

pro facto

Samenvatting
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 Huijjer (Universitair docent, Molengraaff Instituut voor Privaatrecht Universiteit Utrecht)
Mr. dr. Geeske Ruitenbergh (Universitair hoofddocent Privaatrecht, Vrij 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.

Samenvatting

Aanleiding

In Nederland staat de kindbescherming al jaren onder druk en het maatschappelijke en politieke debat hierover wordt volop gevoerd. Met de decentralisatie van het jeugdhulpstelsel en de herziening van kindbeschermingsmaatregelen in 2015 werd beoogd verschillende problemen op het gebied van de kindbescherming op te lossen. De Jeugdwet 2015 moest het jeugdhulpstelsel vereenvoudigen en efficiënter en effectiever maken en met de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen 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 kindbeschermingsmaatregelen 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 kindbeschermingsmaatregel 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 kindbeschermingsmaatregel 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 kindbescherming 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 kindbescherming, 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 kindbescherming?
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 de uitgangssituatie 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 kindbeschermingsmaatregel. 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 Dooijeweert 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 (frequenter) 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 opgroeiperspectief 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 terecht 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). 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 kindbeschermingsmaatregelen 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 tijdwinst 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 kindbeschermingsmaatregelen.

pro facto