk) van elkaar worden gescheiden. In zoverre zien de meeste gesprekspartners minder noodzaak om bij een verzoek tot ondertoezichtstelling kosteloze rechtsbijstand te bieden.

Anderzijds wordt in enkele gesprekken aangegeven dat de ondertoezichtstelling weliswaar door professionals als minder ingrijpend wordt gezien, maar dat dit voor ouders niet als zodanig hoeft te worden ervaren. Ouders kunnen een ondertoezichtstelling als een brevet van onvermogen en een negatieve kwalificatie ervaren. Daarnaast wijzen verschillende gesprekspartners erop dat het effectief kan zijn om ouders al op het moment van een ondertoezichtstelling kosteloze rechtsbijstand te bieden. De ondertoezichtstelling vormt de overgang van het vrijwillige naar het gedwongen kader voor hulpverlening. Op dit punt is het van belang dat ouders goed worden geïnformeerd en begrijpen wat hun rechten en plichten zijn. Ook kan door een goede uitvoering van een ondertoezichtstelling een uithuisplaatsing worden voorkomen. De vroegtijdige betrokkenheid van een advocaat kan in dit licht van grote meerwaarde zijn, zo is de gedachte. De advocaat kan bijdragen aan een dergelijke uitvoering. Een geïnterviewde ouder geeft aan dat er eigenlijk geen onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen procedures. De procedures hangen namelijk met elkaar samen en zijn voor ouders even ingrijpend – het gaat in elke procedure om je kinderen.

Verlengingsverzoeken

Als het gaat om de meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand bij verlengingsverzoeken kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds procedures waarin een groot belang voor ouders en kinderen speelt – bijvoorbeeld wanneer de aanvaardbare termijn en de vraag of terugplaatsing van het kind aan de orde is of bij de toetsing van het perspectiefbesluit – en anderzijds procedures die min of meer een formaliteit zijn, bijvoorbeeld omdat de ouders het eens zijn met de verlenging van de uithuisplaatsing. De laatstgenoemde procedures worden uiterlijk tot 1 juli 2024 met een zogenaamde meldbriefprocedure afgedaan.¹³¹ Dit onderscheid is niet scherp te maken, omdat de instemming van ouders niet noodzakelijkerwijs iets zegt over het inhoudelijk belang van de verlenging.

Bij de eerste categorie van verlengingen volgt uit de interviews en expertmeetings – met advocaten, kinderrechters en medewerkers van de RvdK en GI's – dat kosteloze rechtsbijstand van grote meerwaarde is gelet op het feit dat de beslissing over de toekomst van het kind aan de orde is, het belang van ouders hierbij en de complexiteit van de procedure. De meeste gesprekspartners geven aan het bijzonder en ook moeilijk uitlegbaar te vinden aan ouders dat zij bij de eerste uithuisplaatsing en eventueel een gezagsbeëindiging wel gebruik kunnen maken van gratis rechtsbijstand, maar dat dit niet geldt voor eventuele tussenliggende procedures waar ook een principiële vraag voorligt. Ook wordt erop gewezen dat het bieden van kosteloze rechtsbijstand bij een eerste verzoek rond uithuisplaatsing mogelijk (ten onrechte) de verwachting wekt bij ouders dat dan ook bij vervolgpcedures kosteloze rechtsbijstand wordt geboden. Bij de tweede categorie van verlengingen wordt rechtsbijstand door sommige respondenten minder van belang geacht. Daarentegen wijst een gerechtsjurist erop dat niet alle

¹³¹ Zoals besproken in paragraaf 2.2 hield de meldbriefprocedure in dat de rechtbank schriftelijk aan belanghebbenden vroeg of ze behoefte hadden aan de zitting. Als dat niet het geval was werd de zaak schriftelijk afgedaan.

ouders die instemmen met de verlenging de gevolgen daarvan volledig overzien. Juist voor die ouders is het van belang dat ze hierbij worden ondersteund door een advocaat.

Het voornaamste genoemde argument om geen kosteloze rechtsbijstand aan te bieden in procedures over de verlenging van de uithuisplaatsing is gelegen in de kosten die hiermee gepaard zouden gaan. Er worden veel verlengingsverzoeken ingediend: het aantal verlengingsverzoeken is hoger dan het aantal verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing (oftewel de huidige UHP-procedures die onder de pilot vallen),¹³² waardoor het toekennen van kosteloze rechtsbijstand in verlengingszaken aanzienlijke financiële consequenties kan hebben. Dit geldt des te meer nu rechtbanken per juli 2024 zijn gestopt met de zogenaamde meldbriefprocedure, waardoor het aantal verlengingsverzoeken dat voor de rechter komt nog groter wordt. Bovendien is tijdens een expertmeeting en in enkele gesprekken aangegeven dat het niet goed mogelijk is om op voorhand een onderscheid te maken tussen de verlengingsverzoeken met een belangrijke inhoudelijke component en de verlengingsverzoeken als formaliteit. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de stand van de procedure. Ook rijst daarbij de vraag op welk moment en door wie zou moeten worden beoordeeld of bij een bepaald verlengingsverzoek wel of niet kosteloze rechtsbijstand wenselijk is.

Naast de kosten, menen enkele gesprekspartners dat een beslissing rond een eerste verzoek tot uithuisplaatsing zodanig ingrijpend is dat dan zonder meer kosteloze rechtsbijstand geboden is, maar dat de ouders daarna hun weg naar een advocaat weten te vinden en indien nodig bij vervolgpcedures zelf een advocaat kunnen benaderen. Om deze reden zou er volgens deze gesprekspartners ook minder noodzaak zijn om kosteloze rechtsbijstand te bieden bij verlengingsverzoeken.

Perspectiefbesluit

Zoals in paragraaf 2.2.7 is besproken kan het perspectiefbesluit – de beslissing van de GI om niet langer te werken richting terugplaatsing van het kind – niet zelfstandig aan de rechter worden voorgelegd. Het ontbreken van rechterlijke toetsing wordt al langere tijd bekritiseerd. Op 24 april 2024 heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat het perspectiefbesluit in de toekomst een wettelijke verankering krijgt, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Van Doijeweert.¹³³

Zoals eerder ook is aangegeven vinden veel gesprekspartners het met het oog op de rechtsbescherming van ouders wenselijk om een advocaat te betrekken bij verlengingsverzoeken waarbij het perspectiefbesluit wordt besproken. Het perspectiefbesluit is namelijk – in de woorden van een gerechtsjurist – een voorschot op gezagsbeëindiging. Mocht er in de toekomst worden voorzien in een wettelijke regeling voor de rechterlijke toetsing van het perspectiefbesluit, dan is het volgens de gesprekspartners van belang dat daarbij kosteloze rechtsbijstand wordt geboden.

Gesloten uithuisplaatsing

De meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand voor ouders bij gesloten uithuisplaatsing wordt door de meeste respondenten minder gezien. In dit verband wordt er door verschillende kinderrechters op gewezen dat bij gesloten uithuisplaatsing het kind een zelfstandige procespositie inneemt en daarbij al ambtshalve een advocaat krijgt toegewezen. Aangegeven wordt dat dit al een waarborg vormt dat de juiste procedure wordt gevolgd. Ook wordt opgemerkt dat de ervaring is dat een advocaat die een kind bijstaat vaak tot een reëel verhaal komt en vaak

¹³² In 2020 tot 2023 werden rond de 12.000 verlengingsverzoeken per jaar ingediend, zie *Handelingen II* 2023/24, nr. 876, p. 1.

¹³³ Brief van de minister van Rechtsbescherming van 24 april 2024 (kenmerk 5394665).

weet of er een goed onderbouwd verzoek ligt of niet. Er zou daardoor minder noodzaak bestaan voor kosteloze bijstand van ouders.

Een gerechtsjurist wijst erop dat de problematiek bij gesloten uithuisplaatsing vaker bij het kind ligt in plaats van bij de ouders (bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan opvoedcapaciteit bij de ouders). Ouders zouden het daardoor ook relatief vaak eens zijn met de gesloten uithuisplaatsing vergeleken met een ‘reguliere’ uithuisplaatsing. In een groepsgesprek met medewerkers van de RvdK wordt ook opgemerkt dat ouders het vaak eens zijn met de gesloten uithuisplaatsing, maar hierbij benoemen de medewerkers ook dat zij het idee hebben dat ouders niet altijd weten wat een gesloten uithuisplaatsing precies inhoudt. Vanuit dat oogpunt vinden ze het wel degelijk wenselijk dat ouders ook bij verzoeken rond een gesloten uithuisplaatsing worden bijgestaan door een advocaat.

Hoger beroep

Over de meerwaarde c.q. noodzaak van kosteloze rechtsbijstand in hoger beroep wordt wisselend gedacht door gesprekspartners. Een deel van de gesprekspartners heeft de opvatting dat ook in hoger beroep (bij eerste verzoeken rond uithuisplaatsing en verzoeken tot gezagsbeëindiging) kosteloze rechtsbijstand zou moeten worden geboden. Een hoger beroepsprocedure is formeler en kan inhoudelijk en procesrechtelijk complexer zijn dan de procedure in eerste aanleg.

Andere respondenten geven aan dat rechtsbijstand in hoger beroep weliswaar belangrijk is, maar daarbij wordt wel minder noodzaak gezien om *kosteloze* rechtsbijstand te bieden. Deze respondenten wijzen erop dat ouders in eerste aanleg al kosteloze rechtsbijstand hebben gekregen. Ouders zijn dus al in aanraking gekomen met een advocaat, die hun in hoger beroep zou kunnen bijstaan en waar nodig behulpzaam kan zijn bij het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De advocaat kan ouders na de uitspraak in eerste aanleg adviseren/informereren over of het zinvol is om in hoger beroep te gaan en wat de slagingskans is. Mochten ouders daadwerkelijk in hoger beroep willen, dan weten ze weer gemakkelijk hun advocaat te vinden die hen in eerste aanleg bijstond. Verder wordt erop gewezen dat in de praktijk vaak behoorlijk wat tijd zit tussen de uitspraak van de kinderrechter in eerste aanleg en de behandeling van het hoger beroep, waardoor het kind al langere tijd uit huis is geplaatst en terugplaatsing daardoor mogelijk minder snel aan de orde zal zijn. In dit licht wordt aangegeven dat een eerste verlengingsverzoek in eerste aanleg doorgaans eerder aan de orde komt dan de behandeling van het hoger beroep, waardoor rechtsbijstand bij een verlengingsverzoek meer effect kan hebben.

Bijstand aan beide ouders en derden met voogdij bij uithuisplaatsing

Bij een verzoek tot uithuisplaatsing heeft alleen ‘de ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt’ recht op kosteloze rechtsbijstand,¹³⁴ wat betekent dat ouders met gezag maar die hun kind niet dagelijks verzorgen of opvoeden geen recht hebben op kosteloze rechtsbijstand. Als deze ouders binnen de draagkrachtgrenzen vallen, komen zij wel in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand (waarbij dan een eigen bijdrage moet worden betaald). Bij twijfel over welke ouder recht heeft op kosteloze rechtsbijstand, is volgens de toelichting van de Tijdelijke beleidsregel bij de pilot de registratie van het kind in het BRP doorslaggevend.¹³⁵

¹³⁴ Artikel 1 onder j jo. artikel 2 Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand.

¹³⁵ Bij gezagsbeëindiging wordt een advocaat toegewezen aan de ouder(s) van wie het gezag mogelijk wordt beëindigd. De vraag wie het kind dagelijks verzorgt of opvoedt is bij gezagsbeëindiging dus niet relevant voor de uitvoering van de pilot.

In paragraaf 4.3.2 is besproken dat het voor medewerkers van rechtbanken lastig te bepalen is welke ouder kosteloos een advocaat krijgt toegewezen en dat dit tot onbegrip bij ouders leidt. In meerdere interviews en tijdens een expertmeeting wijzen respondenten erop dat het – naast de praktische problemen – ook onrechtvaardig is dat in geval van gescheiden ouders slechts één ouder met gezag kosteloos een advocaat krijgt. Tijdens een van de expertmeetings is erop gewezen dat bij co-ouderschap beide ouders een deel van de opvoeding op zich nemen. Het wordt als onrechtvaardig beschouwd als in die situatie uitsluitend wordt gekeken naar de inschrijving in het BRP en de ouder waar het kind niet ingeschreven staat geen kosteloze rechtsbijstand krijgt. Het heeft daarom volgens de meeste gesprekspartners de voorkeur dat bij een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand beide ouders met gezag – los van de vraag of ze het kind dagelijks verzorgen en opvoeden – kosteloos een advocaat krijgen toegewezen. De griffie kan via het gezagsregister eenvoudig controleren welke ouders het gezag over het kind hebben.

Tijdens een expertmeeting is aangegeven dat ook het toewijzen van een advocaat aan beide ouders met gezag niet in alle gevallen recht doet aan de feitelijke verhoudingen tussen kind en ouders. Sommige ouders met gezag zullen weinig contact hebben met het kind, terwijl sommige ouders zonder gezag juist wel een grote rol kunnen spelen in het leven van het kind. Bij de eerste groep is het de vraag of het gerechtvaardigd is dat de ouder kosteloze rechtsbijstand krijgt; bij de tweede groep zou kosteloze rechtsbijstand juist wel weer gerechtvaardigd zijn. Doorgaans speelt de ouder zonder gezag wel een minder grote rol in het leven van het kind, maar dit is niet altijd het geval. Tijdens dezelfde expertmeeting wijzen medewerkers van de RvdK en GI erop dat het toewijzen van een advocaat aan beide ouders afzonderlijk er mogelijk toe leidt dat de focus van de zaak verschuift van het kind naar de strijd tussen ouders. Ook wordt er gewezen op de toename in kosten als beide ouders een advocaat krijgen.

Het bieden van kosteloze rechtsbijstand aan beide ouders met gezag zou gelet op het bovenstaande in overweging genomen moeten worden bij het opzetten van een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand. De regeling zou dan inhouden dat ouders met gezag én voogden die het kind als behorende tot hun gezin dagelijks opvoeden beide afzonderlijk recht hebben op kosteloze rechtsbijstand indien daartoe behoefte bestaat. Om te voorkomen dat ouders zonder gezag die wel een grote rol spelen in het leven van het kind ten onrechte buiten de pilot vallen, zou overwogen kunnen worden om ook kosteloze rechtsbijstand te bieden aan ouders zonder gezag die kunnen aantonen dat ze betrokken zijn bij de opvoeding van het kind. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij het belanghebbendenbegrip zoals dat in de rechtspraak bij uithuisplaatsingen wordt gehanteerd: een ouder zonder gezag wordt niet standaard als belanghebbende¹³⁶ beschouwd, maar wordt in lagere rechtspraak in bepaalde gevallen wel als zodanig aangemerkt als er sprake is van *family life* in de zin van artikel 8 EVRM tussen ouder en kind.¹³⁷ Kanttekening is wel dat de rechtbank c.q. griffie dit niet eenvoudig kan vaststellen via het gezagsregister, maar op basis van het dossier zal moeten beoordelen of sprake is van een ouder zonder gezag die als belanghebbende kan worden aangemerkt, wat dus relatief bewerkelijk is.

¹³⁶ In de zin van artikel 798 lid 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹³⁷ Smulders & Sumner, *Meester in context* 2023. Zie als voorbeeld voor een zaak waarin een ouder zonder gezag op grond van artikel 8 EVRM als belanghebbende wordt aangemerkt Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 7 februari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:1211, r.o. 5.3. Overigens heeft de Hoge Raad in de context van een procedure rond gezagsbeëindiging overwogen dat artikel 8 EVRM van belang is bij de vraag of een ouder als belanghebbende moet worden aangemerkt, zie HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463, r.o. 3.6.4.

6.2.2 Aandachtspunten structurele regeling kosteloze rechtsbijstand

Er zijn verschillende aandachtspunten die naar voren komen ten aanzien van de uitvoering en de werkwijze rond de regeling voor kosteloze rechtsbijstand. Deze aandachtspunten worden hieronder besproken.

Informatievoorziening over kosteloze rechtsbijstand

Goede informatievoorziening richting de ouders over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand is van groot belang, zo wordt in veel gesprekken aangegeven. Ouders moeten op de hoogte zijn van het UHP- of GZBM-verzoek en de mogelijkheid om (kosteloos) gebruik te kunnen maken van een advocaat. Voor ouders moet het helder zijn op welke wijze een advocaat wordt toegewezen, dat een advocaat actief contact opneemt met de ouder en dat de mogelijkheid bestaat om kosteloos een voorkeursadvocaat te betrekken. Uit gesprekken met advocaten blijkt echter dat ouders niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand in het kader van de pilot en soms worden verrast doordat een door de rechtbank aangewezen (onbekende) advocaat contact met hen opneemt.

Verschillende gesprekspartners merken op dat niet kan worden volstaan met het enkel delen van schriftelijke informatie over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand (zoals via een flyer, brochure, brief of e-mail). Niet elke ouder zal deze informatie lezen of goed kunnen begrijpen. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor kwetsbare ouders met bepaalde problematiek of ouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn. Om deze reden wordt benadrukt dat proactieve informatievoorziening essentieel is. Zo wordt aangegeven dat de RvdK en GI op het moment dat zij een verzoekschrift (willen) indienen, de betrokken ouder ook standaard mondeling informeren over het voorgenomen verzoek (tenzij dit wegens omstandigheden niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege veiligheid) en de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Het gaat er bovendien om dat dan niet alleen informatie mondeling wordt 'overgedragen', maar dat ook wordt geverifieerd of de ouder deze informatie begrijpt.

Een kanttekening die in verschillende interviews wordt gemaakt is dat er bij (sommige) ouders sprake kan zijn van weerstand en wantrouwen wanneer zij door de GI of RvdK – oftewel de verzoekende partij – worden geïnformeerd over het verzoek en de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Deze informatie 'landt' dan mogelijk minder goed bij de ouder. In dat kader zien verschillende gesprekspartners (ook) voor rechtbanken – als neutrale partij – een rol weggelegd bij het informeren van ouders over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Wel is het zo dat de rechtbanken ouders pas kunnen informeren op het moment dat een verzoekschrift bij de rechtbank is binnengekomen, terwijl de GI of RvdK de ouder al kan informeren op het moment dat zij voornemens zijn om een verzoekschrift in te dienen bij de rechtbank.

Werkwijze toewijzing zaak aan advocaat

In hoofdstuk 4 is beschreven dat het proces van het toewijzen van een advocaat aan een ouder en het leggen van contact met de ouder soms betrekkelijk lang duurt. Daardoor is er in bepaalde gevallen weinig voorbereidingstijd voor de advocaat, omdat de tijd tussen het moment waarop de last tot toevoeging is afgegeven en het moment waarop de zitting plaatsvindt relatief kort is. Dit geldt in het bijzonder voor verzoeken rond spoeduitplaatsing waar de zitting binnen 2 weken volgt na de afgifte van de voorlopige ondertoezichtstelling en machtiging tot uithuisplaatsing. Een (te) beperkte voorbereidingstijd voor de advocaat gaat in principe ten koste van kwaliteit van de rechtsbijstand en de mate waarin de ouder ondersteund kan worden, omdat er dan bijvoorbeeld (te) weinig tijd is om het dossier goed (met de ouder) door te nemen, om eventueel contact te hebben met de GI of RvdK en een goed inhoudelijk verweer voor te bereiden. Met andere woorden: hoe sneller een advocaat kan worden toegewezen

aan een ouder bij de start van een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging, hoe meer voorbereidingstijd de advocaat zal hebben en des te groter de bijdrage kan zijn aan de rechtsbescherming en ondersteuning van de ouder.

Bij de huidige werkwijze rond de pilot moeten verschillende stappen worden doorlopen voordat daadwerkelijk een advocaat is toegewezen aan een ouder en de last tot toevoeging is afgegeven. De rechtbank moet nadat een verzoekschrift is binnengekomen en is beoordeeld welke ouder kosteloos een advocaat dient te krijgen, vervolgens contact opnemen met een advocaat en informeren of de advocaat beschikbaar is (voor een bepaalde zittingsdatum) en de zaak kan/wil aannemen. Vervolgens – zodra een advocaat heeft aangegeven beschikbaar te zijn – moet de advocaat met de ouder contact leggen om toestemming te vragen om de ouder bij te staan/te vertegenwoordigen (wat soms moeizaam verloopt). Nadat de ouder toestemming heeft gegeven, moet dit weer door de advocaat worden teruggekoppeld aan de rechtbank, waarna de last tot toevoeging wordt afgegeven en de advocaat de stukken van de rechtbank kan ontvangen (of moet opvragen bij de GI of RvdK). Het doorlopen van al deze stappen kost tijd, waardoor er ook extra tijd zit tussen het moment waarop een verzoekschrift wordt ingediend en de ouder daadwerkelijk wordt bijgestaan door een advocaat.

In verschillende gesprekken is er op gewezen dat een piketregeling mogelijk een passende alternatieve werkwijze zou zijn en dat deze werkwijze voordelen biedt ten opzichte van de huidige werkwijze. Bij een piketregeling wordt per regio gewerkt met een lijst van advocaten waarbij een piketplanning wordt gehanteerd. Dit betekent dat een advocaat tijdens een bepaalde periode piketdienst heeft. Wanneer binnen deze periode een zaak binnenkomt, wordt de zaak toegewezen aan de advocaat die piketdienst heeft. Het voordeel van een piketregeling is ten eerste dat het proces van toewijzen van een advocaat aan een ouder mogelijk kan worden versneld. Daarbij wordt als voorbeeld gewezen op de piketregeling in het psychiatrisch patiëntenrecht. Bij Wvggz-zaken wordt een piketmelding die binnenkomt geautomatiseerd toegewezen aan een bepaalde advocaat. Daarbij wordt ook gewerkt met een systeem van voorkeursadvocaten (de ‘stamadvocaat’). Ten tweede heeft een piketregeling als voordeel dat het toewijzen van een zaak aan een advocaat transparanter verloopt dan de huidige werkwijze waar ‘willekeurig’ een advocaat wordt toegewezen en het risico bestaat dat bepaalde advocaten verhoudingsgewijs vaker een zaak krijgen toegewezen. Ten derde is het uitvoeren van een piketregeling minder bewerkelijk en tijdrovend voor de (griffies van de) rechtbanken.

Wel is een kanttekening dat de bestaande piketregelingen (zoals binnen het straf-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenrecht) in principe bedoeld zijn om rechtsbijstand te kunnen bieden bij dringende juridische kwesties (waar sprake is van vrijheidsbeneming) en waar het in het belang van toegang tot het recht en de wettelijke termijnen belangrijk is dat de rechtzoekende op korte termijn rechtsbijstand ontvangt, zoals een arrestatie, vreemdelingendetentie of gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Een dergelijke urgentie is in ieder geval niet aan de orde bij ‘reguliere’ verzoeken tot uithuisplaatsing en verzoeken tot gezagsbeëindiging. Bij spoeduisplaatsingen is wel sprake van een zitting die relatief snel moet worden ingepland. Daarnaast is door enkele geïnterviewde advocaten de kanttekening genoemd dat zij gedurende de tijd dat ze piketdienst hebben beschikbaar moeten zijn en hun agenda hiervoor leeg moeten houden, terwijl er op dat moment mogelijk niet altijd een zaak aan hen zal worden toegewezen.

In enkele andere interviews is als verbetermogelijkheid van de bestaande werkwijze bij de pilot genoemd dat de GI of RvdK al een ‘seintje’ geeft richting de rechtbank op het moment dat zij voornemens zijn een verzoekschrift in te dienen, zodat de rechtbank op dat moment al

bezig kan gaan met het toewijzen van een advocaat. Bijvoorbeeld door voortijdig het bijzonderhedenformulier naar de rechtbank te sturen met relevante informatie om een advocaat te kunnen toewijzen, waarna het verzoekschrift op een later moment volgt. Dit zou tijdswinst opleveren ten opzichte van de huidige werkwijze, omdat de rechtbank niet hoeft te wachten totdat het verzoekschrift daadwerkelijk is ingediend voordat een advocaat wordt toegewezen. Vanuit de RvdK en GI's worden echter vanuit het oogpunt van privacy, zorgvuldigheid en rechtswaarborgen meerdere bezwaren genoemd bij deze werkwijze en wordt betwijfeld of het überhaupt tijdswinst oplevert. In de praktijk wordt doorgaans eerst het verzoekschrift opgesteld op basis waarvan het bijzonderhedenformulier wordt ingevuld. Het zou niet werkbaar zijn om dit andersom te doen. Ook wordt afgevraagd in hoeverre er een juridische grondslag is om op basis van een voornemen (in plaats van een verzoekschrift) op voorhand gegevens te delen met de rechtbank. Daarnaast bestaat het risico dat voortijdig in het kader van het voornemen gegevens zijn gedeeld met de rechtbank en eventueel al een advocaat is aangewezen, waarna de RvdK of GI toch afziet van het indienen van een verzoekschrift (bijvoorbeeld op basis van aanvullende informatie) en er uiteindelijk helemaal geen gerechtelijke procedure komt.

Delen van het dossier met advocaat

Bij een eventuele structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand vormt het moment waarop het dossier met de advocaat wordt gedeeld een aandachtspunt. Gebleken is dat de werkwijze bij de pilot hieromtrent verschilt tussen de rechtbanken. Ondanks het feit dat volgens de werkprocesbeschrijving pas het dossier met de advocaat wordt gedeeld nadat er toestemming is verkregen van de ouder, zijn er verschillende rechtbanken die al het dossier delen met de advocaat zodra hij heeft aangegeven de zaak aan te nemen en dus nog voordat contact is opgenomen met de ouder.

Met het oog op een structurele regeling is in ieder geval een eenduidige werkwijze rond de uitvoering van kosteloze rechtsbijstand door alle rechtbanken gewenst. In paragraaf 4.3.2 is besproken dat geïnterviewde advocaten verschillende voordelen zien in het voortijdig delen van het dossier. De advocaat is daardoor beter op de hoogte van de situatie van de ouder, wat behulpzaam is bij het eerste contact met de ouder. Ook kan het dossier (aanvullende) contactgegevens bevatten, waardoor mogelijk eerder contact kan worden gelegd met de ouder.

De formele werkwijze om eerst contact te leggen met de ouder en toestemming te verkrijgen, voordat het dossier wordt gedeeld met de advocaat heeft als nadeel dat dit zorgt voor vertraging in het proces; de advocaat ontvangt mogelijk later dan gewenst de relevante stukken. In enkele gesprekken is de suggestie gedaan dat de GI of RvdK – op het moment dat zij van plan zijn een verzoekschrift in te dienen – al bij de ouder informeren of er behoefte is aan (kosteloze) rechtsbijstand en zo ja, of de ouder toestemming geeft om het dossier al voortijdig te delen met de door de rechtbank aan te wijzen advocaat. Op dat moment kan de ouder ook worden gevraagd of hij een voorkeursadvocaat heeft. Deze informatie zou de GI of RvdK bij het indienen van het verzoekschrift kunnen meesturen naar de rechtbank, waardoor het mogelijk wordt om al voortijdig het dossier naar de advocaat te sturen. Dit kan het proces rond de toewijzing van de advocaat versnellen. Belangrijke kanttekening is dat toestemming bij overheidshandelen niet zomaar een grondslag kan vormen voor het verwerken/delen van (bijzondere) persoonsgegevens en dat hier vanuit de AVG verschillende eisen aan worden gesteld.¹³⁸

¹³⁸ Een belangrijk vereiste is dat de toestemming in vrijheid moet zijn gegeven. Indicaties hiervoor zijn onder meer dat de verwerking waarvoor toestemming wordt gevraagd in het belang is van de betrokkene en niet in het belang van het betreffende

Vanuit de RvdK en GI's wordt betwijfeld of kan worden voldaan aan de AVG-vereisten. Het vragen van toestemming voor gegevensverstrekking aan de rechtbank, die deze gegevens weer mag verstrekken aan een advocaat, waarbij op dat moment nog niet duidelijk is om welke specifieke advocaat het gaat, zou voor ouders onnavolgbaar en onduidelijk zijn en alleen maar vragen oproepen. Daarnaast wordt gewezen op de bedenktijd die de ouder dient te krijgen voor het geven van toestemming, wat bij met name spoedverzoeken niet werkbaar is. Verder is door de RvdK en GI's de kanttekening gemaakt dat het ongewenst is dat zij vanuit hun rol – als verzoekende partij – een centrale rol krijgen toebedeeld in het organiseren van kosteloze rechtsbijstand voor de ouders ('de wederpartij').

Wanneer bij een structurele regeling het dossier met de advocaat wordt gedeeld voordat er contact met de ouder is geweest over de vraag of de ouder rechtsbijstand wenst, dan is daarvoor in ieder geval een wettelijke grondslag nodig. Het gaat immers om het delen van (bijzondere) persoonsgegevens. De vraag is in hoeverre bij UHP- en GZBM-zaken de inbreuk op de privacy – door zonder toestemming van de ouder het dossier te delen met de advocaat – valt te rechtvaardigen. Dit geldt in het bijzonder wanneer de ouder geen kosteloze rechtsbijstand wenst, terwijl op dat moment de advocaat dan al wel beschikt over het dossier. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Wvggz-zaken gaat het in beginsel niet om betrokkenen die wilsonbekwaam zijn.

6.3 Alternatieve vormen van ondersteuning ouders in gerechtelijke procedure

In de interviews en expertmeetings is gevraagd naar alternatieve vormen van ondersteuning van ouders en kinderen die naast of in plaats van een regeling voor kosteloze rechtsbijstand een bijdrage kunnen leveren aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen. Uit de gesprekken komen enkele alternatieve vormen van ondersteuning naar voren: het actief faciliteren van het vinden van een advocaat, de ambtshalve toewijzing van een advocaat door de rechter en ondersteuning door andere steunfiguren bij een gerechtelijke procedure. Tegelijkertijd volgt uit de gesprekken dat deze alternatieven significante nadelen hebben ten opzichte van een regeling voor kosteloze rechtsbijstand en door de gesprekspartners niet als volwaardige vervanging voor deze regeling worden gezien.

6.3.1 Faciliteren van het vinden van een advocaat

In meerdere interviews is aan de orde gekomen dat het voor sommige groepen ouders lastig is om zelf een advocaat te regelen. De pilot kosteloze rechtsbijstand heeft, naast het weg nemen van financiële drempels, ook als voordeel dat ouders niet zelf op zoek hoeven naar een advocaat, maar dat die door de rechtbank wordt toegewezen. In de situatie dat een regeling voor kosteloze rechtsbijstand niet wordt gecontinueerd, zijn er verschillende manieren denkbaar om ouders actief te faciliteren bij het vinden van een advocaat.

Ten eerste kan de RvdK of de GI ouders uitvoeriger informeren over de mogelijkheid van het inschakelen van rechtsbijstand. Zo kan de RvdK of GI – op het moment dat een verzoekschrift wordt ingediend – ouders erop wijzen dat ze het recht hebben om zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat en dat hier eventueel gesubsidieerde rechtsbijstand voor kan worden

overheidsorgaan, er toestemming wordt gevraagd tijdens persoonlijk contact (mondeling of schriftelijk), er passende bedenktijd wordt gegeven voor het geven van toestemming en de betrokkene bij het vragen van toestemming op passende wijze wordt geïnformeerd (hoe gegevens met een andere organisatie worden gedeeld, voor welk doel dit gebeurt en om welke gegevens het gaat).

aangevraagd. Tijdens een van de groepsgesprekken met medewerkers van de RvdK werd erop gewezen dat ook gedacht kan worden aan het inrichten van een loketfunctie waar ouders naar toe kunnen voor uitleg over het jeugdbeschermingsrecht, de kinderbeschermingsmaatregelen en het verloop van de procedures.

In paragraaf 6.2.2 is reeds het belang van goede informatievoorziening richting ouders beschreven, mede door de GI's en RvdK. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat ouders argwaan kunnen hebben jegens de RvdK en GI en dat daarom de door die organisaties verstrekte informatie niet goed overkomt. Een geïnterviewde ouder geeft bijvoorbeeld aan dat zij informatie van de RvdK en de GI over een advocaat niet zou hebben vertrouwd. Volgens deze ouder is het daarom beter als de informatie door andere partijen wordt verstrekt. Zij noemt als voorbeeld medewerkers van het wijkteam van de gemeente als personen die zij zou vertrouwen.

Ook het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en rechtswinkels kunnen ouders informatie geven over de mogelijkheden van rechtsbijstand en indien nodig doorverwijzen naar een advocaat. In dat kader kan ook worden gewezen op een pilot van de Raad voor Rechtsbijstand, die in 2024 is begonnen, waar rechtzoekenden op basis van hun hulpvraag worden *gematcht* aan een advocaat na doorverwijzing vanuit de eerste lijn (het Juridisch Loket). Daarmee wordt beoogd het proces van het zoeken van een beschikbare en passende advocaat (van de eerste naar tweede lijn) te versnellen.

Ten tweede kan – zoals tijdens een groepsgesprek met medewerkers van de RvdK is aangegeven – een regeling worden ingevoerd waarin de rechtsbijstand niet (volledig) kosteloos is, maar waarbij de toevoeging wel door de rechtbank wordt geregeld. Op deze manier hoeven ouders niet zelf op zoek te gaan naar een advocaat. Door enkele advocaten is erop gewezen dat het ook mogelijk is dat de rechtbank een lijst met advocaten aan de ouders stuurt (zodat ouders hier zelf een advocaat uit kunnen kiezen) of dat de rechtbank ouders verwijst naar het Juridisch Loket. Deze alternatieven nemen de financiële barrières voor ouders om een advocaat in de arm te nemen niet weg. Een advocaat kan overigens wel behulpzaam zijn met het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand en bijzondere bijstand.

6.3.2 Benoemen advocaat door rechter

Zoals in paragraaf 4.3.2 is besproken, zijn er enkele voorbeelden van rechters die uit eigen beweging een advocaat hebben toegewezen aan een ouder.¹³⁹ In die gevallen was de kinderrechter van oordeel dat de betreffende ouder zich niet doeltreffend kan verdedigen tegen een mogelijke inbreuk op zijn recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven.¹⁴⁰ Er is op dit moment geen wettelijke grondslag die voorziet in een bevoegdheid voor de kinderrechter om ambtshalve een advocaat toe te wijzen aan een ouder bij de toetsing van kinderbeschermingsmaatregelen.

Tijdens een van de expertmeetings is besproken of het wenselijk is dat de rechter een dergelijke bevoegdheid zou moeten krijgen. Daarbij was de breed gedeelde opvatting dat dit geen passend alternatief is voor de huidige regeling voor kosteloze rechtsbijstand. Bij een ambts-halve toewijzing van een advocaat krijgen ouders waarbij de ondersteuningsbehoefte minder duidelijk is – bij het ontbreken van een algemene regeling – geen kosteloze rechtsbijstand. Bovendien blijkt niet altijd uit het dossier dat rechtsbijstand van de ouder gelet op de

¹³⁹ Rb. Noord-Nederland 2 februari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:636 en Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9325.

¹⁴⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9325.

omstandigheden dringend gewenst is, maar kan dit pas op zitting aan het licht komen. Dan moet de zaak worden aangehouden, wat leidt tot vertraging.

De bevoegdheid om een advocaat toe te wijzen zou wel naast een algemene regeling voor kosteloze rechtsbijstand kunnen bestaan. Een dergelijke bevoegdheid kan dan als een soort vangnet worden gezien, waar de rechter een advocaat kan toewijzen wanneer evident is dat het gebrek aan rechtsbijstand tot gevolg heeft dat – gelet op de omstandigheden en de situatie van de ouder – geen sprake zal zijn van een doeltreffende verdediging en de belangen van de ouder onvoldoende worden behartigd. Bij het introduceren van deze bevoegdheid zullen bepaalde criteria moeten worden gehanteerd voor ambtshalve toewijzing van een advocaat.

6.3.3 Andere steunfiguren

In de interviews en expertmeetings is de vraag aan de orde gekomen of de ondersteuning van ouders in een gerechtelijke procedure noodzakelijkerwijs door een advocaat moet worden geboden. Zoals in paragraaf 5.4 is besproken is de ondersteuning die een advocaat biedt breder dan alleen juridische bijstand. Advocaten fungeren soms ook als een soort maatschappelijk werker en kunnen emotionele of psychische ondersteuning bieden.

Deze vormen van ondersteuning kunnen ook worden geboden door andere steunfiguren. Denk bijvoorbeeld aan een cliëntondersteuner van een GI, ervaringsdeskundige of een vertrouwenspersoon. Deze steunfiguren kunnen ouders daarnaast informeren over de gang van zaken bij een gerechtelijke procedure en hen hierop helpen voorbereiden. Er zijn geen data beschikbaar over hoe vaak ouders voor de start van (en gedurende) de pilot tijdens een procedure werden bijgestaan door een steunfiguur niet zijnde een advocaat. Het beeld uit de interviews is dat dit betrekkelijk weinig voor kwam voorafgaand aan de pilot.

Hoewel andere steunfiguren ook behulpzaam kunnen zijn in een gerechtelijke procedure, is een belangrijke kanttekening dat deze steunfiguren geen juridische bijstand kunnen bieden, althans niet op hetzelfde niveau als een advocaat. Een gerechtsjurist geeft bijvoorbeeld aan dat de juridische kennis van cliëntondersteuners daarvoor te beperkt is. Een geïnterviewde cliëntondersteuner geeft aan dat juridische scholing noodzakelijk zou zijn voor cliëntondersteuners om ouders ook juridisch te kunnen bijstaan.

Aangezien een verzoek tot uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging een juridische procedure betreft waar door de rechter wordt getoetst of al dan niet medewerking kan worden verleend aan het verzoek, vormt juridische bijstand een essentiële component van ondersteuning van ouders in deze procedures. Ondersteuning door andere steunfiguren in een gerechtelijke procedure wordt daarom niet als volwaardig alternatief gezien voor rechtsbijstand door een advocaat.

6.4 Ondersteuning van het kind in gerechtelijke procedures

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de positie van het kind in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. Aangezien de pilot alleen kosteloze rechtsbijstand biedt voor ouders en niet voorziet in een regeling voor (extra) ondersteuning van het kind in gerechtelijke procedures, draagt de pilot niet bij aan de ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de noodzaak en meerwaarde van het (standaard) bieden van ondersteuning aan kinderen in een gerechtelijke procedure.

In algemene zin geven veel gesprekspartners aan dat ondersteuning van kinderen in procedures – naast rechtsbijstand van ouders – van groot belang is. Uit artikel 12 IVKR volgt dat kinderen het recht hebben om hun mening te vormen en te geven over maatregelen die op hen betrekking hebben. Zoals in paragraaf 5.5 is besproken kan er niet van worden uitgegaan dat een ouder en diens advocaat in alle gevallen het belang van het kind voldoende behartigen, omdat een ouder niet alleen vertegenwoordiger is van het kind, maar ook een eigen belang heeft. Daarom is ondersteuning van de minderjarige door iemand die uitsluitend de stem van het kind vertegenwoordigt, de wensen en behoeften van het kind kenbaar kan maken en oog heeft voor het belang van het kind bij een procedure rond een kindbeschermingsmaatregel van grote meerwaarde. Daarnaast wordt gewezen op het belang dat de minderjarige gedurende de procedure iemand naast zich heeft staan voor (sociaal-emotionele) ondersteuning en die het kind op goede en passende wijze kan informeren over alles wat te maken heeft met de gerechtelijke procedure. Belangrijk is onder meer dat het kind voorafgaand aan de zitting en het kindgesprek goed geïnformeerd wordt over het verloop en de inhoud van de procedure en de gang van zaken bij de rechtbank. Na afloop van de zitting en het kindgesprek is van belang dat wordt uitgelegd hoe de mening van de minderjarige is meegewogen en van invloed is geweest op de beslissing van de kinderrechter.

De mogelijkheid voor de rechter om een bijzondere curator aan te wijzen, wordt door alle gesprekspartners als belangrijk gezien. Voor een kind kan het hebben van een bijzondere curator van grote meerwaarde zijn. Zo geven enkele geïnterviewde kinderrechters bijvoorbeeld aan dat zij tijdens een kindgesprek merken dat een kind soms niet goed weet of begrijpt wat er aan de hand is en het moeilijk kan vinden om zijn/haar wensen en behoeften duidelijk te maken. Een bijzondere curator kan behulpzaam zijn om de wensen en behoeften van het kind scherp(er) te krijgen.

De Commissie Van Doijeweert stelt in haar rapport dat een kind tijdens een jeugdbeschermingsprocedure bijgestaan zou moeten worden door iemand die alleen de taak heeft zijn of haar belang te beschermen. Daarom doet de Commissie Van Doijeweert de aanbeveling om in de wet of andere regels het recht van het kind vast te leggen op bijstand van een bijzondere curator in zaken over uithuisplaatsing (gesloten uithuisplaatsingen uitgezonderd) en gezagsbeëindiging. Dit recht zou zo geformuleerd moeten worden dat de rechter altijd een bijzondere curator aanwijst voor het kind, tenzij het kind van diens recht afziet. Er zou dus moeten worden gekozen voor een “Ja, tenzij benadering”.¹⁴¹

Het beeld uit de interviews is dat de opvattingen van gesprekspartners wisselen over de vraag of kinderen standaard de mogelijkheid moet worden geboden om te worden bijgestaan door een bijzondere curator. Een deel van de gesprekspartners ziet hier meerwaarde in, zeker bij wat oudere kinderen. Een bijzondere curator dient het belang van het kind te vertegenwoordigen, brengt de stem van het kind beter voor het voetlicht, heeft oog voor wat het beste is voor het kind en kan eventueel een bemiddelende rol spelen. De bijzondere curator kan een kind uitleggen wat er gebeurt en wat het kind kan verwachten gedurende de procedure, wat de mogelijkheden zijn, kan vragen van het kind beantwoorden, met het kind in gesprek gaan en een luisterend oor bieden. Ook zou een bijzondere curator volgens een groot deel van de gesprekspartners een belangrijke rol kunnen spelen in de sociaal-emotionele ondersteuning van het kind. Een procedure rond gezagsbeëindiging of uithuisplaatsing is voor een kind een heftige ervaring. Om sociaal-emotionele ondersteuning te kunnen bieden is het wel relevant

¹⁴¹ Commissie Van Doijeweert 2024, p. 111.

dat een bijzondere curator niet slechts een juridische achtergrond heeft, maar ook kennis heeft van pedagogiek.

Het feit dat kinderen geen eigen rechtsbijstandsverlener hebben bij een procedure rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing is in internationaal perspectief gezien bijzonder. In veel andere Europese landen is dit namelijk wel het geval. Ook buiten Europa wordt hierin voorzien. In Canada is er bijvoorbeeld een speciale overheidsdienst die regelt dat kinderen en jongeren in een jeugdbeschermingsprocedure worden bijgestaan door een kindondersteuner. Deze kindondersteuner is een publieke functionaris.

Een deel van de gesprekspartners vraagt zich echter af of het standaard nodig is om een bijzondere curator toe te wijzen. Niet in elke zaak zou de noodzaak bestaan om een bijzondere curator toe te wijzen. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken waar geen sprake is van een conflict-/ echtscheidingssituatie of een vertrouwensconflict tussen het kind en jeugdbescherming en het kind geen loyaliteitsconflict ervaart. Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat het goed zou zijn de mogelijkheden voor een bijzondere curator uit te breiden en daar meer aandacht voor te vragen, maar er niet standaard voor te kiezen. Het is belangrijk daarbij ook oog te hebben voor wat het doet met de procedure. Een van de geïnterviewde kinderrechters verwoordde dit als volgt:

‘Meer aandacht vragen voor het inzetten van een bijzondere curator is heel goed. Je moet echter voorkomen dat kinderen onderdeel worden van het strijdtoneel. Dat is zeker het gevaar als er een advocaat voor een kind is, dan ga je dingen van kinderen verwachten die je eigenlijk nog helemaal niet kunt verwachten. Je moet als rechter tijdens de procedure goed uitzoeken of de belangen van ouders en kinderen uit elkaar schuiven, dan is een bijzondere curator een goede oplossing. Die zou je als rechter moeten benoemen, zo staat het ook in de wet opgeschreven. Een bijzondere curator zou ook zeker meerwaarde kunnen hebben als je als rechter moet kijken wat de beste plek is voor een kind. Naast behartigen van het belang van het kind, heeft een bijzondere curator ook een belangrijke onderzoeksfunctie vanuit mijn perspectief als rechter.’

Voor het standaard toewijzen van een advocaat aan een kind in een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging is maar in beperkte mate steun onder de gesprekspartners. De meeste gesprekspartners zien daar de meerwaarde niet van in, ook omdat het kind geen formele procespartij is in een procedure rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing.¹⁴² Daarnaast is door een aantal gesprekspartners erop gewezen dat een advocaat geacht wordt partijdig te zijn. Dat zou betekenen dat een advocaat datgene naar voren moet brengen wat een kind aangeeft, ook als dat wellicht vanuit het oogpunt van het belang van het kind niet het meest verstandig is en het kind (in het bijzonder op jongere leeftijd) minder of niet goed in staat zal zijn om zijn of haar wensen en behoeften duidelijk te maken. Verder wordt er in enkele gesprekken op gewezen dat bijstand van kinderen door een advocaat (in bepaalde gevallen) een conflictsituatie tussen het kind en de ouder(s) in de hand kan werken en de relatie tussen ouders en kind onnodig kan verstoren. Omdat een bijzondere curator een meer

¹⁴² Er bestaat al langer een discussie over de rechtspositie van het kind bij kindbeschermingsmaatregelen. Zo is naar aanleiding van een onderzoek naar de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken in 2020 onder meer aanbevolen om minderjarigen van twaalf jaar en ouder procesbekwaam te maken bij kindbeschermingsmaatregelen. In de beleidsreactie op dit rapport is door de minister voor Rechtsbescherming echter aangegeven dat de aanbevelingen omtrent uitbreiding van de (in)formele procespositie van minderjarigen niet worden overgenomen, onder meer omdat wordt gevreesd voor een vergroot risico op (juridisch) conflict en uitbreiding van de procespositie met toevoeging van een advocaat zorgt voor extra kosten en extra werklast voor de rechterlijke macht. Zie: Bruning e.a 2020 en *Kamerstukken II 2020/21*, 33836, nr. 59.

neutrale rol heeft en als taak heeft om het belang van het kind te vertegenwoordigen, wordt bijstand door een bijzondere curator meer passend geacht.

Hoewel niet alle gesprekspartners menen dat in elke procedure altijd een bijzondere curator moet worden aangesteld of het kind moet worden bijgestaan door een advocaat, vinden veel gesprekspartners het wel wenselijk dat kinderen standaard de mogelijkheid wordt geboden van ondersteuning door iemand die naast het kind staat en de stem van het kind vertegenwoordigt in een gerechtelijke procedure (tijdens het kindgesprek). Dat kan een bijzondere curator zijn, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon. Daarbij kan bijvoorbeeld de vergelijking worden getrokken met de rol van de patiëntenvertrouwenspersoon (pvp) die advies en bijstand biedt in het kader van de Wet verplichte ggz.

Door verschillende gesprekspartners wordt aangegeven dat maatwerk gewenst is als het gaat om de wijze van ondersteuning. Ook kan daarbij de voorkeur van de minderjarige (mede afhankelijk van leeftijd en ontwikkelingsniveau van het kind) van belang zijn. Door een aantal gesprekspartners is in dat kader gewezen op de mogelijkheid van een zelfgekozen steunfiguur waar kinderen zelf een mentor kiezen uit hun omgeving die hen tijdens het proces begeleidt en die zij vertrouwen (vergelijk bijvoorbeeld met de JIM (Jouw Ingebrachte Mentor)). Dit kan bijvoorbeeld een familielid, een leraar of een goede vriend zijn. Kanttekening bij een zelfgekozen steunfiguur (niet zijnde een professional) is dat diegene niet altijd inhoudelijke kennis zal hebben van de procedure en daarom bijvoorbeeld minder goed in staat zal zijn de minderjarige te informeren over de gang van zaken rond de procedure. Deze steunfiguur kan wel sociaal-emotionele ondersteuning bieden gedurende de procedure, een luisterend oor bieden en het kind helpen verwoorden wat zijn of haar wensen en behoeften zijn.

Tot slot kan nog worden gewezen op de rol van de RvdK en GI's die ook kunnen bijdragen aan betere ondersteuning van kinderen in de gerechtelijke procedure. Medewerkers van de RvdK en GI's kunnen een kind bijvoorbeeld helpen voorbereiden op alles wat komt kijken bij de gerechtelijke procedure en in het bijzonder het kindgesprek.¹⁴³

6.5 Ondersteuning van ouders en kinderen in het vrijwillig kader

De pilot kosteloze rechtsbijstand beoogt de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders te verbeteren in het gedwongen kader, oftewel de fase waarin een kindbeschermingsmaatregel aan de orde is. Voordat een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging) wordt gedaan, is daar vaak al een hulpverleningstraject in het vrijwillig kader aan vooraf gegaan. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de meerwaarde volgens gesprekspartners van het bieden c.q. verbeteren van de ondersteuning van ouders en kinderen in de fase voorafgaand aan de gerechtelijke procedure.

Er bestaan al verschillende regelingen die voorzien in ondersteuning van ouders en kinderen in een jeugdbeschermingstraject. De Wet maatschappelijke ondersteuning regelt dat gemeenten verplicht zijn ervoor zorg te dragen dat iedereen die met jeugdhulp te maken heeft toegang heeft tot een onafhankelijke clientondersteuner.¹⁴⁴ Daarnaast hebben ouders en

¹⁴³ Zie in dat kader ook de aanbevelingen in: Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 52.

¹⁴⁴ Cliëntondersteuning is geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die voor het gehele sociaal domein geldt, waaronder ook hulp en ondersteuning op basis van de Jeugdwet valt. Art. 2.2.4 Wmo bepaalt dat het college er in ieder geval

kinderen bij de inzet van jeugdhulp recht op toegang tot een vertrouwenspersoon.¹⁴⁵ Verder bestaat bij sommige gemeenten de mogelijkheid dat ouders en kinderen bij de jeugdbeschermingstafel zich laten bijstaan door een advocaat¹⁴⁶, familielid of iemand uit het sociale netwerk.¹⁴⁷ Een jeugdbeschermingstafel is een overleg tussen betrokken ouders, hulpverleningsinstanties en de RvdK waar wordt besproken of een overgang van het vrijwillige naar het gedwongen kader gewenst is.

Veel gesprekspartners zien er meerwaarde in om (de informatievoorziening over de mogelijkheden van) bijstand en ondersteuning van ouders en kinderen in het vrijwillig kader te versterken. Maar dan wel in aanvulling op een regeling rond kosteloze rechtsbijstand bij kinderschermingsmaatregelen en niet als alternatief daarvoor. In de interviews worden verschillende momenten genoemd waarop ondersteuning van ouders en kinderen waardevol kan zijn, bijvoorbeeld:

- op het moment dat een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan of een lokaal wijkteam of Centrum Jeugd en Gezin betrokken raakt bij het gezin en een hulpverleningstraject wordt gestart;
- op het moment dat een raadsonderzoek wordt uitgevoerd;
- bij het indienen van een klacht over de uitvoering van jeugdhulp;¹⁴⁸
- bij de jeugdbeschermingstafel.

Ouders (en kinderen) hebben naast rechtsbijstand in een gerechtelijke procedure ook baat bij ondersteuning in een vroegtijdig stadium van een jeugdbeschermingstraject. Hoe eerder ondersteuning kan worden geboden des te beter, zo is de gedachte. Deze ondersteuning is volgens zowel geïnterviewde professionals als ouders waardevol doordat er iemand is die een luisterend oor kan bieden, de ouder gerust kan stellen en emotioneel en psychisch kan ondersteunen. Daarnaast kan uitleg worden gegeven over het te doorlopen traject en de verschillende mogelijkheden daarbij, de rol van verschillende instanties, de rechten en plichten van de ouder, de redenen waarom instanties bepaalde maatregelen (willen) treffen of voorstellen en kan advies worden gegeven over bepaalde zaken. Verder kan bijstand en ondersteuning door een professional beter waarborgen dat betrokken hulpverleningsinstanties alle relevante informatie betrekken en dat feiten kloppen. Dit is van belang omdat vervolgpcedures vaak (mede) op deze informatie worden gebaseerd en omdat ouders niet altijd in staat zijn om zelfstandig op te komen tegen onjuistheden in rapportages of ingrijpende beslissingen rond hulpverlening. Bijstand aan ouders in een eerdere fase van een hulpverleningstraject kan hen dus helpen om zich inhoudelijk beter te ‘verweren’ en hun verhaal beter naar voren te laten komen in een jeugdbeschermingstraject.

zorg voor draagt dat voor ingezetenen cliëntondersteuning beschikbaar is. Bij cliëntondersteuning is het belang van betrokkene uitgangspunt.

¹⁴⁵ Uit artikel 2.5 Jeugdwet volgt dat gemeenten verplicht zijn ouders en kinderen tijdig te wijzen op de mogelijkheid van een vertrouwenspersoon.

¹⁴⁶ Een advocaat op grond van de tijdelijke Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid bij de Raad voor Rechtsbijstand een adviestoevoeging aanvragen voor rechtsbijstand bij de jeugdbeschermingstafel.

¹⁴⁷ Verkroost, *Tijdschrift voor jeugdrecht* 2019/1, p. 17-24.

¹⁴⁸ Er bestaan verschillende klachtprocedures voor cliënten die het niet eens zijn met de toegang tot of de uitvoering van de jeugdhulp. Op grond van artikel 9 lid 1 Awb hebben gemeenten een interne klachtenregeling, waar cliënten terecht kunnen met een klacht over de manier waarop een bestuursorgaan, of iemand die daarvoor werkt, zich in een concrete situatie heeft gedragen. Jeugdhulpaanbieders en GI's hebben hun eigen klachtenregelingen (artikel 4.2.1 e.v. Jeugdwet). Veilig Thuis heeft voor de behandeling van klachten over gedragingen van Veilig Thuis of van voor hem werkzame personen een klachtencommissie (artikel 4.2.7 Wmo 2015). Verder kunnen ouders die er met de instanties en interne klachtprocedures niet uitkomen een klacht over gedragingen in een bepaalde aangelegenheid door een bestuursorgaan indienen bij de Nationale ombudsman. Bij de Kinderombudsman kunnen ook minderjarigen in dergelijke gevallen een klacht indienen. Ook zijn er gemeenten met een gemeentelijke ombudsman of kindervombudsman.

Waar gesprekspartners bijstand door een advocaat of juridische professional bij een gerechtelijke procedure wel noodzakelijk achten, geven de meeste gesprekspartners aan dat de ondersteuning in het vrijwillig kader niet per definitie door een advocaat hoeft te worden geboden. Aangezien in het vrijwillig kader de focus ligt op hulpverlening, is specifieke juridische bijstand niet per definitie een vereiste. Gesprekspartners wijzen erop dat ook een cliëntondersteuner of een vertrouwenspersoon passende ondersteuning kan bieden aan ouders en kinderen.

Ook wordt in verschillende gesprekken gewezen op de mogelijkheid van een mentor of ‘steunfiguur’ (in het bijzonder voor kinderen). In dat kader is relevant dat in 2021 een initiatiefnota van het Kamerlid Peters is ingediend en een motie van het Kamerlid Van den Berg c.s. is aangenomen omtrent de mogelijkheden van het wettelijk verankeren in de Jeugdwet van het recht op een zelfgekozen steunpersoon voor kinderen om hun rechtspositie te verbeteren.¹⁴⁹ Naar aanleiding hiervan is door de Universiteit Leiden een onderzoek verricht waarin is geconstateerd dat er overeenstemming is over het nut van een zelfgekozen steunfiguur, maar dat een aandachtspunt is dat de samenwerking tussen professionals en steunfiguren niet altijd goed verloopt.¹⁵⁰ In de beleidsreactie op dit onderzoek is door de staatssecretaris aangegeven dat het recht op een steunfiguur niet in de Jeugdwet zal worden opgenomen, omdat geen eenduidige conclusie kan worden getrokken over de behoeften en belangen van jeugdigen, ouders en steunfiguren rond een wettelijke regeling voor informele steun en de noodzaak voor een wettelijke regeling niet is gebleken.¹⁵¹

In algemene zin wordt door verschillende gesprekspartners opgemerkt dat goede en tijdige informatievoorziening over de mogelijkheden van ondersteuning en bijstand in het vrijwillig kader essentieel is. Voor ouders moet duidelijk zijn welke mogelijkheden van ondersteuning er zijn en op welke wijze zij bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon of een cliëntondersteuner kunnen benaderen. Het belang van informatievoorziening krijgt ook aandacht in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en volgt ook uit het rapport van de Commissie Van Dooijeweert.¹⁵²

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag op welke wijze de (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen in de jeugdbescherming structureel het beste kan worden vormgegeven. Bij het vormgeven van een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand van ouders zijn er verschillende aandachtspunten. In de eerste plaats is van belang dat wordt nagedacht over de procedures waarin aanspraak op kosteloze rechtsbijstand bestaat. Gelet op beperkte financiële middelen is het een begrijpelijke keuze om de pilotregeling te beperken tot het eerste verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging. Dat laat onverlet dat ook de ondertoezichstelling, verlenging van de uithuisplaatsing en gesloten uithuisplaatsing ingrijpen op het leven van ouders en kind. In deze procedures, en ook in hoger beroep, is rechtsbijstand van ouders van meerwaarde. Met name bij verlengingsverzoeken zien gesprekspartners meerwaarde in het bieden van kosteloze rechtsbijstand. Indien er in de toekomst een mogelijkheid komt om het perspectiefbesluit zelfstandig aan de rechter voor te leggen, dan wordt het ook wenselijk geacht dat in die procedure kosteloze rechtsbijstand wordt geboden. Verder wisselen de

¹⁴⁹ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35721, nr. 2 en nr. 5.

¹⁵⁰ De Boer e.a. 2023.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 31839, nr. 975.

¹⁵² Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 48 e.v.

opvattingen over nut en noodzaak van het bieden van kosteloze rechtsbijstand bij een verzoek tot ondertoezichtstelling, gesloten uithuisplaatsing en bij hoger beroep.

In de tweede plaats moet worden overwogen om – wat de procedures rond uithuisplaatsing betreft – beide ouders met gezag kosteloze rechtsbijstand te bieden als zij niet samenwonen. De situatie dat bij gescheiden ouders alleen de ouder waar het kind zijn hoofdadres (volgens de BRP) heeft rechtsbijstand krijgt, wordt door veel respondenten als onrechtvaardig en moeilijk uitlegbaar beschouwd. Bovendien is het voor de medewerkers van de griffie problematisch om in bepaalde gevallen te bepalen welke ouder op basis van de pilotregeling recht heeft op kosteloze rechtsbijstand. De regeling zou dan inhouden dat ouders met gezag én voogden die het kind als behorende tot hun gezin dagelijks opvoeden beide afzonderlijk recht hebben op kosteloze rechtsbijstand indien daartoe behoefte bestaat. Daarnaast kan ook worden overwogen om ouders die niet het gezag hebben, maar wel een rol spelen bij de opvoeding van het kind en als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden.

De uitvoering van een regeling voor kosteloze rechtsbijstand kan op een aantal punten worden verbeterd. Ten eerste kunnen ouders beter worden geïnformeerd over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en de mogelijkheid om hun eigen advocaat te kiezen. Ten tweede is een aandachtspunt in de uitvoering dat verschillende stappen moeten worden doorlopen voordat een zaak uiteindelijk aan een advocaat is toegewezen en de advocaat toegang tot het dossier krijgt. Dit gaat ten koste van de voorbereidingstijd van de advocaat voorafgaand aan de zitting, met name bij spoeduisplaatsingen, en beperkt de effectiviteit van de rechtsbijstand die kan worden geleverd. Een deel van de gesprekspartners zou een piketregeling een geschikte alternatieve werkwijze vinden. Ook het delen van het dossier (zonder toestemming van de ouder) is een aandachtspunt.

Verder zijn verschillende alternatieve vormen van ondersteuning van ouders in de gerechtelijke procedure denkbaar: het faciliteren van het vinden van een advocaat door ouders, de toewijzing van een advocaat door de rechter en ondersteuning door andere steunfiguren. Deze alternatieven kunnen van meerwaarde zijn in aanvulling op een regeling voor kosteloze rechtsbijstand, maar vormen volgens gesprekspartners geen passend alternatief ter vervanging van een structurele regeling voor kosteloze rechtsbijstand. Daarnaast is de breed gedeelde opvatting dat het versterken van (de informatievoorziening over de mogelijkheden van) ondersteuning en bijstand van ouders in een vroegtijdig stadium van het jeugdhulptraject – tezamen met een regeling voor kosteloze rechtsbijstand bij gerechtelijke procedures – van groot belang is. Anders dan bij een gerechtelijke procedure, hoeft deze ondersteuning niet per definitie te worden geboden door een advocaat. Ook bijstand van ouders door bijvoorbeeld een cliëntondersteuner of vertrouwenspersoon is van grote meerwaarde.

De ondersteuning van het kind vormt een belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van een structurele regeling. Het gaat er om dat het kind iemand naast zich heeft staan die de stem van het kind kan vertegenwoordigen, kan helpen om de wensen en behoeften van het kind duidelijker naar voren te brengen en het kind kan ondersteunen door bijvoorbeeld passende informatie te geven over alle aspecten rondom de rechtelijke procedure. Op dit vlak wordt vooral meerwaarde gezien in het vaker toewijzen van een bijzondere curator of ondersteuning door een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon. Hoewel de opvattingen wisselen over de vraag of kinderen in elke procedure standaard bijstand zouden moeten krijgen van een juridische professional, zoals een bijzondere curator of een advocaat, vinden veel

gesprekspartners het wel wenselijk dat een kind de mogelijkheid wordt geboden om gebruik te maken van een steunfiguur.

7 Conclusie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie onderzoeksvragen beantwoord die centraal stonden in het evaluatieonderzoek van de pilot kosteloze rechtsbijstand. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de bijdrage van het bieden van kosteloze rechtsbijstand in het kader van de pilot aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen bij procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. In paragraaf 7.3 komen de uitvoeringslasten, kosten en neveneffecten van de pilot aan de orde. Tot slot wordt in paragraaf 7.4 ingegaan op de wijze waarop een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand kan worden vormgegeven en welke verbeterpunten en aandachtspunten er zijn ten opzichte van de bestaande pilotregeling.

7.2 Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand

1. In hoeverre draagt het bieden van kosteloze rechtsbijstand, in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming, bij aan de benodigde (juridische) ondersteuning en rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing?

Vanaf 1 januari 2023 kunnen ouders die te maken krijgen met een procedure rond gezagsbeëindiging gebruik maken van kosteloze rechtsbijstand door een gespecialiseerde advocaat in het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming. Per 1 oktober 2023 is de pilot uitgebreid naar procedures rond een eerste verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing. De pilot loopt (in ieder geval) tot 1 januari 2025. Met deze pilot is beoogd de rechtsbescherming van ouders en kinderen te verbeteren op het moment dat een kinderbeschermingsmaatregel wordt overwogen of is opgelegd.

Bijdrage rechtsbijstand aan rechtsbescherming en ondersteuning

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het bieden van kosteloze rechtsbijstand in het kader van de pilot een grote bijdrage levert aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Het gaat hier om procedures waar sprake is van overheidsingrijpen met mogelijk verstreckende gevolgen voor de ouders en het kind. De breed gedeelde opvatting – van zowel geïnterviewde

professionals (zoals advocaten, kinderrechters en medewerkers van GI's en de RvdK) als ouders – is dat rechtsbijstand van ouders van grote meerwaarde is in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Dit is in lijn met bevindingen uit eerder onderzoek, waaronder de eindevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen en de rapporten van de Commissie Van Doijeweert en de reflectiecommissie van familie- en jeugdrechters. Rechtsbijstand door een advocaat draagt op verschillende manieren bij aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders. Dankzij de rechtsbijstand van ouders is sprake van een meer gelijkwaardige positie tussen de procespartijen (*equality of arms*) en kunnen ouders effectiever deelnemen aan de gerechtelijke procedure. De rechtsbijstand in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging heeft meerwaarde voorafgaand, tijdens en na de zitting bij de kinderrechter.

Voorafgaand aan de zitting bij de kinderrechter zijn ouders dankzij de advocaat beter geïnformeerd; zij weten duidelijker wat zij kunnen verwachten, zowel wat betreft (het verloop van) de procedure als de (juridische) mogelijkheden die er zijn en de kans op een toe- of afwijzing van het verzoek (verwachtingsmanagement). De advocaat beschikt over de benodigde juridische kennis en kan beoordelen of het gehele proces zorgvuldig verloopt (of verlopen is), kan gemaakte fouten in het proces eerder herkennen, kan met de ouder(s) kijken welke mogelijkheden er zijn en kan helpen om een inhoudelijk verweer te voeren. Voor ouders is het erg waardevol dat zij door een onafhankelijke persoon worden ondersteund en ook het gevoel hebben dat zij er niet alleen voor staan. Ouders kunnen bij de advocaat hun verhaal kwijt.

Veel ouders weten niet goed hoe het jeugdbeschermingsrecht in elkaar zit en welke mogelijkheden zij hebben om zich te verweren. Bovendien is een uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging een zeer ingrijpende maatregel, die de nodige emoties losmaakt bij ouders. Hierdoor is het voor ouders lastiger om tijdens een zitting hun standpunten naar voren te brengen. Tijdens de zitting draagt rechtsbijstand van een advocaat eraan bij dat de standpunten van ouders duidelijker naar voren worden gebracht. Ouders zijn met behulp van een advocaat beter in staat om inhoudelijk verweer te voeren, bijvoorbeeld door effectiever bepaalde argumenten naar voren te brengen en punten uit het raadsonderzoek inhoudelijk aan te vechten. Ook kunnen advocaten oplossingsgericht werken waarbij wordt gekeken wat er nog kan worden gedaan om een meer duurzame situatie te bewerkstelligen. De advocaat kan daarnaast tijdens de zitting emotionele ondersteuning bieden, kan ouders geruststellen en kan instructies/uitleg geven tijdens de zitting.

Na afloop van de zitting heeft rechtsbijstand meerwaarde doordat de advocaat uitleg kan geven bij de beslissing van de kinderrechter en kan toelichten welke aspecten de rechter al dan niet heeft meegewogen in de beslissing op het verzoek. Rechtsbijstand kan voor meer draagvlak en acceptatie van de beslissing van de rechter bij de ouder zorgen, ook omdat de ouders zich dankzij de ondersteuning van de advocaat beter gehoord voelen gedurende de procedure. Verder kan de advocaat na de beslissing van de rechter betrokken blijven bij de ouders en bijvoorbeeld kijken welke vervolgstappen mogelijk zijn en wat nodig is om ervoor te zorgen dat een kind weer terug kan keren bij de ouders.

Meerwaarde kosteloze rechtsbijstand

Er zijn verschillende redenen dat ouders voor de start van de pilot niet door een advocaat werden bijgestaan in procedures rond een kinderschermingsmaatregel. In de eerste plaats spelen financiële overwegingen daarbij een rol: ouders kunnen niet altijd de eigen bijdrage betalen die ze verschuldigd zijn bij een reguliere toevoeging (of vinden de eigen bijdrage te hoog) en weten niet altijd dat de eigen bijdrage in bepaalde gevallen (gedeeltelijk) wordt

gedekt door het aanvragen van bijzondere bijstand. Ook voor ouders die (net) te veel verdienen om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is sprake van een financiële drempel, omdat zij zijn aangewezen op rechtsbijstand tegen een relatief hoog commercieel uurtarief. Andere belangrijke redenen zijn dat ouders vaak niet weten dat ze recht hebben op een advocaat, niet weten hoe ze een advocaat moeten benaderen en/of vanwege de persoonlijke situatie en problematiek niet in staat zijn zelfstandig rechtsbijstand te regelen. Het gaat vaak om kwetsbare personen met bepaalde problematiek en verminderd doenvermogen, waardoor ouders niet altijd in staat zijn om hun eigen belangen te behartigen en zelf voor een advocaat te zorgen.

De redenen en obstakels waarom ouders voor de start van de pilot geen gebruik maakten van rechtsbijstand zijn grotendeels weggenomen dankzij de pilot kosteloze rechtsbijstand. De rechtsbijstand van ouders in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing wordt op twee manieren beter dankzij de pilot gewaarborgd:

- De rechtsbijstand is kosteloos, waardoor ook ouders met beperkte financiële draagkracht rechtsbijstand kunnen krijgen.
- Er wordt ambtshalve door de rechtbank een advocaat toegewezen aan een ouder, waardoor de ouder zelf geen initiatief hoeft te nemen om een advocaat in te schakelen.

De beschikbare data van de rechtspraak laten zien dat het aantal zaken waar ouders zijn bijgestaan door een advocaat inderdaad is toegenomen gedurende de pilot. Met name het aantal GZBM-zaken waar ouders zijn bijgestaan is fors toegenomen: van 45% van de zaken in de periode 2018-2022 naar in ieder geval 77% van de zaken gedurende de pilot. Bij de UHP-zaken laten de cijfers ook een toename zien, maar dit aantal blijft in vergelijking met de GZBM-zaken wel behoorlijk achter: van 41% van de zaken in de periode 2018-2022 naar in ieder geval 57% van de zaken in de periode gedurende de pilot. Het is zeer de vraag of in werkelijkheid slechts in 57% van de UHP-zaken gedurende de pilotperiode ouders zijn vertegenwoordigd door een advocaat. Dat zou immers betekenen dat – ondanks de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het ambtshalve afgeven van een last tot toevoeging door de rechtbanken – in maar liefst 40% van de UHP-zaken de ouder niet is bijgestaan door een advocaat. Het is aannemelijk dat ouders ook in de meeste UHP-zaken gedurende de pilotperiode zijn bijgestaan door een advocaat. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat ouders in de meeste zaken gedurende de pilotperiode zijn bijgestaan door een advocaat. Het is denkbaar dat vanwege registratiefouten en -onvolkomenheden, ook gelet op het relatief grote volume aan UHP-zaken in vergelijking met de GZBM-zaken, niet in alle zaken is geregistreerd dat een advocaat is betrokken.

Specialisatie advocaat

In het kader van de pilot kan kosteloze rechtsbijstand worden verleend door zowel advocaten met de specialisatie civiel jeugdrecht als advocaten met de specialisatie personen- en familierecht. Uit de interviews blijkt niet dat er duidelijke verschillen worden gezien tussen beide specialisaties als het gaat om de kwaliteit van de geboden rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing, de manier waarop de advocaat optreedt in de procedure en de taakopvatting van de advocaat. Wel zijn er verschillen tussen advocaten op individueel niveau in de wijze en stijl van handelen en de manier waarop zij ouders vertegenwoordigen in een procedure. Om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen wordt in ieder geval van belang geacht dat er deskundigheids- en ervaringseisen worden gesteld aan advocaten die kosteloze rechtsbijstand mogen bieden. Het gaat dan om voldoende ervaring met zaken rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging en voldoende kennis van het jeugdbeschermingsrecht, jeugdhulp en de ontwikkeling van kinderen.

Positie van het kind

De pilot voorziet uitsluitend in een regeling voor kosteloze rechtsbijstand van ouders. Er is geen aanvullende regeling die voorziet in (extra) ondersteuning en bijstand van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. De pilot draagt daarmee bij aan de rechtsbescherming van ouders in deze procedures, maar niet zonder meer aan de rechtsbescherming en ondersteuning van kinderen.

De ouder met gezag is enerzijds vertegenwoordiger van het kind in een procedure en moet als zodanig oog hebben voor het belang van het kind. Anderzijds heeft de ouder ook een eigen belang. Dit kan leiden tot een ingewikkelde dubbelrol, met name wanneer een ouder het niet eens is met een verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging, terwijl een dergelijke maatregel wel in het belang is van het kind. Advocaten die ouders bijstaan in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing komen primair op voor de belangen van hun cliënten en brengen in principe het standpunt van de ouder naar voren in een procedure. Hoewel advocaten die ouders bijstaan ook oog hebben voor het belang van het kind, kan er niet van worden uitgegaan dat door de ouder en diens advocaat – gelet op de dubbelrol van de ouder – het belang van het kind voldoende wordt behartigd. Dit is eerder ook al geconstateerd in het rapport van de Commissie Van Dooijeweert.¹⁵³ Een betere rechtsbescherming van ouders dankzij kosteloze rechtsbijstand betekent dus niet zonder meer dat de rechtsbescherming van kinderen ook verbetert.

De keuze om in het kader van de pilot enkel kosteloze rechtsbijstand te bieden aan ouders zonder tegelijkertijd een regeling te treffen die voorziet in de mogelijkheid dat de stem van het kind wordt vertegenwoordigd in de procedure, zorgt volgens verschillende gesprekspartners voor een minder gelijkwaardige positie van het kind als het gaat om ondersteuning in een procedure. Uit het onderzoek volgt dat de meeste gesprekspartners vinden dat het – naast een regeling voor kosteloze rechtsbijstand voor ouders – ook erg belangrijk is de ondersteuning van kinderen in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing te verbeteren. Ook in andere onderzoeken is geconstateerd dat de ondersteuning van kinderen in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen voor verbetering vatbaar is.¹⁵⁴ De Nederlandse praktijk wijkt ook af van de wijze waarop de behartiging van het belang van het kind in andere Europese landen in deze situaties is geregeld. Daar is vaak wel voor een specifieke regeling voor de ondersteuning van het kind en de vertegenwoordiging van diens belang gekozen. Bijstand door een onafhankelijk persoon die uitsluitend de stem van het kind vertegenwoordigt en laat horen, het belang van het kind centraal stelt en het kind (emotioneel) kan ondersteunen tijdens de gerechtelijke procedure wordt door veel gesprekspartners van groot belang geacht. De ondersteuning en bijstand van kinderen in GZBM- en UHP-procedures vormt daarmee een belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand (zie verder paragraaf 7.4).

¹⁵³ Commissie Van Dooijeweert 2024, p. 59.

¹⁵⁴ Zie onder meer: Bruning e.a. 2020 en Commissie Van Dooijeweert 2024.

7.3 Uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten

2. Wat zijn de uitvoeringslasten, kosten en (neven)effecten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kinderscherming?

Uitvoeringslasten

Bij de uitvoeringslasten van de pilot kosteloze rechtsbijstand kan onderscheid worden gemaakt tussen directe uitvoeringslasten en indirecte uitvoeringslasten. De directe uitvoeringslasten houden rechtstreeks verband met de feitelijke uitvoering van de pilot door de betrokken ketenpartners, in het bijzonder de rechtspraak. Daarnaast is in het onderzoek stilgestaan bij de vraag of de frequentere betrokkenheid van advocaten in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing mogelijk ook op indirecte wijze gevolgen heeft voor de uitvoeringslasten van ketenpartners en procesdeelnemers, bijvoorbeeld doordat de betrokkenheid van een advocaat invloed heeft op de voorbereidingstijd van procesdeelnemers, de zittingsduur of de doorlooptijd van de procedure. De bevindingen over de uitvoeringslasten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op gesprekken met betrokken ketenpartners en procesdeelnemers. Er zijn namelijk onvoldoende gegevens beschikbaar bij de ketenpartners (rechtspraak, RvdK, GI's en Raad voor Rechtsbijstand) over de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de directe uitvoering van de pilot en de mogelijke indirecte uitvoeringslasten.

Directe uitvoeringslasten

Van de verschillende ketenpartners hebben met name de (griffies van de) rechtbanken te maken met extra directe uitvoeringslasten door het toewijzen van zaken aan een advocaat. Griffiemedewerkers zijn onder meer (extra) tijd kwijt aan:

- de beoordeling of een zaak onder de pilot valt en het bepalen welke ouder een advocaat dient te krijgen, wat met name bij UHP-verzoeken tijdrovend kan zijn;
- het opvragen van aanvullende/ontbrekende gegevens bij de GI of RvdK;
- het opnemen van contact met een advocaat op basis van de verwijzingslijst van ingeschreven gespecialiseerde advocaten, het informeren of de advocaat beschikbaar is en de zaak kan/wil aannemen, het opsturen van de stukken (op basis van terugkoppeling van de advocaat over het contact met/toestemming van de ouder) en het vervolgens afgeven van de aanwijzing;
- het beantwoorden van telefoontjes/vragen van ouders of advocaten over de pilot en het aanwijzen van een advocaat.

Voor de andere ketenpartners is het beeld dat de directe uitvoeringslasten (zeer) beperkt zijn. De Raad voor Rechtsbijstand heeft te maken met beperkte extra uitvoeringslasten, onder andere vanwege een groter volume aan zaken in verband met de verwerking van lasten tot aanwijzing vanuit de rechtbank, het beantwoorden van (extra) telefoontjes van advocaten met vragen over de pilot en de registratie van pilotzaken. De RvdK en GI's hebben, behalve in het administratieve voortraject (in verband met onder meer het invullen van het bijzonderheden-formulier en informatieverstrekking), geen actieve rol bij de directe uitvoering van de pilot en hebben daarom zeer beperkt te maken met (extra) directe uitvoeringslasten.

Indirecte uitvoeringslasten

Bij de start van de pilot was de verwachting dat het bieden van kosteloze rechtsbijstand mogelijk gepaard zou gaan met aanzienlijke (indirecte) uitvoeringslasten voor de ketenpartners, zoals de rechtspraak. Dit blijkt echter mee te vallen: het algemene beeld uit de interviews is dat de effecten van de (frequentere) betrokkenheid van een advocaat op de indirecte

uitvoeringslasten in verband met extra tijds-/capaciteitsinzet beperkt zijn voor de ketenpartners c.q. procesdeelnemers. Er zijn geen signalen dat de frequentere betrokkenheid van een advocaat significante invloed heeft op onder meer de voorbereidingstijd van procesdeelnemers, de duur van de zitting en de benodigde tijd voor het opstellen van de beschikking.

De betrokkenheid van een advocaat heeft volgens geïnterviewde medewerkers van GI's en de RvdK, gerechtsjuristen en kinderrechters weinig invloed op hun voorbereidingstijd. Alleen wanneer voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken worden uitgewisseld, zoals een verweerschrift, is sprake van extra voorbereidingstijd. Dit effect is echter beperkt, omdat het in de praktijk bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging weinig voorkomt dat een advocaat voorafgaand aan de zitting schriftelijke stukken indient.

Voor wat betreft de duur van de zitting is vanuit de rechtspraak – in anticipatie op de pilot – geadviseerd dat de rechtbanken 45 minuten (in plaats van 30 minuten) aanhouden bij het inplannen en inroosteren van zittingen die onder de pilot vallen. Het verschilt per rechtbank in hoeverre deze lijn wordt toegepast en bovendien kan de daadwerkelijke zittingsduur in de praktijk afwijken van de ingeroosterde tijd. Volgens de meeste gesprekspartners (advocaten, kinderrechters en vertegenwoordigers van de RvdK en GI's) is de duur van de zitting wat langer wanneer de ouder wordt bijgestaan door een advocaat, omdat naast de ouder ook de advocaat het woord moet voeren tijdens de zitting. Uit een impactanalyse van de RvdK – waar de zittingsduur gedurende de pilot is gemonitord op drie locaties – blijkt ook dat de zittingsduur wat langer is dan voor de start van de pilot: een verschil van 4,5 minuten bij GZBM-zaken en 8 minuten bij UHP-zaken. Hoewel het algemene beeld is dat de zittingsduur sinds de pilot enigszins is toegenomen, volgt tegelijkertijd uit interviews dat een zitting doorgaans efficiënter verloopt doordat vanwege de betrokkenheid van de advocaat vooral de inhoudelijk (juridisch) relevante punten naar voren worden gebracht, de ouder zijn of haar standpunt duidelijker verwoordt en de ouder beter is voorbereid op de zitting.

Uit de data van de rechtspraak volgt verder dat er (vooralsnog) gedurende de pilot geen sprake is geweest van een (significante) toename van het aantal hoger beroepszaken, de doorlooptijden van procedures en het aantal geplande zittingen. Wel laten de data zien dat het aantal GZBM-zaken waar een verzoek tot aanhouding is gedaan, is toegenomen gedurende de pilot-periode. Op basis van de data kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld of dit ook daadwerkelijk een effect is van het bieden van kosteloze rechtsbijstand, omdat ook al in de jaren voorafgaand aan de start van de pilot sprake was van een toename van het aantal zaken met een verzoek tot aanhouding.

Kosten

Als het gaat om de kosten kan, net als bij de uitvoeringslasten, onderscheid worden gemaakt in de directe kosten en indirecte kosten van de pilot. De directe kosten houden rechtstreeks verband met de kosteloze rechtsbijstand (de lasten tot toevoeging) die vanuit de Raad voor Rechtsbijstand wordt vergoed. De indirecte kosten van de pilot hangen samen met de uitvoeringslasten voor de ketenpartners. Het gaat daarbij om de kosten voor ketenpartners gerelateerd aan de eventuele (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de feitelijke uitvoering van de pilot en/of in verband met de frequentere betrokkenheid van een advocaat in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Aangezien de meeste ketenpartners niet beschikken over data ten aanzien van de (extra) tijds-/capaciteitsinzet in verband met de uitvoering van de pilot, kan ook geen goede inschatting worden gemaakt van de indirecte kosten die samenhangen met de pilot.

Wel kan een inschatting worden gemaakt van de directe kosten van de pilot op basis van het aantal geregistreerde toevoegingen dat door de Raad voor Rechtsbijstand is afgegeven in het kader van de pilot. Over de periode 1 januari 2023 t/m mei 2024 zouden de directe kosten van de pilot – op basis van het aantal geregistreerde toevoegingen en de vergoeding per toevoeging – uitkomen op iets minder dan 3,8 miljoen euro. Op basis van de beschikbare registraties van het gemiddelde aantal afgegeven toevoegingen in GZBM- en UHP-zaken t/m mei 2024 kan ook een voorzichtige prognose worden gemaakt van de directe kosten van de pilot t/m december 2024. Op basis van deze prognose zouden de directe kosten over de periode juni 2024 t/m december 2024 uitkomen op bijna 3 miljoen euro. De totale directe kosten van de pilot over de periode januari 2023 t/m december 2024 zouden dan uitkomen op bijna 6,7 miljoen euro.

De pilot gaat gepaard met extra kosten in vergelijking met de situatie voor de start van de pilot vanwege: 1) een (forse) toename van het aantal zaken waar ouders op toevoegingsbasis worden bijgestaan door een advocaat en 2) het wegvallen van de eigen bijdrage en de vergoeding voor administratieve kosten per toevoeging. Voor het bepalen van de meerkosten moeten de totale directe kosten van de pilot worden afgezet tegen de kosten die werden gemaakt voor de start van de pilot in verband met de afgifte van reguliere toevoegingen. Er zijn onvoldoende betrouwbare data beschikbaar over het aantal zaken waar ouders (op toevoegingsbasis) zijn bijgestaan door een advocaat (voor de start van de pilot en gedurende de pilot) om een goede inschatting te maken van de gemiddelde jaarlijkse kosten voor de start van de pilot en daarmee de meerkosten van de pilot ten opzichte van de ‘oude’ situatie.

Neveneffecten

Aan het begin van de pilot zijn verschillende potentiële negatieve neveneffecten genoemd die gepaard kunnen gaan met het bieden van kosteloze rechtsbijstand. Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat van de meeste genoemde potentiële neveneffecten niet is gebleken dat deze zich daadwerkelijk (regelmatig) in de praktijk hebben voorgedaan.

De pilot leidt niet tot een (extra) juridisering van de procedure, zo is de ervaring van geïnterviewde procesdeelnemers. Een procedure rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging betreft weliswaar een juridische procedure, maar uit het onderzoek volgt dat de ervaring is dat rechtsbijstand over het algemeen juist helpt om de standpunten van ouders duidelijker en effectiever naar voren te brengen en de aandacht meer te leggen op (juridisch) relevante verweerpunten. Er zijn geen signalen dat er frequent onnodige juridische vragen of nevenverzoeken naar voren worden gebracht als gevolg van de betrokkenheid van een advocaat.

Vanuit de jeugdbescherming is als mogelijk negatief neveneffect gewezen op het risico dat advocaten – die pas betrokken raken op het moment dat een kinderschermingsmaatregel voorligt – het gehele proces voorafgaand aan het verzoek tot uithuisplaatsing ter discussie stellen. Dit zou ten koste kunnen gaan van het opgebouwde vertrouwen en de samenwerkingsrelatie tussen jeugdbescherming en ouders. Uit de gesprekken komt naar dat een dergelijke situatie zich incidenteel voor kan doen. Het beeld is echter dat het merendeel van de advocaten zich tijdens de zitting beperkt tot de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoek door de kinderrechter en ook oog hebben voor wat het beste is voor ouders en kind.

Een negatief neveneffect dat wel daadwerkelijk is opgetreden gedurende de pilot is dat bij procedures rond uithuisplaatsing (gescheiden) ouders in bepaalde gevallen in een ongelijke positie terecht kunnen komen. Volgens de pilotregeling krijgt de ouder(s) met gezag en die het

kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt kosteloze rechtsbijstand. Bij twijfel hierover is het adres waar het kind in de BRP is ingeschreven doorslaggevend. Dit betekent dat er gevallen zijn waar de ene ouder wel kosteloos een advocaat krijgt, terwijl de andere ouder (met gezag) geen kosteloze rechtsbijstand krijgt. De breed gedeelde opvatting is dat deze situatie onwenselijk is en ook niet goed is uit te leggen. Het leidt ook tot onbegrip bij de betreffende ouder, zo volgt uit interviews met advocaten. Bovendien is gebleken dat de huidige regeling in de uitvoering een knelpunt vormt. Griffiemedewerkers moeten beoordelen welke ouder kosteloos een advocaat dient te krijgen terwijl deze keuze in de praktijk soms moeilijk is te maken en het voor de hand ligt om aan beide ouders afzonderlijk kosteloos een advocaat toe te wijzen, bijvoorbeeld ingeval van co-ouderschap, langdurige betrokkenheid van pleegouders of wanneer ouders formeel nog zijn ingeschreven op hetzelfde adres maar in de praktijk niet meer samenwonen. Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het wenselijk is om aan beide ouders met gezag afzonderlijk de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden (zie verder paragraaf 7.4).

Naast potentiële negatieve neveneffecten zijn ook verschillende mogelijke positieve neveneffecten naar voren gekomen in het onderzoek. Mogelijke positieve neveneffecten die in de gesprekken zijn genoemd zijn:

- dat er een vertrouwensband kan ontstaan tussen de ouder(s) en de advocaat, waardoor de advocaat die ouders ook na het proces en bij eventuele toekomstige processen (eventueel op toevoegingsbasis) bij staat;
- dat met goede rechtsbijstand kosten kunnen worden bespaard doordat latere procedures (bijvoorbeeld hoger beroep of gezagsbeëindiging) kunnen worden voorkomen;
- dat rechtsbijstand van ouders eraan kan bijdragen dat mogelijk meer ingrijpende maatregelen worden voorkomen en/of dat meer passende maatregelen worden getroffen, wat mogelijk positieve langere termijneffecten heeft voor de ouder(s) en het kind;
- dat er meer verbinding wordt gezocht tussen advocaten en jeugdbescherming, hetgeen de onderlinge samenwerkingsrelatie kan versterken.

Bovenstaande positieve neveneffecten zijn genoemd in de interviews, maar in welke mate die neveneffecten zich hebben voorgedaan als gevolg van de pilot hebben we niet kunnen vaststellen.

7.4 Structurele regeling

3. Op welke wijze kan (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing (en in de jeugdbescherming) structureel het beste worden vormgegeven?

Reikwijdte regeling kosteloze rechtsbijstand

Uit het onderzoek volgt dat het omzetten van de huidige tijdelijke regeling rond kosteloze rechtsbijstand in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing in een permanente regeling op brede steun van gesprekspartners kan rekenen. Het bieden van kosteloze rechtsbijstand levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de rechtsbescherming van ouders. Bij het vormgeven en wettelijk verankeren van een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand zijn er wel enkele verbeterpunten ten opzichte van de huidige pilotregeling.

Type procedures

De pilot heeft alleen betrekking op eerste verzoeken rond (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Bij andere typen procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen krijgt de ouder dus geen kosteloze rechtsbijstand. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- een verzoek tot ondertoezichtstelling;
- een verzoek tot verlenging van een uithuisplaatsing;
- een verzoek tot gesloten uithuisplaatsing;
- hoger beroep tegen een kinderbeschermingsmaatregel.

Ook in bovengenoemde procedures levert rechtsbijstand van ouders een belangrijke bijdrage aan de rechtsbescherming. Het gaat daarbij immers om gerechtelijke procedures waar een advocaat – net als bij een eerste verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging – eraan bijdraagt dat sprake is van een meer gelijkwaardige positie tussen procespartijen en ouders beter in staat worden gesteld inhoudelijk verweer te voeren en effectiever kunnen deelnemen aan de gerechtelijke procedure.

Het uitbreiden van de reikwijdte van de regeling voor kosteloze rechtsbijstand kan de rechtsbescherming van ouders en kinderen verder verbeteren. De vraag hoe die uitbreiding eruit zou moeten zien is evenwel een politieke keuze. Bij ongelimiteerde financiële middelen is een regeling voor kosteloze rechtsbijstand bij *alle* kinderbeschermingsmaatregelen gewenst, waaronder verzoeken tot ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Bij een meer beperkt budget, is het raadzaam om te kiezen voor de procedures waar (kosteloze) rechtsbijstand de grootste meerwaarde heeft. Dit is onder andere afhankelijk van: 1) de mate waarin de verzochte maatregel ingrijpt in het gezinsleven van ouders en kinderen, en 2) de mate waarin de advocaat in een specifieke procedure kan bijdragen aan de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen, ook met het oog op het vervolg van het hulpverleningstraject.

Op basis van de gevoerde gesprekken kan worden geconcludeerd dat het in ieder geval wenselijk is dat een regeling voor kosteloze rechtsbijstand niet alleen betrekking heeft op eerste verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging, maar ook op verzoeken tot verlenging van een uithuisplaatsing. Een beslissing op een verzoek tot verlenging is vaak ingrijpend voor ouders en kinderen, met name wanneer de aanvaardbare termijn en de vraag of terugplaatsing van het kind aan de orde is of bij (indirecte) toetsing van het perspectiefbesluit. Het gaat in die gevallen om een belangrijke beslissing over het toekomstperspectief van het kind. Kosteloze rechtsbijstand is bij deze verzoeken daarom van grote meerwaarde.

Uit dit onderzoek volgt dat – in vergelijking met eerste verzoeken en verlengingsverzoeken rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging – over het algemeen de noodzaak minder wordt gezien om ouders kosteloze rechtsbijstand te bieden in procedures rond een verzoek tot ondertoezichtstelling en gesloten uithuisplaatsing en hoger beroepsprocedures.

Een verzoek tot ondertoezichtstelling is – in vergelijking met een verzoek tot uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging – in zowel juridische als praktische zin minder ingrijpend voor de ouder. Het gaat dan immers om gedwongen hulp bij de opvoeding en verzorging van het kind, terwijl bij een uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging ouders en kind (tijdelijk) daadwerkelijk van elkaar worden gescheiden. Voor procedures in hoger beroep geldt dat rechtsbijstand weliswaar van groot belang is, maar de noodzaak om te voorzien in kosteloze rechtsbijstand minder groot is wanneer in de procedure in eerste aanleg al wel kosteloze rechtsbijstand is geboden. Ouders kunnen zich na de uitspraak in eerste aanleg laten adviseren/informereren over de meerwaarde

van het instellen van hoger beroep. Mochten ouders hoger beroep willen instellen, dan weten zij de advocaat die hen in eerste aanleg bijstond ook weer gemakkelijk te vinden. Ook voor procedures rond gesloten uithuisplaatsing van een kind is de noodzaak van kosteloze rechtsbijstand voor ouders minder groot. In deze procedures nemen niet de ouders maar het kind een zelfstandige procespositie in, waarbij het kind al ambtshalve een advocaat krijgt toegewezen.

Doelgroep

Naast een verruiming van procedures waarop de regeling betrekking heeft, kan de regeling ook worden verbeterd door een verruiming van de groep rechtzoekenden die in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand. In paragraaf 7.3 is al geconcludeerd dat ouders in procedures rond uithuisplaatsing in een ongelijke positie terecht kunnen komen, doordat de kosteloze rechtsbijstand is beperkt tot de ouder(s) met gezag en die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt (en de inschrijving in de BRP ingeval van twijfel de doorslag geeft).

Bij een structurele regeling is het in ieder geval wenselijk dat in procedures rond uithuisplaatsing beide ouders met gezag in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand. De regeling zou dan inhouden dat ouders met gezag én voogden die het kind als behorende tot hun gezin dagelijks opvoeden beiden afzonderlijk recht hebben op kosteloze rechtsbijstand indien daartoe behoefte bestaat. Daarmee wordt voorkomen dat tussen (pleeg)ouders ongelijkheid ontstaat doordat de ene (pleeg)ouder wel en de andere (pleeg)ouder geen kosteloze rechtsbijstand krijgt. Het beperken van de kosteloze rechtsbijstand tot de ouders met gezag ligt voor de hand, aangezien ouders zonder gezag doorgaans niet als belanghebbende worden aangemerkt in procedures rond uithuisplaatsing. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het beperken van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand tot beide ouders met gezag betekent dat ouders zonder gezag buiten de boot vallen. Dit terwijl er in de praktijk ook ouders zonder gezag zijn die nog een grote rol kunnen spelen in het leven van het kind en de ouder met gezag juist minder contact heeft met het kind. Ook het toewijzen van een advocaat aan beide ouders met gezag doet dus niet in alle gevallen recht aan de feitelijke verhoudingen tussen ouders en kind. Daarom kan ook aanvullend worden overwogen om ouders die niet het gezag hebben, maar wel een rol spelen bij de opvoeding van het kind (met *family life*) en als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden.

Bijstand en ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures

In paragraaf 7.2 is aan de orde gekomen dat de huidige regeling rondom de pilot weliswaar bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders, maar niet zonder meer de rechtsbescherming en ondersteuning van kinderen verbetert. De breed gedeelde opvatting is dat het van grote meerwaarde is om de ondersteuning van kinderen te verbeteren door bijstand van iemand die uitsluitend als taak heeft om de stem van het kind te vertegenwoordigen en zijn/haar belang te beschermen.

Om de ondersteuning van kinderen in procedures rond kinderbeschermingsmaatregelen beter te waarborgen is het gewenst dat minderjarigen standaard de mogelijkheid wordt geboden om te worden bijgestaan door een professional die fungeert als belangenbehartiger en procesondersteuner voor het kind. Diegene kan de stem en de wensen van het kind (helpen) verwoorden, kan gedurende de procedure sociaal-emotionele ondersteuning bieden en kan het kind informeren over alle aspecten rondom de rechtelijke procedure. Er zijn verschillende vormen van (professionele) ondersteuning denkbaar. Uit dit onderzoek volgt dat met name

meerwaarde wordt gezien in het vaker toewijzen van een bijzondere curator en ondersteuning door een pedagoog, ervaringsdeskundige of een vertrouwenspersoon.

De meerwaarde c.q. noodzaak van het (standaard) toewijzen van een advocaat aan een kind wordt minder gezien, met name bij minderjarigen met een jonge leeftijd. Het kind is binnen het bestaande stelsel geen formele procespartij in een procedure rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Daarnaast is de advocaat partijdig en dient de advocaat datgene naar voren te brengen wat een kind aangeeft, ook als dat wellicht vanuit het oogpunt van het belang van het kind niet het meest verstandige is. Bovendien is een kind, zeker op jongere leeftijd, niet altijd goed in staat om duidelijk te maken wat zijn of haar wensen zijn. Een bijzondere curator heeft in dit opzicht de voorkeur. De bijzondere curator heeft als taak om de belangen van het kind te vertegenwoordigen en scherp te krijgen. De bijzondere curator heeft primair oog voor wat het beste is voor het kind, kan de stem en wensen van het kind goed voor het voetlicht brengen en kan daarnaast ook een bemiddelende rol spelen door gesprekken te voeren met alle betrokkenen. Ook kan de bijzondere curator het kind ondersteunen door uitleg te geven over wat er gebeurt en wat de mogelijkheden zijn, vragen van het kind te beantwoorden, met het kind in gesprek te gaan en sociaal-emotionele ondersteuning te bieden.

Het vaker toewijzen van een bijzondere curator in procedures rond gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing draagt bij aan de ondersteuning en rechtsbescherming van kinderen. Over de vraag of een kind in alle gevallen standaard het recht zou moeten krijgen op bijstand door een bijzondere curator – zoals wordt geadviseerd door de Commissie Van Doijeweert – verschillen echter de opvattingen van gesprekspartners. Een deel van de gesprekspartners is hier voorstander van. Een ander deel meent dat de noodzaak hiertoe niet in alle procedures bestaat, met name wanneer bijvoorbeeld geen sprake is van een conflict-/echtscheidingssituatie tussen ouders waardoor het kind ook minder een loyaliteitsconflict ervaart. Om ondersteuning door een bijzondere curator (vaker) mogelijk te maken zal de bestaande regeling in artikel 1:250 BW – die in de praktijk relatief strikt wordt toegepast – mogelijk ook gewijzigd moeten worden, zodat zonder al te strenge eisen vaker een bijzondere curator kan worden toegewezen.¹⁵⁵

Naast bijstand door een bijzondere curator, wordt door veel gesprekspartners grote waarde gehecht aan het (beter) faciliteren van ondersteuning van kinderen door een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon. Hoewel het hier niet gaat om juridische bijstand, wordt deze vorm van ondersteuning volgens gesprekspartners wel degelijk van grote meerwaarde geacht voor minderjarigen. Dit volgt ook uit ander onderzoek. Zo is in het reflectierapport van familie- en jeugdrechters geconstateerd dat jongeren het erg op prijs stellen als er voor hen hulp en steun in de procedure beschikbaar is, waarbij in ieder geval uitleg en steun kan worden gegeven en waar zij worden geholpen hun stem te laten horen gedurende de procedure.¹⁵⁶

Van belang is vooral dat het kind iemand heeft die hem of haar gedurende de procedure kan begeleiden, die uitleg kan geven over alles wat te maken heeft met de procedure en een luisterend oor kan bieden en die kan helpen de stem, wensen en behoeften van het kind te verwoorden. Het is wenselijk dat degene die ondersteuning biedt niet alleen kennis heeft van de procedure, maar ook beschikt over goede communicatieve en empathische vaardigheden die belangrijk zijn om het kind sociaal-emotioneel te kunnen ondersteunen. Deze wijze van

¹⁵⁵ Zie ook aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van eerder onderzoek. Zie bijvoorbeeld: Bruning e.a. 2020 en Kinderombudsman 2012.

¹⁵⁶ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 60.

ondersteuning hoeft niet noodzakelijkerwijs te worden geboden door een juridische professional, maar kan ook worden geboden door een pedagoog, ervaringsdeskundige of vertrouwenspersoon.

Aandachtspunten uitvoering regeling kosteloze rechtsbijstand

Uit het onderzoek volgt dat zich geen grote problemen of knelpunten voordoen bij de uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand. De procedure voor kosteloze rechtsbijstand wordt grotendeels uitgevoerd zoals beoogd (conform de Tijdelijke beleidsregel). Wel zijn er verschillende aandachtspunten naar voren gekomen bij de huidige uitvoering van de pilot. Met het oog op een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand zijn er in het bijzonder drie aandachtspunten die om verbetering vragen.

Informatievoorziening over kosteloze rechtsbijstand

Uit de interviews met advocaten blijkt dat ouders niet in alle gevallen op de hoogte zijn van de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en het feit dat een (onbekende) door de rechtbank aangewezen advocaat in het kader van de pilot contact opneemt met de ouder. Er zijn zelfs enkele gevallen bekend waar de ouder überhaupt niet wist dat een verzoek tot uithuisplaatsing was ingediend en dit via de advocaat voor eerst hoorde. Om dergelijke situaties te voorkomen is goede informatievoorziening over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand en de mogelijkheid van een voorkeursadvocaat van belang. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de uitvoering van een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand.

Schriftelijke informatievoorziening (zoals via een flyer, brochure, brief of e-mail) volstaat niet. Van belang is dat ouders ook (waar mogelijk) mondeling worden geïnformeerd over de regeling voor kosteloze rechtsbijstand en de mogelijkheid van een voorkeursadvocaat. Het gaat daarbij niet alleen om het overdragen van informatie, maar het is ook belangrijk dat gecontroleerd wordt of de ouder deze informatie begrijpt. Bij deze informatievoorziening is een belangrijke rol weggelegd voor de GI en RvdK die het verzoek tot uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging indienen. De rechtbanken kunnen ook een rol spelen bij het informeren van ouders over de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Er kan immers bij (sommige) ouders sprake zijn van weerstand en wantrouwen richting de GI en RvdK (als verzoekende partij), waardoor informatievoorziening vanuit de verzoekende partij niet goed 'landt' bij de ouder.

Werkwijze toewijzing zaak aan advocaat

Bij de huidige werkwijze rond de pilot moeten – vanaf het moment van binnenkomst van een verzoekschrift – verschillende stappen worden doorlopen voordat een advocaat is toegewezen aan een ouder en daadwerkelijk rechtsbijstand wordt geboden. Het doorlopen van deze stappen kost tijd. Zo kan het lang kan duren voordat de advocaat de ouder weet te bereiken, wat ten koste gaat van de voorbereidingstijd van de advocaat en zo de effectiviteit van de rechtsbijstand beperkt. In enkele gevallen lukt het helemaal niet om tijdig contact te leggen met de ouder.

Hoe eerder een advocaat kan worden toegewezen aan een ouder bij de start van een GZBM- of UHP-procedure, hoe meer voorbereidingstijd de advocaat zal hebben en des te groter de bijdrage kan zijn aan de rechtsbescherming en ondersteuning van de ouder. Een alternatieve werkwijze die het proces van toewijzen van een advocaat kan versnellen is een piketregeling waarbij op basis van een piketplanning een zaak (geautomatiseerd) wordt toegewezen aan de advocaat die op dat moment piketdienst heeft. Naast het versnellen van het werkproces, heeft een piketregeling als voordeel dat het toewijzen van een zaak aan een advocaat transparanter verloopt en de werkwijze minder bewerkelijk en tijdrovend is voor de (griffies van de)

rechtbanken. Kanttekening bij het introduceren van een piketregeling is dat de bestaande piketregelingen (zoals binnen het straf-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenrecht) in principe bedoeld zijn om in dringende juridische kwesties en in het belang van toegang tot het recht en de wettelijke termijnen te waarborgen dat de rechtzoekende op korte termijn rechtsbijstand ontvangt. Een dergelijke urgentie is in ieder geval niet aan de orde bij ‘reguliere’ verzoeken tot uithuisplaatsing en verzoeken tot gezagsbeëindiging. Een andere kanttekening is dat advocaten tijdens het piket beschikbaar moeten zijn, maar dat zij mogelijk wel geen zaken krijgen toegewezen tijdens hun piket.

Delen dossier met advocaat

Bij de huidige uitvoering van de pilot is geen sprake van een uniforme werkwijze bij de rechtbanken waar het gaat om het moment waarop het dossier met de advocaat wordt gedeeld na toewijzing van de zaak door de rechtbank. Om de privacy van ouders te waarborgen is de formele werkwijze bij de pilot dat het dossier pas wordt toegestuurd nadat de advocaat bij de ouders heeft geïnformeerd of zij rechtsbijstand willen. Verschillende rechtbanken delen echter al het dossier met de advocaat zodra hij heeft aangegeven de zaak aan te nemen en nog voordat contact is opgenomen met de ouder. Het voordeel hiervan is dat dit tijdswinst oplevert en de advocaat op basis van het dossier beter op de hoogte is van de situatie van de ouder bij het eerste contact. Er zal moeten worden voorzien in een wettelijke grondslag conform de AVG wanneer bij een structurele regeling rond kosteloze rechtsbijstand het dossier met de advocaat wordt gedeeld voordat er contact met de ouder is geweest en de ouder heeft kunnen instemmen met de rechtsbijstand. Verder geldt dat advocaten vanwege hun beroepsgeheim gebonden zijn tot geheimhouding.

Bijstand en ondersteuning voorafgaand aan gerechtelijke procedure

In dit onderzoek stond de bijdrage van kosteloze rechtsbijstand aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging centraal. Hierboven is beschreven op welke wijze de rechtsbescherming en ondersteuning van ouders en kinderen kan worden verbeterd met het oog op een structurele regeling. We staan hier nog kort stil bij (juridische) ondersteuning in een vroegtijdig stadium van een jeugdbeschermingstraject. In veel gesprekken is namelijk ook gewezen op de meerwaarde van bijstand en ondersteuning van ouders en kinderen in het stadium van een jeugdhulptraject voorafgaand aan de gerechtelijke procedure in het vrijwillig kader. Dat kan op verschillende momenten, bijvoorbeeld al vanaf het moment dat een hulpverleningstraject wordt gestart, op het moment dat een raadsonderzoek wordt uitgevoerd of bij de jeugdbeschermingstafel.

Anders dan een gerechtelijke procedure rond een kinderschermingsmaatregel – waar bijstand door een advocaat noodzakelijk wordt geacht – hoeft de ondersteuning in het vrijwillig kader niet per definitie door een advocaat te worden geboden. In het vrijwillig kader ligt de focus op hulpverlening en is juridische bijstand geen vereiste voor goede ondersteuning van ouders en kinderen. Ook bijstand van ouders en kinderen door bijvoorbeeld een cliëntondersteuner of vertrouwenspersoon kan van grote meerwaarde zijn. Er bestaan in dat kader al verschillende regelingen die voorzien in de ondersteuning van ouders en kinderen in een jeugdbeschermingstraject, waaronder de mogelijkheid om gebruik te maken van een cliëntondersteuner of een vertrouwenspersoon binnen de jeugdhulp. In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre deze bestaande ondersteuningsmogelijkheden afdoende zijn. Wel kan op basis van de interviews worden vastgesteld dat gesprekspartners grote meerwaarde zien in (verbetering van de informatievoorziening over) ondersteuning en bijstand van ouders in een vroegtijdig stadium van het jeugdhulptraject. We benadrukken dat deze ondersteuning geen alternatief is voor kosteloze rechtsbijstand bij procedures rond

kinderbeschermingsmaatregelen: als een verzoek tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregelen wordt gedaan, is het wenselijk dat ouders zich kunnen laten bijstaan door een advocaat.

Tot slot merken we op dat naast het bieden van (kosteloze) rechtsbijstand en ondersteuning aan ouders en kinderen in gerechtelijke procedures ook andere maatregelen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming. In dat kader kan worden verwezen naar diverse recente rapporten, waar in bredere zin aanbevelingen zijn gedaan ter verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming.¹⁵⁷ Dit evaluatieonderzoek laat in ieder geval zien dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen verbetert door kosteloze rechtsbijstand en ondersteuning in procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

¹⁵⁷ Zie onder meer: Bruning e.a. 2022, Commissie Van Doijeweert 2024 en Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023.

Bijlage 1: Deelvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in een aantal deelvragen:

Deelvragen behorende bij deelonderzoek I

1. In hoeverre kunnen in het kader van de monitor van de pilot kosteloze rechtsbijstand bij procedures omtrent gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing (driemaandelijks) gegevens worden verzameld ter beantwoording van in ieder geval de volgende vragen:
 - a. Wat is het aantal procedures in eerste aanleg per type verzoek (gezagsbeëindiging/uithuisplaatsing) en wat zijn de uitkomsten van deze procedures?
 - b. Hoe vaak wordt in hoger beroep gegaan en door wie wordt het hoger beroep ingesteld?
 - c. Hoe vaak worden ouders in procedures bijgestaan door een advocaat of door een andere persoon? Hoe vaak maken ouders geen gebruik van (rechts)bijstand in procedures?
 - d. Hoeveel aanwijzingen voor kosteloze rechtsbijstand zijn gedaan door de rechtbanken, hoeveel aanvragen voor kosteloze rechtsbijstand zijn ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand en hoeveel van deze aanvragen zijn toegewezen?
 - e. Hoe vaak krijgen beide ouders een eigen advocaat toegewezen?
 - f. Hoe vaak maken ouders gebruik van een voorkeursadvocaat en hoe vaak willen zij dit?
 - g. Hoe vaak wordt een bijzondere curator aan kinderen toegewezen?
 - h. Wat zijn de kosten van (de pilot) kosteloze rechtsbijstand?
 - i. Wat is de voorbereidingstijd en duur van zittingen en wat is de doorlooptijd van procedures?

Deelvragen behorende bij deelonderzoek II

2. Wat was de uitgangssituatie voorafgaand aan de pilot kosteloze rechtsbijstand en wat zijn de resultaten van de pilot bij procedures omtrent gezagsbeëindiging en (eventueel) uithuisplaatsing met betrekking tot:
 - a. aantal procedures in eerste aanleg en uitkomsten van deze procedures;
 - b. aantal (door ouders ingestelde) hoger beroepszaken;
 - c. aantal procedures waar ouders worden bijgestaan door een (voorkeurs)advocaat, een ander persoon en aantal procedures zonder (rechts)bijstand van ouders;

- d. aantal toewijzingen en afwijzingen gesubsidieerde/kosteloze bijstand advocaat;
 - e. aantal procedures waar bijzondere curator aan kinderen is toegewezen;
 - f. kosten van gesubsidieerde/kosteloze rechtsbijstand;
 - g. de voorbereidingstijd en duur van zittingen en doorlooptijd van procedures.
3. Hoe is de procedure voor kosteloze rechtsbijstand in procedures gezagsbeëindiging en (eventueel) uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging ingericht?
 4. Wordt de procedure voor kosteloze rechtsbijstand in procedures uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging uitgevoerd zoals beoogd?
 5. Wat zijn de uitvoeringslasten van kosteloze rechtsbijstand in procedures uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging voor de ketenpartners als de Raad voor Rechtsbijstand, Raad voor de rechtspraak/rechtbanken, Raad voor de Kinderbescherming en GI's?
 6. Hoe hebben rechters, advocaten, jeugdbeschermers en medewerkers van Raad voor Rechtsbijstand de pilot ervaren? In hoeverre zijn zij van mening dat kosteloze rechtsbijstand bijdraagt aan de verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming?
 7. In hoeverre zijn ouders gebaat bij (juridische) ondersteuning in een vroegtijdig stadium van een jeugdbeschermingstraject (voorafgaand aan een gerechtelijke procedure)?
 8. Hoe hebben ouders de kosteloze rechtsbijstand ervaren?
 9. Wat heeft de kosteloze rechtsbijstand ouders opgeleverd en in hoeverre zijn zij van mening dat die de rechtsbescherming heeft verbeterd?
 10. Hoeveel ouders hebben geen gebruik gemaakt van kosteloze rechtsbijstand en wat waren redenen voor ouders om geen gebruik te maken van kosteloze rechtsbijstand?
 11. In hoeverre leidde kosteloze rechtsbijstand tot onverwachte neveneffecten, bijvoorbeeld in termen van juridisering van de procedure?
 12. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen op basis van de resultaten van de monitor worden getrokken met betrekking tot de vraag hoe juridische ondersteuning van ouders en eventueel kinderen in de jeugdbescherming structureel kan worden vormgegeven?

Bijlage 2: Bronvermelding

Literatuur

Van den Bosch & Rijbroek 2020

H. van den Bosch & B. Rijbroek, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020.

De Boer e.a. 2023

R. de Boer e.a., *Een recht op een steunfiguur voor jeugdigen in de Jeugdwet?*, Leiden: Universiteit Leiden 2023.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Den Haag: WODC 2020.

Bruning e.a. 2022

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Leiden: Universiteit Leiden (WODC) 2022.

Bruning e.a. 2022-2

M.R. Bruning e.a., *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen*, Den Haag: 2022.

Coalitieakkoord 2021 – 2025

Coalitieakkoord 2021 – 2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Den Haag: 15 december 2021.

Commissie Van Dooijeweert 2024

Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, januari 2024.

Hepping e.a. 2021

K. Hepping, *Recht doen aan ouders: een onderzoek naar de rechtspositie van ouders in de jeugdbeschermingsprocedure en de jeugdstraprocedure* (diss. Universiteit Utrecht), 2021.

IGJ 2022

IGJ, *Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen*, IGJ: Utrecht 2022.

Jaarverslag rechtspraak 2021

Rechtspraak, *Jaarverslag 2021*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2022.

Lenglet, Van Boven & Bruning, AA 73(2)

M.J.E Lenglet., H.J. Van Boven & M.R. Bruning, 'Rechtsbescherming in de jeugdbescherming', AA 73(2): 109-118 (AA20240109).

Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023

Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, *RECHT DOEN aan kinderen en ouders*, Den Haag: De Rechtspraak 2023.

RSJ & RSV 2019

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

RSJ 2020

RSJ, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, Den Haag: RSJ 2020.

Van der Zon 2020

K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen: Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Verkroost, Tijdschrift voor jeugdrecht 2019/1

D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening "met zachte drang": duidelijkheid vereist', in: *Tijdschrift voor jeugdrecht*, 2019/1, p. 17-24.

Jurisprudentie*Europees Hof voor de Rechten van de Mens*

- EHRM 27 oktober 1997, nr. 14448/88 (*Dombo Beheer*).
- EHRM 6 juli 2009, nr. 33738/02 (*Nenov t. Bulgarije*).
- EHRM 6 oktober 2015, no. 58455/13 (*N.P. t. Moldavië*).
- EHRM 24 oktober 2017, no. 45959/11 (*Achim t. Roemenië*).

Hoge Raad

- HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463.
- HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:961, NJ 2020/292, m.nt. S.F.M. Wortmann.
- HR 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 7 februari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:1211.

Rechtbanken

- Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:9325.
- Rb. Noord-Nederland 2 februari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:636.

Parlementaire stukken

- *Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2020/21, 33836, nr. 59.*
- *Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 771.*
- *Kamerstukken II 2021/22, 35721, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 2021/22, 35721, nr. 5.*
- *Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 812.*
- *Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 913.*
- *Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 975.*
- *Handelingen II 2023/24, nr. 876.*
- *Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1300.*
- Brief van de minister van Rechtsbescherming van 24 april 2024 (kenmerk 5394665).

Bijlage 3: Lijst van gesprekspartners

Oriënterende gesprekken

Senior kinderrechter en tevens voorzitter, Landelijk Overleg Vakinhoud Familierecht (LOVF)
Senior coördinator administratie Familie- en Jeugdrecht, rechtbank Gelderland
Senior beleidsmedewerker, Raad voor Rechtsbijstand
Strategisch adviseur beleid, Raad voor de Kinderbescherming
Coördinator pilot en opsteller beleidsregel, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Lid algemene Raad, Nederlandse Orde van Advocaten
Voorzitter, Vereniging Sociale Advocatuur Nederland
Voorzitter, Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten
Senior Beleidsadviseur, De Kinderombudsman
Portefeuillehouder jeugdbescherming, Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Hoogleraar Internationaal en Europees Personen- en Familierecht, Radboud Universiteit Nijmegen en Raadslid, Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Voorzitter, Belangenvereniging Intensieve Kind Zorg
Vicevoorzitter, Stichting Vader Kennis Centrum
Vertegenwoordiger, Stichting Kinderen Ouders Grootouders

Verdiepende gesprekken

Kinderrechters

Kinderrechter, Rechtbank Gelderland
Kinderrechter, Rechtbank Gelderland
Kinderrechter, Rechtbank Gelderland
Kinderrechter, Rechtbank Limburg
Senior kinderrechter, Rechtbank Midden-Nederland
Senior kinderechter, Rechtbank Noord-Nederland
Rechter plaatsvervanger, Rechtbank Oost-Brabant
Kinderrechter, Rechtbank Overijssel
Kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Senior kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Senior kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Kinderrechter, Rechtbank Zeeland – West-Brabant
Senior kinderrechter, Rechtbank Zeeland – West-Brabant

Advocaten

Jeugdstrafrecht- en personen- en familierechtadvocaat, Arnhem
Jeugdrechtadvocaat, Den Bosch
Jeugdrechtadvocaat en personen- en familierechtadvocaat, Den Haag
Jeugdstrafrecht- en personen- en familierechtadvocaat, Den Haag
Personen- en familierechtadvocaat, Enschede
Jeugdrecht- en jeugdstrafrechtadvocaat, Groningen
Jeugdstrafrechtadvocaat, Haarlem
Personen- en familierechtadvocaat, Oosterhout
Personen- en familierechtadvocaat, Roosendaal
Jeugdrechtadvocaat, Rotterdam
Personen- en familierechtadvocaat, Rotterdam
Personen- en familierechtadvocaat, Rotterdam
Jeugdrechtadvocaat en personen- en familierechtadvocaat, Rotterdam
Jeugdstrafrecht- en jeugdrechtadvocaat, Tilburg
Jeugdrechtadvocaat en personen- en familierechtadvocaat, Utrecht
Jeugdrechtadvocaat en personen- en familierechtadvocaat, Utrecht

GI's

Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Amsterdam
Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Brabant
Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Brabant
Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Noord
Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming West
Jurist, Jeugdbescherming West

Bijzondere curatoren

Bijzondere curator, advocaat en rechter plaatsvervanger

Griffiemedewerkers

Griffiemedewerker, Rechtbank Gelderland
Senior administratief medewerker, Rechtbank Midden-Nederland

Gerechtsjuristen

Senior gerechtsjurist, Rechtbank Zeeland – West-Brabant
Senior gerechtsjurist, Rechtbank Rotterdam
Junior juridisch medewerker, Rechtbank Gelderland

Vertrouwenspersonen

Juridisch beleidsmedewerker primair proces, Jeugdstem
Juridisch beleidsmedewerker en programmacoördinator, Jeugdstem

Eerste groepsgesprek Raad voor de Kinderbescherming

Administratief medewerker Noordoost Nederland
Raadsonderzoeker en zittingsvertegenwoordiger regio Oost- Brabant
Administratief medewerker Eindhoven
Raadsonderzoeker spoedteam in Den Haag
Raadsonderzoeker en administratieve medewerker Den Haag
Administratieve medewerker regio Oost-Brabant
Zittingsvertegenwoordiger Den Haag

Zittingsvertegenwoordiger Overijssel
Strategisch adviseur beleid
Senior adviseur bedrijfsvoering

Tweede groepsgesprek Raad voor de Kinderbescherming

Strategisch adviseur beleid
Senior adviseur bedrijfsvoering
Businesscontroller
Controller

Derde groepsgesprek Raad voor de Kinderbescherming

Senior adviseur bedrijfsvoering
Zittingsvertegenwoordiger en raads-onderzoeker Den Bosch
Raadsonderzoeker en zittingsvertegenwoordiger
Zittingsvertegenwoordiger Den Bosch
Zittingsvertegenwoordiger Overijssel

Eerste expertmeeting

Juridisch adviseur, Raad voor Rechtsbijstand
Senior kinderrechter, Rechtbank Midden-Nederland
Senior kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Griffiemedewerker, Rechtbank Gelderland
Voorzitter, Vereniging Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
Bestuurslid, Vereniging Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
Jurist, Jeugdbescherming West
Jurist, Jeugdbescherming Gelderland
Beleidsadviseur, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tweede expertmeeting

Advocaat jeugdrecht, jeugdstrafrecht en volwassen strafrecht, Groningen
Advocaat jeugdstrafrecht, strafrecht, jeugdrecht en asielrecht, Tilburg
Jeugdbeschermer, Jeugdbescherming Noord
Jeugdbeschermer, De Jeugd- en Gezinsbeschermers
Senior kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Zittingsvertegenwoordiger Regio Den Haag, Raad voor Kinderbescherming
Raadsonderzoeker en zittingsvertegenwoordiger Regio Zwolle, Raad voor de Kinderbescherming

Derde expertmeeting

Senior kinderrechter, Rechtbank Midden-Nederland
Senior kinderrechter, Rechtbank Rotterdam
Bijzondere curator, advocaat en rechter plaatsvervanger
Senior beleidsmedewerker, Raad voor Rechtsbijstand
Beleidsmedewerker, Raad voor de Kinderbescherming
Advocaat personen en familierecht, Haarlem
Beleidsadviseur, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jurist, Jeugdbescherming West

Expertinterviews

Hoogleraar Jeugdrecht, Universiteit Leiden en voorzitter diverse onderzoekscommissies

Advocaat Defence for Children en buitenpromovendus, Universiteit Leiden
Hoogleraar Empirical Legal Studies, Radboud Universiteit Nijmegen
Voorzitter, Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

Bijlage 4: Toelichting datalevering

Raad voor de rechtspraak

Van de Raad voor de rechtspraak zijn data verkregen over de uitgangssituatie (2018-2022) en de periode gedurende de pilot (2023-2024) ten aanzien van de volgende indicatoren:

- het aantal ingekomen procedures in eerste aanleg en hoger beroep, uitgesplitst naar type procedure en type verzoeker;
- de gemiddelde doorlooptijden per type procedure;
- het aantal procedures waar (pleeg)ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat;
- het aantal procedures waarin een bijzondere curator is betrokken;
- het aantal ingeplande zittingen per type procedure;
- het aantal verzoeken om aanhouding per type procedure.

Gegevens over de uitkomsten van procedures worden niet door de rechtspraak geregistreerd.

De cijfers zijn afkomstig uit de registratiesystemen van de Raad voor de rechtspraak. De registratie vindt handmatig plaats door administratief medewerkers per rechtbank. Bij een binnengekomen verzoek geeft een medewerker een typering aan het verzoek en de indiener daarvan, waarbij gebruikt wordt gemaakt van landelijk vastgestelde typering. Het registratiesysteem vraagt eerst om een globale omschrijving (bijvoorbeeld ‘gezag en omgang’ of ‘uit-huisplaatsing’ en daarna om specifiekere omschrijvingen (bijvoorbeeld ‘gezagsbeëindiging (één ouder)’ of ‘voorlopige maatregel tot ots en uhp’). Bij met name de specifiekere omschrijvingen bestaat een (beperkt) risico dat een verkeerde typering wordt geregistreerd.

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand registreert gegevens over toevoegingen in het zogenoemde *GRAS-register*. Hierin staat informatie over alle aangevraagde toevoegingen, zoals informatie over de advocaat die de aanvraag doet, de situatie van de rechtzoekende (bijvoorbeeld leeftijd en inkomen) en in beperkte mate informatie over de toevoeging zelf (bijvoorbeeld type toevoeging en rechtsgebied, zonder inhoudelijke informatie over de zaak). Daarnaast kan informatie worden verzameld uit *Filenet*. Dit systeem bevat digitale dossiers met informatie die door advocaten is ingediend bij het aanvragen van een toevoeging. Op het aanvraagformulier voor een toevoeging is een vrij tekstveld ‘Omschrijving rechtsprobleem’ waarin informatie kan staan met betrekking tot het type procedure en of het gaat om een procedure in eerste aanleg of hoger beroep. Door middel van een ‘webscrape’ kan deze informatie worden opgehaald. Deze data zijn echter maar in beperkte mate generaliseerbaar en betrouwbaar, omdat het

tekstveld niet bij elke toevoeging wordt ingevuld en er bijvoorbeeld sprake kan zijn van tikfouten.

Periode voor 2023

Voor de periode voor 2023 geldt dat alle toevoegingen bij OTS-, GZBM- en niet gesloten UHP-procedures, zowel in eerste aanleg als hoger beroep, werden geregistreerd onder dezelfde zaakcode (P043). Alleen de toevoegingen bij UHP-procedures rond plaatsing in gesloten jeugdhulp werden geregistreerd onder een aparte zaakcode (P042). Op basis van deze registraties kan dus geen nadere uitsplitsing worden gemaakt tussen het aantal toevoegingen per type procedure en per procesfase (eerste aanleg of hoger beroep).

Wel heeft de Raad voor Rechtsbijstand aan de hand van een webscrape van de aanvullende informatie uit Filenet (informatie uit open tekstvelden) voor 75% van alle P043-zaken informatie gevonden over het type zaak en de procesfase (over de periode 2019-2022). Voor de overige 25% geldt dat deze zaken niet nader gecategoriseerd kunnen worden, omdat de open tekstvelden geen informatie bevatten of omdat deze informatie niet duidelijk genoeg is voor een nadere categorisatie. Dit betekent dat voor een aanzienlijk deel van het aantal afgegeven toevoegingen geen nadere uitsplitsing kan worden gemaakt tussen type procedure en procesfase. Daardoor is bij de aantallen toevoegingen waar wel een nadere uitsplitsing kan worden gemaakt sprake van een (forse) onderschatting van het werkelijke aantal afgegeven toevoegingen. Ter illustratie: in de data over het jaar 2022 zijn 1.262 zaken in eerste aanleg niet te categoriseren, waardoor het onduidelijk is of het gaat om een OTS, GZBM- of UHP-zaak.

De beschikbare data over het aantal toevoegingen per type procedure en procesfase over de periode 2018-2022 zijn daarom onvoldoende betrouwbaar om te kunnen gebruiken voor een nulmeting.

Periode januari 2023 t/m juni 2023 en periode vanaf juni 2023

Van 1 januari 2023 t/m juni 2023 zijn bij de Raad voor Rechtsbijstand de GZBM-zaken die onder de pilot vallen geregistreerd onder de zaakcode P042. Onder deze zaakcode worden echter ook toevoegingen bij UHP-procedures rond plaatsing in gesloten jeugdhulp geregistreerd. De GZBM-zaken kunnen door de Raad voor Rechtsbijstand uit het systeem worden gefilterd, omdat deze GZBM-zaken worden voorzien van een extra notitie in het systeem. De GZBM-zaken die onder de pilot vallen kunnen daarnaast (in de gevallen waar de extra notitie ontbreekt) als extra check worden gevonden door te filteren op zaken met meerderjarige cliënten van advocaten (oftewel de ouders). In tegenstelling tot procedures rond gesloten jeugdhulp – waar het (minderjarige) kind een advocaat krijgt toegewezen – wordt bij GZBM-zaken alleen aan de (meerderjarige) ouder een toevoeging verstrekt in plaats van aan het kind (minderjarige).¹⁵⁸ De Raad voor Rechtsbijstand kan daarom met een redelijke mate van betrouwbaarheid data aanleveren over het aantal afgegeven toevoegingen bij GZBM-zaken in eerste aanleg in de periode vanaf januari 2023.

Vanaf 14 juni 2023 worden alle zaken die onder de pilot vallen geregistreerd onder een nieuwe zaakcode: P044. Deze zaakcode is specifiek in het leven geroepen voor de pilot kosteloze rechtsbijstand. Binnen deze zaakcode wordt bij UHP-zaken (per 1 oktober 2023) en GZBM-zaken beide nog een aparte notitie toegevoegd. Daarmee is het mogelijk zowel het aantal

¹⁵⁸ In heel bijzondere omstandigheden kan de jeugdige op wie het verzoek tot gesloten jeugdhulp is gericht een meerderjarige zijn. Door te filteren op leeftijd van meerderjarige cliënten is daardoor niet met 100% zekerheid te zeggen dat de gefilterde zaken uitsluitend GBM-zaken betreffen.

GZBM-toevoegingen als het aantal UHP-toevoegingen dat binnen de regeling valt in beeld te brengen.

Zaken die onder de pilot vallen zijn altijd zaken in eerste aanleg, omdat hoger beroepszaken buiten de pilot vallen. Zaken in hoger beroep worden niet door de Raad voor Rechtsbijstand apart als zodanig geregistreerd. Daardoor is het niet mogelijk om met voldoende zekerheid het aantal toevoegingen in GZBM- en UHP zaken in hoger beroep in beeld te brengen.

Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK beschikt over registraties van uitkomsten van GZBM- en UHP-verzoeken waar de RvdK een verzoek tot gezagsbeëindiging of uithuisplaatsing heeft ingediend bij de rechter. Deze registraties zijn gebaseerd op de beschikkingen ('extern besluit') die de RvdK ontvangt van de rechtbank. De RvdK ontvangt deze beschikkingen met informatie over de uitkomst van de verzoeken nadat de rechter uitspraak heeft gedaan in een zaak. Niet bij alle verzoeken is de uitkomst door de RvdK geregistreerd. Ten aanzien van de periode 2018-2022 is van ongeveer 62% van de verzoeken om gezagsbeëindiging en van ongeveer 82% van de verzoeken om een uithuisplaatsing door de RvdK de uitkomst geregistreerd. Bij de verzoeken die zijn ingediend gedurende de pilot is van ongeveer 58% van de verzoeken om gezagsbeëindiging en 70% van de verzoeken om een uithuisplaatsing geregistreerd wat de uitkomst is. Wanneer de RvdK geen beschikking ontvangt van de rechtbank, wordt de uitkomst van het verzoek ook niet geregistreerd. Het feit dat uitkomsten van procedures niet standaard worden geregistreerd door de RvdK heeft met name te maken met tijdsdruk en beperkte prioritering.

Bijlage 5: Uitgebreide data (2018-2024)

Aantal verzoeken in eerste aanleg

AANTAL INGEKOMEN GZBM-VERZOEKEN IN EERSTE AANLEG

	2018	2019	2020	2021	2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)	110	114	151	154	35	41
Gezagsbeëindiging (één ouder)	482	486	418	398	309	303
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	475	504	494	473	393	294
GZBM-verzoeken totaal	1.067	1.104	1.063	1.025	737	638

AANTAL INGEKOMEN UHP-VERZOEKEN IN EERSTE AANLEG

	2018	2019	2020	2021	2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Eerste verzoek tot OTS en uit- huisplaatsing	1.896	1.848	1.552	1.567	1.390	1.311
Verzoek voorlopige OTS en spoeduisplaatsing	1.207	1.255	1.007	866	767	555
Verzoek (spoed)uisplaatsing bij lopende OTS ¹⁵⁹	2.683	2.871	2.774	2.692	2.271	1.857
UHP-verzoeken totaal	5.786	5.974	5.333	5.125	4.428	3.723

Aantal GZBM- en UHP-procedures in hoger beroep

AANTAL INGEKOMEN INGESTELDE HOGER BEROEPSZAKEN IN GZBM-PROCEDURES

	2018	2019	2020	2021	2022	Apr 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)	20	17	24	59	14	5
Gezagsbeëindiging (één ouder)	96	110	80	93	67	50

¹⁵⁹ Onder deze categorie verzoeken zijn ook het aantal verzoeken meegenomen die bij de rechtspraak zijn geregistreerd onder de typering 'overige uhp' (over de periode 2018-2022 gaat het in totaal om 487 verzoeken). Bij deze typering gaat het hoofdzakelijk om verzoeken tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS, maar kan het bij een beperkt deel de verzoeken ook gaan om een ander type uithuisplaatsingsprocedure die onder deze typering is geregistreerd.

Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	97	117	121	139	106	80
Totaal aantal hoger beroep	213	244	225	291	187	135

AANTAL INGEKOMEN INGESTELDE HOGER BEROEPSZAKEN IN UHP-PROCEDURES

	2018	2019	2020	2021	2022	Dec 2023 t/m mei 2024
Eerste verzoek tot OTS en uithuisplaatsing	36	31	32	26	20	3
Verzoek voorlopige OTS en spoeduisplaatsing	3	0	3	0	0	1
Verzoek (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS ¹⁶⁰	190	204	187	208	116	24
Totaal aantal hoger beroep	229	235	222	234	137	28

Aantal zaken met en zonder advocaat**AANTAL GZBM-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCaat**

	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. 2018-2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	43	45	64	64	16	46	29
% zaken met minimaal één advocaat	43%	41%	45%	44%	57%	44%	78%
Aantal zaken zonder advocaat	58	66	79	81	12	59	8
% zaken zonder advocaat	57%	59%	55%	56%	43%	56%	22%
Gezagsbeëindiging (één ouder)							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	217	198	164	168	128	175	232
% zaken met minimaal één advocaat	45%	42%	40%	44%	43%	43%	83%
Aantal zaken zonder advocaat	261	277	247	218	173	235	47
% zaken zonder advocaat	55%	58%	60%	56%	57%	57%	17%
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	175	178	147	158	132	158	192
% zaken met minimaal één advocaat	43%	48%	45%	51%	51%	47%	71%
Aantal zaken zonder advocaat	230	193	182	154	129	178	79
% zaken zonder advocaat	57%	52%	55%	49%	49%	53%	29%
GZBM-zaken totaal							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	435	421	375	390	276	379	453

¹⁶⁰ Onder deze categorie verzoeken zijn ook het aantal verzoeken meegenomen die bij de rechtspraak zijn geregistreerd onder de typering 'overige uhp' (over de periode 2018-2022 gaat het in totaal om 487 verzoeken). Bij deze typering gaat het hoofdzakelijk om verzoeken tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS, maar kan het bij een beperkt deel de verzoeken ook gaan om een ander type uithuisplaatsingsprocedure die onder deze typering is geregistreerd.

% zaken met minimaal één advocaat	44%	44%	43%	46%	47%	45%	77%
Aantal zaken zonder advocaat	549	536	508	453	314	472	134
% zaken zonder advocaat	56%	56%	57%	54%	53%	55%	23%

AANTAL UHP-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCAAAT

	2018	2019	2020	2021	2022	Gem. 2018-2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	710	711	713	681	607	684	540
% zaken met minimaal één advocaat	40%	40%	43%	42%	41%	41%	57%
Aantal zaken zonder advocaat	1.051	1.079	945	925	866	973	414
% zaken zonder advocaat	60%	60%	57%	58%	59%	59%	43%
Verzoek tot VOTS en spoed uithuisplaatsing							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	422	402	419	376	348	393	251
% zaken met minimaal één advocaat	37%	37%	41%	39%	39%	39%	58%
Aantal zaken zonder advocaat	708	679	593	579	553	622	179
% zaken zonder advocaat	63%	63%	59%	61%	61%	61%	42%
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	1.064	1.118	1.073	1.123	943	1.064	1.042
% zaken met minimaal één advocaat	40%	41%	41%	42%	41%	41%	56%
Aantal zaken zonder advocaat	1.591	1.580	1.564	1.554	1.357	1.529	814
% zaken zonder advocaat	60%	59%	59%	58%	59%	59%	44%
UHP-zaken totaal							
Aantal zaken met minimaal één advocaat	2.196	2.231	2.205	2.180	1.898	2.142	1.833
% zaken met minimaal één advocaat	40%	40%	42%	42%	41%	41%	57%
Aantal zaken zonder advocaat	3.350	3.338	3.102	3.058	2.776	3.125	1.407
% zaken zonder advocaat	60%	60%	58%	58%	59%	62%	43%

Uitkomsten van procedures

UITKOMSTEN VAN PROCEDURES IN EERSTE AANLEG BIJ VERZOEKEN VAN DE RVDK TOT RECHTSTREEKSE GEZAGSBEÏNDIGING¹⁶¹

	2018		2019		2020		2021		2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%
Verzoek toegewezen	112	86,2%	95	84,8%	90	89,1%	86	80,4%	58	92,1%	75	90,4%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	10	7,7%	9	8,0%	8	7,9%	12	11,2%	3	4,8%	7	8,4%
Verzoek afgewezen	4	3,1%	7	6,3%	3	3,0%	8	7,5%	1	1,6%	0	-
Niet van toepassing	4	3,1%	1	0,9%	0	-	1	0,9%	1	1,6%	1	1,2%

UITKOMSTEN VAN PROCEDURES IN EERSTE AANLEG BIJ VERZOEKEN VAN DE RVDK TOT GEZAGSBEÏNDIGING BIJ LOPENDE OTS (2018-2022)¹⁶²

	2018		2019		2020		2021		2022		Jan 2023 t/m mei 2024	
	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%
Verzoek toegewezen	737	96,2%	712	91,8%	674	95,2%	630	90,3%	468	88,8%	428	90,1%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	10	1,3%	24	3,1%	12	1,7%	17	2,4%	25	4,7%	19	4,0%
Verzoek afgewezen	16	2,1%	23	3,0%	10	1,4%	32	4,6%	30	5,7%	23	4,8%
Niet van toepassing	3	0,4%	17	2,2%	12	1,7%	19	2,7%	4	0,8%	5	1,1%

UITKOMSTEN VAN PROCEDURES IN EERSTE AANLEG BIJ VERZOEKEN VAN DE RVDK TOT VOORLOPIGE ONDERTOEZICHTSTELLING EN SPOEDUITHUISPLAATSING (2018-2022)¹⁶³

	2018		2019		2020		2021		2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%
Verzoek toegewezen	626	89,9%	544	88,0%	509	81,1%	390	74,7%	368	79,0%	194	76,1%

¹⁶¹ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 718 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot rechtstreekse gezagsbeëindiging (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 65,1% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 34,6% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

¹⁶² In de periode 2018-2022 zijn in totaal 5.665 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot gezagsbeëindiging bij een lopende OTS-maatregel (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 61,3% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 38,2% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

¹⁶³ Het gaat om de uitkomsten van verzoeken geregistreerd onder de categorie 'voorlopige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing', oftewel verzoeken tot spoeduisplaatsing. De uitkomsten van verzoeken geregistreerd onder 'voorlopige ondertoezichtstelling' zijn niet meegenomen in de data weergegeven in de tabel. In de periode 2018-2022 zijn in totaal 3.148 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot voorlopige ondertoezichtstelling in combinatie met een uithuisplaatsing (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 93,1% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 6,8% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

Verzoek gedeeltelijk toegewezen	58	8,3%	68	11,0%	112	17,8%	115	22,0%	93	20,0%	56	22,0%
Verzoek afgewezen	8	1,1%	5	0,8%	2	0,3%	3	0,6%	3	0,6%	4	1,6%
Niet van toepassing	4	0,6%	1	0,2%	5	0,8%	14	2,7%	2	0,4%	1	0,4%

UITKOMSTEN VAN PROCEDURES IN EERSTE AANLEG BIJ VERZOEKEN VAN DE RVDK TOT OTS EN UHP (2018-2022)¹⁶⁴

	2018		2019		2020		2021		2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%
Verzoek toegewezen	1.186	84,2%	1.220	82,4%	1.006	86,5%	882	80,5%	711	76,9%	494	79,9%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	185	13,1%	230	15,5%	132	11,3%	164	15,0%	167	18,1%	97	15,7%
Verzoek afgewezen	23	1,6%	21	1,4%	12	1,0%	17	1,6%	32	3,5%	18	2,9%
Niet van toepassing	15	1,1%	10	0,7%	13	1,1%	32	2,9%	14	1,5%	9	1,5%

UITKOMSTEN VAN PROCEDURES IN EERSTE AANLEG BIJ VERZOEKEN VAN DE RVDK TOT UHP BIJ LOPENDE OTS (2018-2022)¹⁶⁵

	2018		2019		2020		2021		2022		Okt 2023 t/m mei 2024	
	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%	Aan-tal	%
Verzoek toegewezen	51	87,9%	55	83,3%	34	70,8%	19	76,0%	10	62,5%	7	53,8%
Verzoek gedeeltelijk toegewezen	3	5,2%	9	13,6%	8	16,7%	4	16,0%	2	12,5%	5	38,5%
Verzoek afgewezen	4	6,9%	1	1,5%	5	10,4%	2	8,0%	4	25,0%	1	7,7%
Niet van toepassing	0	-	1	1,5%	1	2,1%	0	-	0	-	0	-

Doorlooptijden van procedures**GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD (IN DAGEN) VAN GZBM-PROCEDURES IN EERSTE AANLEG¹⁶⁶**

	2018	2019	2020	2021	2022	Jan 2023 t/m januari 2024
Gezagsbeëindiging (derde)	123	130	112	101	157	102

¹⁶⁴ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 7.561 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot ondertoezichtstelling in combinatie met een (reguliere) uithuisplaatsing (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 80,3% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 19,5% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

¹⁶⁵ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 568 verzoeken door de RvdK ingediend in het kader van een procedure tot uithuisplaatsing bij een lopende OTS-maatregel (inclusief verzoeken in het kader van een hoger beroepsprocedure). In de tabel is van ten minste 37,5% van de zaken in eerste aanleg geregistreerd wat de uitkomst van de procedure is. Bij 62,5% van de zaken (zowel procedures in eerste aanleg als hoger beroep) is de uitkomst van de procedure niet geregistreerd.

¹⁶⁶ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 5.016 GBM-zaken gestart. Hiervan zijn 51 zaken tot op heden nog niet afgerond. De in tabel weergegeven doorlooptijden hebben daarmee betrekking op het overgrote deel van de GBM-zaken (98,98% van alle zaken).

Gezagsbeëindiging (één ouder)	121	127	132	126	122	125
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	137	134	138	130	120	122
GZBM-zaken totaal	128	130	131	123	122	122

GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD (IN DAGEN) VAN UHP-PROCEDURES IN EERSTE AANLEG¹⁶⁷

	2018	2019	2020	2021	2022	Okt 2023 t/m maart 2024
Verzoek OTS en UHP	65	59	57	56	60	47
Verzoek VOTS en spoed UHP	31	33	33	30	26	28
Verzoek (spoed)UHP bij lopende OTS	53	46	41	45	42	38
UHP-zaken totaal	52	47	44	46	45	40

Aantal verzoeken om aanhouding**AANTAL ZAKEN MET MINIMAAL ÉÉN VERZOEK TOT AANHOUDING IN GZBM-PROCEDURES**

	2018	2019	2020	2021	2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)	11	9	18	21	12	6
Gezagsbeëindiging (één ouder)	52	69	54	72	70	78
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag)	65	92	99	121	85	104
GZBM-zaken totaal	128	170	171	214	167	188

AANTAL ZAKEN MET MINIMAAL ÉÉN VERZOEK TOT AANHOUDING IN UHP-PROCEDURES

	2018	2019	2020	2021	2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Verzoek OTS en UHP	97	85	76	80	101	51
Verzoek VOTS en spoed UHP	10	17	7	16	12	5
Verzoek (spoed)UHP bij lopende OTS	114	132	137	139	140	80
UHP-zaken totaal	221	234	220	235	253	136

Aantal procedures met bijzondere curator**AANTAL GZBM-ZAKEN MET BIJZONDERE CURATOR**

	2018	2019	2020	2021	2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Gezagsbeëindiging (derde)	1	0	2	2	0	3
Gezagsbeëindiging (één ouder)	1	9	5	4	3	14
Gezagsbeëindiging (gezamenlijk)	4	6	6	3	3	6

¹⁶⁷ In de periode 2018-2022 zijn in totaal 26.726 UHP-zaken gestart. Hiervan zijn 13 zaken tot op heden nog niet afgerond. De in tabel weergegeven doorlooptijden hebben daarmee betrekking op het overgrote deel van de UHP-zaken (99,95% van alle zaken).

ouderlijk gezag)						
GZBM-zaken totaal	6	15	13	9	6	23

AANTAL UHP-ZAKEN MET BIJZONDERE CURATOR

	2018	2019	2020	2021	2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Verzoek OTS en UHP	4	10	2	3	12	2
Verzoek VOTS en spoed UHP	10	17	7	16	12	1
Verzoek (spoed)UHP bij lopende OTS	2	0	1	3	0	12
UHP-zaken totaal	16	27	10	22	24	15

Aantal geplande zittingen**AANTAL GEPLANDE ZITTINGEN BIJ GZBM-VERZOEKEN**

	2018	2019	2020	2021	2022	Jan 2023 t/m mei 2024
Aantal verhoren minder-jarige (kindgesprek)	307	332	270	335	228	253
Aantal zittingen	1.336	1.420	1.378	1.314	961	925

AANTAL GEPLANDE ZITTINGEN BIJ UHP-VERZOEKEN

	2018	2019	2020	2021	2022	Okt 2023 t/m mei 2024
Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing						
Aantal verhoren minder-jarige (kindgesprek)	595	644	363	277	283	257
Aantal zittingen	3.631	3.367	2.563	2.656	2.441	1.503
Verzoek tot VOTS en spoeduithuisplaatsing						
Aantal verhoren minder-jarige (kindgesprek)	254	291	166	133	121	65
Aantal zittingen	1.966	2.169	1.656	1.365	1.125	574
Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS						
Aantal verhoren minder-jarige (kindgesprek)	361	392	327	394	426	293
Aantal zittingen	4.140	4.405	4.128	4.118	3.669	2.141

pro facto