

pro facto

Evaluatie pilot kosteloze rechtsbijstand kinderbescherming
Tussenrapportage maart 2024

Groningen, maart 2024

www.pro-facto.nl

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 2 |
| 1.1 | Toelichting op het onderzoek | 2 |
| 1.2 | Tussenrapportages | 3 |
| 1.3 | Leeswijzer | 3 |
| 2 | Voortgang onderzoek | 4 |
| 2.1 | Oriënterende gesprekken | 4 |
| 2.2 | Verdiepende gesprekken | 4 |
| 2.3 | Klankbordgroepen | 5 |
| 2.4 | Expertmeetings | 5 |
| 3 | Eerste bevindingen kwantitatief onderzoek | 6 |
| 3.1 | Inleiding | 6 |
| 3.2 | Aantal procedures met en zonder advocaat (2018-2022 vergeleken met 2023) | 7 |
| 3.2.1 | Aantal GZBM-procedures met en zonder advocaat | 7 |
| 3.2.2 | Aantal UHP-procedures met en zonder advocaat | 9 |
| 4 | Eerste bevindingen interviews | 11 |
| 4.1 | Inleiding | 11 |
| 4.2 | Uitvoering en werkwijze pilot | 11 |
| 4.2.1 | Werkproces toewijzing zaak aan advocaat | 11 |
| 4.2.2 | Aandachtspunten bij uitvoering pilot | 13 |
| 4.3 | Rechtsbescherming en meerwaarde van de pilot | 17 |
| 4.3.1 | Inleiding – Het begrip rechtsbescherming | 17 |
| 4.3.2 | Afbakening pilot | 17 |
| 4.3.3 | Redenen voor ouders om geen advocaat te nemen | 19 |
| 4.3.4 | Meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand | 20 |
| 4.3.5 | Taakopvatting advocaten | 22 |
| 4.3.6 | Belang van het kind en rechtsbijstand voor kinderen | 23 |
| 4.4 | Neveneffecten | 24 |
| 4.5 | Uitvoeringslasten | 25 |
| 4.5.1 | Inleiding | 25 |
| 4.5.2 | Directe uitvoeringslasten | 26 |
| 4.5.3 | Indirecte uitvoeringslasten | 27 |
| 4.6 | Resumé | 29 |

1 Inleiding

1.1 Toelichting op het onderzoek

Pro Facto voert in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) een monitor en procesevaluatie uit van de pilot kosteloze rechtsbijstand kindbescherming. In het kader van deze pilot kunnen per 1 januari 2023 ouders die te maken hebben met een rechterlijke procedure over gezagsbeëindiging gebruik maken van kosteloze rechtsbijstand door een gespecialiseerd advocaat. In oktober 2023 is de pilot uitgebreid naar procedures over een eerste verzoek tot uithuisplaatsing. De looptijd van de pilot is onlangs met een half jaar verlengd en loopt tot 1 januari 2025. 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 kindbescherming, bij aan de benodigde (juridische) ondersteuning en rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing?
2. Wat zijn de kosten, uitvoeringslasten 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?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. In het kwantitatieve onderzoek worden ten aanzien van verschillende indicatoren kwantitatieve gegevens verzameld over zowel de uitgangssituatie van vóór 2023 (voor de start van de pilot) als gedurende de looptijd van de pilot in 2023/2024. Door de uitgangssituatie te vergelijken met de situatie gedurende de pilot wordt inzicht verkregen in de effecten en resultaten van de pilot. Het kwalitatief onderzoek richt zich voornamelijk op de ervaringen en opvattingen van zowel ouders als professionals (onder andere ketenpartners, kinderrechters, advocaten, jeugdbescherming, raadonderzoekers) bij procedures rondom gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing en de vraag in hoeverre kosteloze rechtsbijstand een bijdrage levert aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

1.2 Tussenrapportages

Gedurende de looptijd van het evaluatieonderzoek worden een aantal tussenrapportages uitgebracht. De eerste deelrapportage is verschenen in juli 2023.¹ In de eerste tussenrapportage worden enkele knelpunten in de uitvoering beschreven en zijn een aantal aandachtspunten opgenomen die voor de beslissing voor de uitbreiding van de pilot in oktober 2023 relevant waren.

Deze tweede tussenrapportage beschrijft de bevindingen die tot nu toe uit het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek naar voren zijn gekomen.²

1.3 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt de voortgang van het onderzoek besproken. Het derde hoofdstuk presenteert de eerste data over het aantal zaken waar ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat, waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen de periode 2018-2022 en 2023. Hoofdstuk 4 bevat een weergave van de eerste bevindingen uit de tot nu toe gehouden interviews.

¹ Deze deelrapportage is te downloaden via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3280>.

² In januari 2024 is het rapport 'Kinderen en ouders met recht goed beschermd' verschenen van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (Adviescommissie Van Dooijeweert). De bevindingen van de Adviescommissie raken ook de onderhavige evaluatie en worden daarom ook betrokken in de eindrapportage van deze evaluatie.

2 Voortgang onderzoek

2.1 Oriënterende gesprekken

In de eerste fase van het onderzoek zijn ongeveer tien oriënterende gesprekken gevoerd. 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 deelrapportage 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 (Rvdr);
- Raad voor Rechtsbijstand (RvR);
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK);
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ);
- De Kinderombudsman;
- Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN);
- Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten (VNJA);
- Stichting Kinderen Ouders Grootouders (KOG);
- Belangenvereniging Intensieve Kind Zorg
- Stichting Vader Kennis Centrum.

De bevindingen uit de oriënterende gesprekken zijn in deze tussenrapportage meegenomen.

2.2 Verdiepende gesprekken

De afgelopen periode – november 2023 tot en met begin februari 2024 – is het eerste deel van de verdiepende gesprekken gevoerd met onder andere advocaten, kinderrechtvaarders, ouders, GI's en de Raad voor de Kinderbescherming. In april en mei 2024 vindt het tweede en laatste deel van de verdiepende gesprekken plaats. In onderstaand overzicht is te zien hoeveel gesprekken er tot nu toe zijn gevoerd met de verschillende categorieën van betrokkenen. Met de Raad voor

de Kinderbescherming worden groepsgesprekken gevoerd waaraan medewerkers uit verschillende regio's en met verschillende functies deelnemen. Met de andere betrokkenen worden individuele gesprekken gevoerd.

TABEL 1: GEVOERDE GESPREKKEN

| Gesprekspartner | Aantal gevoerde gesprekken |
|--|------------------------------|
| Kinderrechters | 9 |
| Advocaten (jeugdrecht en familierecht) | 14 |
| Ouders | 4 ³ |
| Raad voor de Kinderbescherming | 1 groepsgesprek ⁴ |
| Griffiemedewerkers rechtbanken | 3 |
| GI's | 2 |
| Bijzonder curatoren | 1 |

In de tweede gesprekronde in april en mei 2024 zullen gesprekken worden gehouden met verschillende advocaten, kinderrechters, medewerkers van Gecertificeerde Instellingen (GI's) en enkele bijzondere curatoren. Ook staan (in ieder geval) twee groepsgesprekken met de Raad voor de Kinderbescherming gepland. Het streven is ook om zoveel mogelijk ouders te spreken, maar het vinden van ouders die deel willen nemen aan het onderzoek blijft een aandachtspunt.

2.3 Klankbordgroepen

In april 2023 en oktober 2023 hebben de eerste en tweede klankbordgroep plaatsgevonden. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners en wordt gebruikt om te reflecteren op de tussentijdse onderzoeksbevindingen. De volgende klankbordgroep vindt plaats in maart 2024.

2.4 Expertmeetings

In december 2023 heeft de eerste expertmeeting plaatsgevonden. Bij deze expertmeeting waren vertegenwoordigers van de volgende organisaties aanwezig: Raad voor Rechtsbijstand, Raad voor de rechtspraak, VNJA, Jeugdbescherming Gelderland, Jeugdbescherming West en het ministerie van JenV.⁵ De planning is dat de tweede expertmeeting in maart 2024 plaatsvindt.

³ Dit betreft ouders die geen ervaring hebben met de pilot, maar wel met UHP of GZBM-procedures voor 2023 (voor de start van de pilot).

⁴ Aan dit gesprek namen 11 medewerkers van de RvdK deel, waaronder zittingsvertegenwoordigers en administratieve ondersteuners.

⁵ De Raad voor de Kinderbescherming was verhinderd, maar heeft wel schriftelijke input aangeleverd voorafgaand aan de expertmeeting.

3 Eerste bevindingen kwantitatief onderzoek

3.1 Inleiding

Vanwege de gemiddelde doorlooptijd van procedures over gezagsbeëindigende maatregelen (hierna: GZBM) en uithuisplaatsing (hierna: UHP) en het feit dat UHP-procedures pas sinds oktober 2023 onder de pilot vallen, is er momenteel nog betrekkelijk weinig betrouwbare data over bijvoorbeeld de uitkomsten en doorlooptijd van procedures en het aantal keer dat hoger beroep wordt ingesteld. Meer betrouwbare en representatieve data op basis waarvan eventuele effecten van de pilot in beeld kunnen worden gebracht (door vergelijking van de data over de periode 2018-2022 met de data over de periode gedurende de looptijd van de pilot) zijn pas in een latere fase van het onderzoek beschikbaar. In deze tussenrapportage wordt daarom nog niet ingegaan op de data ten aanzien van (onder meer) de volgende indicatoren:

- de gemiddelde doorlooptijden per type procedure;
- de uitkomsten per type procedure;
- het aantal hoger beroepszaken;
- het aantal procedures waarin een bijzonder curator is betrokken;
- het aantal verzoeken om aanhouding per type procedure;
- het aantal ingeplande zittingen per jaar per type procedure.

In de volgende paragraaf presenteren we wel de eerste data met betrekking tot het aantal zaken waar ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat over de periode 2018-2022 en in 2023.

We merken daarbij op dat deze data alleen een indicatie geeft van de verhouding tussen het aantal zaken waar ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat. De data zijn echter niet volledig betrouwbaar in verband met mogelijke registratiefouten- en onvolkomenheden.

3.2 Aantal procedures met en zonder advocaat (2018-2022 vergeleken met 2023)

Van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) zijn data verkregen van alle ingekomen individuele GZBM- en UHP-zaken over de periode 2018 t/m 2023, 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 ouders is vertegenwoordigd door een advocaat in de procedure en het aantal zaken waarbij geen van de 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.⁶ 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).

Zoals eerder aangegeven geeft de data alleen een indicatief beeld van het aantal zaken waar ouders wel of juist niet zijn vertegenwoordigd door een advocaat. De data zijn niet volledig betrouwbaar in verband met mogelijke registratiefouten- en onvolkomenheden.

3.2.1 Aantal GZBM-procedures met en zonder advocaat

In tabel 2 is over de periode 2018-2023 per jaar en per type GZBM-procedure⁷ een overzicht weergegeven van:

- het aantal en percentage zaken waar tenminste één van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat⁸;
- het aantal en percentage zaken waar geen van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat.

⁶ 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.

⁷ 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. Het is verder mogelijk dat een beperkt aantal GZBM-zaken ten onrechte niet is meegenomen in de data, terwijl deze zaken wel onder de pilot vallen. Het gaat dan om bijvoorbeeld om verzoeken op grond van artikel 1:266 jo. 1:267 BW door 'degene die niet de ouder is en de minderjarige gedurende ten minste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt'. Het exacte aantal GZBM-verzoeken dat onder deze categorie valt is niet te achterhalen, omdat uit de registraties niet kan worden vastgesteld op grond van welke wettelijke grondslag een verzoek tot gezagsbeëindiging is ingediend.

⁸ 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).

TABEL 2: AANTAL GZBM-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCAAAT (PERIODE 2018-2023)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Gem. 2018-2022 | 2023 |
|--|------|------|------|------|------|----------------|------|
| Gezagsbeëindiging (derde) | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 48 | 46 | 65 | 64 | 16 | 48 | 24 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 46% | 41% | 45% | 44% | 57% | 45% | 86% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 57 | 65 | 79 | 82 | 12 | 59 | 4 |
| % zaken zonder advocaat | 54% | 59% | 55% | 56% | 43% | 55% | 14% |
| Gezagsbeëindiging (één ouder) | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 217 | 198 | 165 | 168 | 129 | 175 | 197 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 45% | 42% | 40% | 44% | 43% | 43% | 85% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 261 | 277 | 246 | 218 | 172 | 235 | 34 |
| % zaken zonder advocaat | 55% | 58% | 60% | 56% | 57% | 57% | 15% |
| Gezagsbeëindiging (gezamenlijk ouderlijk gezag) | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 194 | 179 | 148 | 158 | 133 | 162 | 160 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 46% | 48% | 45% | 51% | 51% | 48% | 85% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 229 | 194 | 183 | 154 | 129 | 178 | 29 |
| % zaken zonder advocaat | 54% | 52% | 55% | 49% | 49% | 52% | 15% |
| GZBM-zaken totaal | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 459 | 423 | 378 | 390 | 278 | 386 | 381 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 46% | 44% | 43% | 46% | 47% | 45% | 85% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 547 | 536 | 508 | 454 | 313 | 472 | 67 |
| % zaken zonder advocaat | 54% | 56% | 57% | 54% | 53% | 55% | 15% |

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 ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat. In 2023 was bij 85% van het aantal GZBM-zaken tenminste één ouder vertegenwoordigd door een advocaat. Dus 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 85%).

3.2.2 Aantal UHP-procedures met en zonder advocaat

In tabel 3 is over de periode 2018-2023 per jaar en per type UHP-procedure een overzicht weer-gegeven van:

- het aantal en percentage zaken waar tenminste één van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat⁹;
- het aantal en percentage zaken waar geen van de ouders is vertegenwoordigd door een advocaat.

De data over het jaar 2023 hebben alleen betrekking op de UHP-zaken over de laatste drie maanden van 2023, oftewel de UHP-zaken die per 1 oktober 2023 (sinds de uitbreiding van de pilot) zijn gestart.¹⁰

TABEL 3: AANTAL UHP-PROCEDURES MET EN ZONDER ADVOCAAAT (PERIODE 2018-2023)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Gem. 2018-2022 | Okt-Dec 2023 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|--------------|
| Verzoek tot OTS en uithuisplaatsing | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 732 | 633 | 604 | 603 | 546 | 624 | 323 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 39% | 34% | 39% | 39% | 39% | 38% | 84% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 1.160 | 1.215 | 940 | 958 | 840 | 1023 | 61 |
| % zaken zonder advocaat | 61% | 66% | 61% | 61% | 61% | 62% | 16% |
| Verzoek tot VOTS en spoeduisplaatsing | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 428 | 422 | 392 | 327 | 309 | 376 | 124 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 35% | 34% | 39% | 38% | 40% | 37% | 78% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 780 | 834 | 609 | 533 | 454 | 642 | 36 |
| % zaken zonder advocaat | 65% | 66% | 61% | 62% | 60% | 63% | 23% |
| Verzoek tot (spoed)uithuisplaatsing bij lopende OTS | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 969 | 1.058 | 1.060 | 1.146 | 910 | 1.029 | 445 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 36% | 37% | 38% | 43% | 40% | 39% | 78% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 1.707 | 1.814 | 1.706 | 1.538 | 1.351 | 1.623 | 128 |
| % zaken zonder advocaat | 64% | 63% | 62% | 57% | 60% | 61% | 22% |
| UHP-zaken totaal | | | | | | | |
| Aantal zaken met minimaal één advocaat | 2.129 | 2.113 | 2.056 | 2.076 | 1.765 | 2.028 | 892 |
| % zaken met minimaal één advocaat | 37% | 35% | 39% | 41% | 40% | 38% | 80% |
| Aantal zaken zonder advocaat | 3.647 | 3.863 | 3.255 | 3.029 | 2.645 | 3.288 | 225 |
| % zaken zonder advocaat | 63% | 65% | 61% | 59% | 60% | 62% | 20% |

⁹ 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).

¹⁰ Ten aanzien van de ingekomen UHP-zaken in 2023 is door de Raad voor de rechtspraak data aangeleverd met een uitsplitsing per maand.

De tabel laat zien dat in de periode 2018-2022 (voordat de pilot begon) gemiddeld in 38% van alle UHP-zaken tenminste één van de betrokken ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat en dat in 62% van de UHP-zaken geen van ouders werd vertegenwoordigd door een advocaat. In vergelijking met de GZBM-zaken in de periode 2018-2022 werden ouders dus wat minder vaak bijgestaan door een advocaat (38% vs. 45% van de zaken). In de periode oktober t/m december 2023 was bij 80% 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 fors toegenomen (van 38% naar 80%).

Verder valt op dat het er voornamelijk op lijkt dat ouders minder vaak zijn vertegenwoordigd in UHP-zaken in vergelijking met de GZBM-zaken sinds de start (en uitbreiding) van de pilot (80% in UHP-zaken vs. 85% in GZBM-zaken). Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar:

- Een verzoek tot gezagsbeëindiging vormt het sluitstuk van een jeugdbeschermingsstraject, waarbij al eerdere rechterlijke 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 ervaren 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.
- De data over de UHP-zaken heeft slechts betrekking op de eerste vier maanden sinds de pilot geldt voor deze procedures, terwijl de data over de GZBM-zaken betrekking heeft op het gehele jaar 2023. Het is mogelijk dat er aanvankelijk vlak na de uitbreiding van de pilot nog sprake was van registratiefouten en -onvolkomenheden.
- 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.

Daarnaast volgt in algemene zin uit de data over 2023 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.

4 Eerste bevindingen interviews

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een weergave van de eerste bevindingen uit de tot nu toe gehouden interviews. Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op een aantal punten over de uitvoering en de werkwijze van de pilot (paragraaf 4.2), verschillende aspecten van de rechtsbescherming van ouders en kinderen (paragraaf 4.3), de mogelijke neveneffecten van kosteloze rechtsbijstand (paragraaf 4.4) en de uitvoeringslasten in verband met de pilot (paragraaf 4.5).

4.2 Uitvoering en werkwijze pilot

4.2.1 Werkproces toewijzing zaak aan advocaat

Met het oog op de uitvoering van de pilot is een werkproces afgesproken met de betrokken ketenpartners Raad voor de rechtspraak (RvdR), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en de Gecertificeerde Instellingen (GI's). 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. 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 spoed-UHP zo snel mogelijk na ontvangst van de spoedbeschikking van de rechter). De ouder ontvangt ook een flyer 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 toegewezen advocaat de ouder benadert in het kader van de pilot.

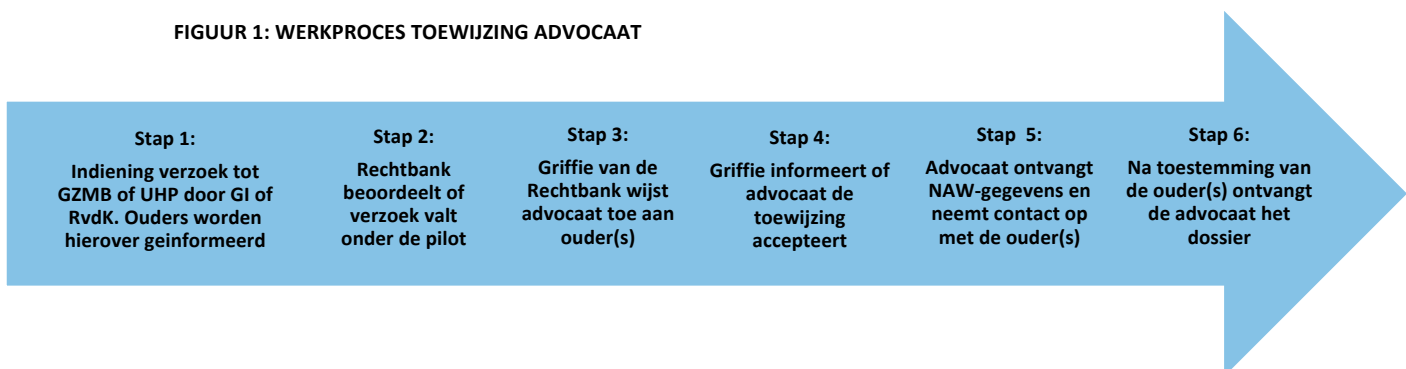
Zodra het verzoekschrift bij de rechtbank binnenkomt, wordt door de griffie van de rechtbank beoordeeld of de zaak onder de pilot valt. Als dat het geval is, wordt vervolgens contact gezocht met een advocaat. Wanneer een advocaat (voorkeursadvocaat) al bij een eerdere procedure betrokken was en dat bekend 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 (gratis) advocaat. Als de ouder wederom bijstand wil van de voorkeursadvocaat, wordt aan deze advocaat de aanwijzing verstrekt (mits de advocaat de specialisatie 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 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 kan worden gemuteerd (mits de voorkeursadvocaat voldoet aan de specialisatie-eisen).

Als geen voorkeursadvocaat betrokken is, wordt door de griffie op basis van een lijst met ingeschreven advocaten (met specialisatie jeugdrecht en/of personen en familierecht) willekeurig een advocaat geselecteerd. 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 RvR staat ingeschreven als familie- en/of jeugdrechtadvocaat.

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). Zodra de advocaat (mondeling) toestemming van de ouder heeft gekregen, wordt dit door de advocaat doorgegeven aan de rechtbank. Daarop kan de advocaat volgens de werkprocesbeschrijving de inhoudelijke stukken bij de rechtbank en/of de verzoekende partijen opvragen en volgt de last tot toevoeging.

FIGUUR 1: WERKPROCES TOEWIJZING ADVOCAAAT



4.2.2 Aandachtspunten bij uitvoering pilot

Uit de interviews komt tot nu toe het algemene beeld naar voren dat zich geen grote problemen/knelpunten voordoen wat betreft de uitvoering van de pilot kosteloze rechtsbijstand. In de eerste gesprekken met de RvdK, GI's, RvR, kinderrechtters en advocaten worden nog wel verschillende aandachtspunten genoemd rond de werkwijze bij de pilot.

Beoordeling welke ouder een advocaat krijgt toegewezen bij UHP

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. Voor griffiemedewerkers is het soms lastig te bepalen aan wie 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 GZBM – aan beide ouders afzonderlijk een advocaat toegewezen in het kader van de pilot. Bij verzoeken om een UHP krijgt volgens de Beleidsregel 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.

Wanneer bij UHP-zaken twijfel bestaat over welke ouder kosteloos een advocaat behoort te krijgen, is volgens artikel 1 van de Beleidsregel de inschrijving van de minderjarige in de BRP 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; (...)

Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1

In artikel 1 onder i is 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 de griffie van de rechtbank om te bepalen aan welke ouder/voogd de advocaat moet worden toegewezen in het kader van een UHP-procedure. In de gevoerde gesprekken zijn in dat kader een aantal 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.

Hieronder worden enkele concrete praktijkvoorbeelden benoemd waar het voor de griffie lastig was om te beoordelen aan welke ouder kosteloos een advocaat wordt 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.
- Minderjarige woont van 2008-2010 bij moeder, van 2010 tot 2015 bij vader en van 2015 tot 2017 in een woongroep. Sinds 2017 woont de minderjarige in een netwerkpleeggezin tot begin 2023. In februari 2023 wordt de minderjarige geplaatst in een open instelling en in april 2023 wordt de minderjarige gesloten geplaatst. Vervolgens wordt door de GI

een verzoek ingediend voor een uithuisplaatsing in een open instelling. Iedereen is het eens met de overstap van de gesloten naar de open setting. Het contact met de moeder is volgens de GI in principe goed, het contact met vader verloopt grillig: enige tijd is er geen contact geweest, maar recent is het weer hersteld en wordt er een positieve lijn gezien in het contact. De rechtbank wijst na overleg aan de moeder een advocaat toe.

- In 2014 was sprake van een positieve ouderschapsbeoordeling, waardoor de insteek was dat de minderjarige bij hen zal opgroeien. In 2016 scheidten 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.

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/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 gratis 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. 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.

In de gesprekken is door verschillende advocaten aangegeven dat hun ervaring is dat hoe korter de tijd tussen de UHP-procedure en de scheiding tussen de ouders is, hoe onduidelijker de situatie is. 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.

Contact leggen met ouder(s) en informatievoorziening

Uit gesprekken volgt dat het soms betrekkelijk lang duurt voordat het 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.

Soms beschikt de rechtbank alleen over de adresgegevens en niet over andere contactgegevens (zoals telefoonnummer of mail), 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.

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 (wat uiteraard ook het contact bemoeilijkt 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 vaak 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 de stukken ontvangt en een last tot aanwijzing wordt afgegeven nadat de advocaat toestemming heeft van de ouder (oftewel de werkwijze conform de werkprocesbeschrijving van de rechtspraak).

Geïnterviewde advocaten vertellen dat bij het eerste contactmoment de ouder soms nog niet op de hoogte is van de pilot en de mogelijkheid van kosteloze rechtsbijstand. Advocaten ervaren (daarom) in eerste instantie soms wat weerstand van de ouder of de ouder reageert eerst achterdochtig of argwanend, omdat zij worden benaderd door iemand die zij niet kennen, en hebben dan vragen over bijvoorbeeld de kosten 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.

Vanuit GI's en de RvdK is aangegeven dat er enkele gevallen bekend zijn van procedures over een (spoed)UHP 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), omdat de ouder hierover nog niet was geïnformeerd door de GI/RvdK. Bijvoorbeeld omdat jeugdbescherming nog bezig was om het dossier volledig op orde te krijgen, voordat informatie met de ouders werd gedeeld. Bij een spoed UHP komt het vaker voor dat bewust de afweging wordt gemaakt om ouders 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.

Het wordt zeer onwenselijk geacht dat de ouder voor het eerst via een (onbekende) advocaat moet vernemen dat een verzoek tot een UHP is gedaan, zonder dat de GI/RvdK de ouder hierover eerst heeft geïnformeerd met een toelichting van de reden van het verzoek. Dit wordt genoemd als aandachtspunt waar mogelijk nadere werkafspraken over moeten worden gemaakt tussen GI/RvdK en de rechtbanken, om de werkprocessen van de jeugdbescherming en de rechtbanken beter op elkaar af te stemmen.

Delen stukken met advocaat

Volgens de (landelijke) werkprocesbeschrijving van de rechtspraak ontvangt de advocaat de inhoudelijke stukken pas op het moment dat de ouder (mondeling) heeft aangegeven bijstand van de advocaat te willen. Dit is om de privacy van de rechtzoekende te waarborgen. Desondanks volgt uit meerdere gesprekken met advocaten dat in de praktijk kennelijk bij verschillende rechtbanken de stukken (soms) al naar de advocaat worden gestuurd zodra hij heeft aangegeven de zaak aan te nemen en beschikbaar is voor de zitting, dus nog voordat contact is opgenomen met de ouder. Dit roept het beeld op dat er mogelijk verschillen bestaan tussen de arrondissementen in de werkwijze rond de pilot.

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 ook nog niet zeker is dat de ouder zich wel door de advocaat wil laten vertegenwoordigen, benoemen advocaten verschillende voordelen bij deze werkwijze. Advocaten wijzen er verder op dat zij vanwege hun beroepsgeheim gebonden zijn tot geheimhouding. Door al de beschikking te hebben over het dossier voordat contact wordt gezocht met de ouder, kan de advocaat al kennis nemen 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.

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.

4.3 Rechtsbescherming en meerwaarde van de pilot

4.3.1 Inleiding – Het begrip rechtsbescherming

Een van de deelvragen die in het evaluatieonderzoek centraal staat, is in hoeverre de pilot bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen in procedures bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, moet duidelijk zijn wat er wordt verstaan onder het begrip ‘rechtsbescherming’. Voor deze tussenrapportage zal hieronder kort worden ingegaan op de vraag wat onderzoekers daaronder verstaan. In de eindrapportage zal uitgebreider worden stilgestaan bij de betekenis en de bredere context van het begrip rechtsbescherming.

Rechtsbescherming algemeen

Onder rechtsbescherming in algemene zin verstaan de onderzoekers de bescherming van de rechten van ouders en kinderen die bij procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging worden betrokken. De rechten van ouders en kinderen bestaan in dit verband uit het recht op eerbieding 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 kan hebben. Bij kinderen kan naast deze rechten met name worden gedacht aan hun recht op verzorging, opvoeding en ontwikkeling en hun recht op lichamelijke en geestelijke gezondheid.

Rechtsbescherming van ouders

Onder de rechtsbescherming van ouders wordt verstaan dat zij effectief kunnen deelnemen aan de (rechterlijke) procedures en dat in de procedure recht wordt gedaan aan de rechten en plichten van ouders. Effectieve deelname aan de procedure betekent dat ouders begrijpen waar de procedure over gaat en wat er gebeurt, dat zij 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. Een advocaat kan ouders hierbij ondersteunen en op die manier bijdragen aan de rechtsbescherming.

Rechtsbescherming van kinderen

Kinderen hebben, naast het recht op eerbieding van het familie- en gezinsleven, recht op verzorging, opvoeding en ontwikkeling en recht op lichamelijke en geestelijke gezondheid. Ook hebben zij het recht om in zaken rond uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging hun standpunt naar voren te brengen op een manier die past bij hun leeftijd en ontwikkeling. Onder de rechtsbescherming van kinderen verstaan onderzoekers de bescherming van deze rechten. Daarmee is ook de rechtsbescherming van kinderen gediend.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een aantal aspecten besproken die samenhangen met de mate waarin de pilot bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

4.3.2 Afbakening pilot

De pilot is van start gegaan per 1 januari 2023. Vanaf dat moment kunnen ouders die te maken krijgen met een GZBM van de RvdK en/of het OM kosteloze rechtsbijstand krijgen van een advocaat.¹¹ Deze advocaat werkt op toevoegingsbasis. Er is voor deze rechtsbijstand geen eigen bijdrage verschuldigd.¹² Vanaf 1 oktober 2023 is de pilot uitgebreid en kunnen ouders ook kosteloos gebruik maken van een advocaat bij een rechterlijk procedure in het kader van een eerste

¹¹ Ziet artikel 4 lid 2 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 (hierna: Beleidsregel pilot) en de bijbehorende toelichting.

¹² Zie artikel 4 lid 3 Beleidsregel pilot.

UHP. Onder de gesprekspartners is brede steun voor deze uitbreiding. De ervaring leert dat een UHP op ouders en kinderen de grootste impact heeft. Bij een GZBM woont een kind vaak al langere tijd niet meer bij de ouders, het is vaak een eindstation in een al langer lopend traject.

De pilot heeft alleen betrekking op eerste verzoeken rond (spoed)UHP's en GZBM-verzoeken. Bij andere type rechterlijke procedures krijgt de ouder dus geen kosteloze rechtsbijstand.¹³

De volgende type procedures vallen bijvoorbeeld buiten de pilot:

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

Alleen bij een GZBM-verzoek wordt bij een tegengesteld belang aan beide ouders afzonderlijk kosteloos een advocaat toegewezen.¹⁴ Dit gebeurt niet als er sprake is van een tegengesteld belang in een UHP-procedure. In paragraaf 4.2 is beschreven dat het bij UHP-procedures in de praktijk soms lastig is om te bepalen wie van de ouders kosteloos een advocaat zou moeten krijgen toegewezen. Het feit dat het in bepaalde situatie moeilijk uitlegbaar maakt waarom de ene ouder wel en de andere ouder niet kosteloos een advocaat krijgt, kan voor onbegrip zorgen en kan betekenen dat de andere ouder zich niet gesteund voelt in de procedure. De meeste gesprekspartners zouden er daarom ook voorstander van zijn om bij een tegengesteld belang bij UHP-procedures beide ouders afzonderlijk de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand te bieden.

Een verzoek tot verlenging van een UHP valt, zoals hierboven vermeld, niet binnen de pilot. Ouders kunnen bij een verlenging dus geen gratis ondersteuning door een advocaat krijgen. Wanneer ouders in dat geval rechtsbijstand willen, zullen zij zelf een advocaat moeten inschakelen. Als deze advocaat op normale toevoegingsbasis de ouders bijstaat, is daarvoor – in tegenstelling tot bij de pilot – een eigen bijdrage verschuldigd. Het grootste deel van de gesprekspartners – zowel advocaten als rechters – geeft 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 tussentijdse procedures. Volgens hen is bijstand door een advocaat bij een verlenging ook wenselijk. Juist bij een beslissing tot verlenging komt bijvoorbeeld de aanvaardbare termijn en de beslissing over de toekomst van het uithuisgeplaatste kind aan bod. Er zijn echter ook gesprekspartners die vinden dat een beslissing tot een eerste UHP zodanig ingrijpend is, dat er bij dergelijke procedures altijd sprake zou moeten zijn van kosteloze rechtsbijstand, maar dat de ouders daarna hun weg naar een advocaat weten te vinden en indien nodig bij vervolgpcedures zelf een advocaat kunnen benaderen. Ook is genoemd dat gratis rechtsbijstand bij een verlenging een behoorlijke organisatorische en financiële last met zich mee zal brengen.

Voor andere type procedures (zoals een verzoek tot OTS, gesloten UHP en hoger beroep) wisselt de opvatting van gesprekspartners wat betreft het al dan niet (moeten) bieden van gratis rechtsbijstand bij andere type procedures dan die nu onder de pilot vallen.

¹³ Zie de toelichting bij de Beleidsregel pilot.

¹⁴ Zie artikel 4 lid 2 Beleidsregel pilot.

Diverse gesprekspartners zijn van mening dat rechtsbijstand **eerder in het proces** dan het moment waarop een UHP aan de orde is van meerwaarde is. Hoe eerder een advocaat betrokken is, hoe meer impact de bijstand volgens hen kan hebben op het verdere verloop. Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat zodra er een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan of de RvdK betrokken raakt, ouders (juridisch) ondersteund moeten kunnen worden. Door op dat moment deskundige bijstand te bieden kan volgens die gesprekspartner beter gewaarborgd worden dat alle relevante informatie wordt betrokken en de feiten kloppen, aangezien vaak vervolgpcedures (mede) op die informatie worden gebaseerd. Ouders zijn niet altijd in staat om zelfstandig tegen onjuistheden in rapportages of ingrijpende beslissingen op te komen. (Rechts)bijstand van ouders in een eerdere fase van een hulpverleningstraject kan hen helpen om zich inhoudelijk beter te 'verweren' en hun verhaal beter naar voren te laten komen. Enkele geïnterviewde ouders geven aan dat ondersteuning in de fase voordat de rechterlijke procedure begint erg waardevol is doordat er iemand is die een luisterend oor kan bieden, de ouder meer gerust kan stellen, die uitleg kan geven over het te doorlopen traject en waarom instanties bepaalde maatregelen treffen of voorstellen, advies kan geven over bepaalde zaken, kan toelichten wat de verschillende mogelijkheden zijn etc. Daarbij geven verschillende gesprekspartners aan dat die ondersteuning niet per definitie door een advocaat wordt geboden; het kan bijvoorbeeld ook gaan om een cliëntondersteuner.

Verder verschillen de meningen van gesprekspartners met betrekking tot gratis rechtsbijstand bij een **OTS**. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat ouders bij een OTS ook recht op gratis rechtsbijstand moeten hebben, omdat een UHP dient te worden voorkomen en dat alleen kan als er een goede OTS ligt. Er zijn echter ook verschillende gesprekspartners die aangeven dat gratis rechtsbijstand op dat moment niet per se nodig is. Die gesprekspartners merken op dat een OTS minder ingrijpend is dan een UHP en minder verstrekkende gevolgen op de lange termijn heeft.

Met betrekking tot **hoger beroep** zijn enkele gesprekspartners van mening dat in die procedure ook gratis rechtsbijstand dient te worden verleend. Op dat moment ligt de beslissing van de kinderrechter over een eerste UHP voor. Volgens een aantal gesprekspartners is het belangrijk om daarbij goed te kijken wat in het belang van het kind en/of de ouders is en wat de kans is dat een inhoudelijk andere uitspraak zal volgen. Vaak zit er behoorlijk wat tijd tussen de uitspraak van de kinderrechter en (de behandeling van) het hoger beroep, waardoor het kind al langere tijd niet meer bij ouders woonachtig is en het nog maar de vraag is of het in het belang van het kind is om terug naar de ouders te gaan. Een advocaat zou die afweging samen met de ouders beter kunnen maken. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat de ouders bij de procedure in eerste aanleg al wel kosteloos een advocaat hebben gekregen, waardoor de noodzaak om ook in hoger beroep te voorzien in kosteloze rechtsbijstand mogelijk minder groot is. De ouder heeft dan immers al zijn/haar weg gevonden naar een advocaat, en kan vervolgens de afweging maken (al dan niet in overleg met de advocaat) of instellen van hoger beroep zinvol is. Of deze rechtsbijstand wederom kosteloos moet zijn wordt echter betwijfeld.

4.3.3 Redenen voor ouders om geen advocaat te nemen

Voor de pilot kwam het geregeld voor dat bij een UHP- of GZBM-procedure de ouder(s) geen gebruik maakten van een advocaat. Voor het niet inschakelen van een advocaat zijn door gesprekspartners verschillende redenen genoemd:

- financiële overwegingen;
- ouders weten niet dat ze gebruik kunnen maken van (gefinancierde) rechtsbijstand;
- 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 spoed UHP is er beperkte tijd om (gefinancierde) bijstand te regelen.

Financiële overwegingen in combinatie met het niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om (gesubsidieerde) bijstand te verkrijgen zijn door vrijwel alle gesprekspartners genoemd. Daarbij benadrukten gesprekspartners dat het voor een deel om kwetsbare mensen gaat die niet zelf in staat zijn om rechtsbijstand te organiseren, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een licht verstandelijke beperking, sociale problematiek en/of ouders de Nederlandse taal niet machtig zijn. Ook kunnen deze ouders vaak zelf de financiële lasten van een advocaat niet dragen. Wanneer ouders op toevoegingsbasis bijstand door een advocaat kunnen krijgen, dienen zij een eigen bijdrage te betalen.¹⁵ Die eigen bijdrage is afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouder, maar kan volgens gesprekspartners voor ouders flink oplopen. Ouders kunnen in bepaalde gevallen in aanmerking komen voor bijzondere bijstand voor het betalen van de eigen bijdrage, maar aangegeven wordt dat ouders niet altijd op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

Naast financiële overwegingen worden ook andere redenen genoemd waarom ouders geen gebruik maken van een advocaat. Verder gaven gesprekspartners aan dat bij de ouders vaak al meerdere hulpverleners over de vloer komen, waardoor ouders op een gegeven moment hulpverlenersmoe zijn. Zij zijn het vertrouwen in de hulpverlenende instanties kwijt en voor hen voelt een advocaat als de zoveelste 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. Advocaten en ouders geven aan dat de drempel om een advocaat in te schakelen als hoog wordt ervaren. Ouders kunnen het lastig vinden om op eigen initiatief om hulp te vragen en om opnieuw hun verhaal te moeten doen. Bovendien speelt er voor de ouders vaak al veel als zij te maken krijgen met een UHP- of GZBM-procedure, waardoor ouders ook niet echt voldoende ruimte hebben om na te denken over rechtsbijstand en hoe ze dat kunnen realiseren.

4.3.4 Meerwaarde van kosteloze rechtsbijstand

Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat kosteloze rechtsbijstand bij kinderbeschermingsmaatregelen meerwaarde heeft en staan positief tegenover de pilot kosteloze rechtsbijstand. Die 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 kinderrechter gezien. Met betrekking tot de procedures waarop de pilot ziet komt uit de interviews tot nu toe het algemene beeld naar voren dat gratis rechtsbijstand bij een eerste UHP merkbaar meerwaarde heeft. Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat een UHP een zeer ingrijpende kinderbeschermingsmaatregel is, met mogelijk verstrekende gevolgen op de lange termijn. Ook bij GZBM is bijstand gewenst, maar rechtsbijstand bij een UHP kan van grotere betekenis zijn, omdat er op dat moment nog kan worden bijgestuurd. Tijdens de interviews is regelmatig benadrukt dat een gezagsbeëindiging weliswaar als meest zware maatregel kan worden opgevat, maar dat een dergelijke maatregel doorgaans pas volgt na een langdurig traject, waaronder eerdere rechterlijke procedures, waar ook al veel is 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 UHP-procedure groter. In dit licht wordt

¹⁵ 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.

ook het perspectiefbesluit genoemd, wat in de praktijk een belangrijk moment vormt waarop door een GI het perspectief van het uithuisgeplaatste kind wordt bepaald.

Meerwaarde voorafgaand aan de zitting

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat bijstand door een advocaat voorafgaand aan de zitting bij de kinderrechter 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 schuilt volgens een merendeel van de gesprekspartners ook in de uitleg die een advocaat ouders kan geven over het verloop van de procedure. De advocaat kan ouders daar waar nodig gerust stellen, aan verwachtingsmanagement doen en ouders helpen om inhoudelijk verweer te voeren. Wat betreft de laatste twee punten geven gesprekspartners aan dat de advocaat kan aangeven hoe groot de kans is op een toewijzing of afwijzing van een verzoek, welke aspecten de rechter wel of juist minder zwaar weegt in de beslissing op het verzoek, of het zinvol is een contra-expertise te vragen en de ouders kan ondersteunen bij het aanvechten van bepaalde punten uit bijvoorbeeld het raadsonderzoek. Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat er bij ouders veel onduidelijkheid bestaat over wat zij kunnen en mogen verwachten. Vaak hebben ouders geen idee wat hun te wachten staat, worden zij overvallen en hebben zij het gevoel te worden overruled. Ouders die tot nu toe aan de evaluatie hebben meegewerkt geven aan het fijn te vinden dat de bijstand door een onafhankelijk persoon wordt geboden en dat zij door de ondersteuning het gevoel hebben dat zij er niet alleen voor staan.

Meerwaarde tijdens zitting bij kinderrechter

Tijdens de zitting bij de kinderrechter zien gesprekspartners wat betreft (kosteloze) rechtsbijstand ook meerwaarde. Daarbij noemen zij 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. Tevens is door verschillende gesprekspartners genoemd dat een advocaat kan de-escaleren. Voor ouders is een UHP of GZBM 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 ervoor dat het standpunt van de ouder(s) goed naar voren wordt gebracht en kan de verbaalslag 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 jeugdbeschermer ingebracht), kan de advocaat met de ouder(s) in gesprek en waar nodig een afweging maken en namens de ouder(s) komen met een inhoudelijke reactie.

Advocaten, ouders en kinderrechters geven aan dat ouders het fijn vinden 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. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat bijstand door een advocaat ook meerwaarde heeft doordat de advocaat oplossingen kan aandragen en bijvoorbeeld kijkt wat er nog kan worden gedaan om perspectief te bewerkstelligen. Indien nodig kan de advocaat een tegenverzoek indienen (denk aan het komen tot een omgangsregeling). Enkele kinderrechters geven aan dat ouders dit vaak niet doen; zij weten niet welke (juridische) mogelijkheden er precies zijn.

Meerdere geïnterviewde kinderrechtshouders geven aan dat de betrokkenheid van een advocaat kan bijdragen aan de oordeelsvorming van de rechter. Het standpunt en de eventuele bezwaren van de ouder kunnen immers beter naar voren komen en de advocaat kan scherper eventuele tekortkomingen in de onderbouwing van een verzoek door de GI of RvdK benoemen.

Meerwaarde bijstand na de zitting

Uit de gesprekken die tot nu toe zijn gevoerd volgt dat bijstand door een advocaat ook na de zitting bij de kinderrechtshouder meerwaarde heeft. Gesprekspartners geven aan dat een advocaat aan de ouders kan uitleggen waarom de kinderrechtshouder een bepaalde beslissing heeft genomen en dat de advocaat vervolgens met de ouders kan kijken welke vervolgstappen er mogelijk zijn. Ook kan een advocaat volgens meerdere gesprekspartners zorgen voor meer draagvlak wat betreft het gevoerde proces en de beslissing van de kinderrechtshouder acceptabeler maken. 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 GI 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).

Meerwaarde gratis rechtsbijstand en ambtshalve toewijzing advocaat

De meerwaarde van het bieden van kosteloze rechtsbijstand door ambtshalve toewijzing van een advocaat is volgens de meeste gesprekspartners tweeledig. Ten eerste wordt het feit dat die bijstand gratis wordt verleend door het merendeel van de gesprekspartners als een belangrijke meerwaarde gezien. Gesprekspartners geven daarbij aan dat voor veel ouders de kosten van een advocaat te hoog zijn en dat voor een bepaalde groep ouders, ook al komen zij in aanmerking voor een toevoeging, de eigen bijdrage te hoog is. Ook wordt aangegeven dat ouders (die hiervoor in aanmerking komen) niet altijd weten dat de mogelijkheid bestaat om bijzondere bijstand te krijgen om de eigen bijdrage te betalen. Voor de minder draagkrachtige ouders is er een regeling voor gesubsidieerde rechtsbijstand, maar verschillende gesprekspartners merken op dat er ook een groep ouders is die net een te hoog inkomen hebben en daardoor niet in aanmerking komen voor een toevoeging. Deze groep ouders kan alleen rechtsbijstand krijgen door dat zelf te betalen. Voor deze groep ouders kan kosteloze rechtsbijstand een groot verschil maken.

Ten tweede biedt de pilot kosteloze rechtsbijstand ook meerwaarde doordat ambtshalve door de rechtbank een advocaat wordt toegewezen aan een ouder. De ouder wordt daardoor actief benaderd met de vraag of hij/zij wil worden bijgestaan door een advocaat. Daarmee wordt de drempel verder verlaagd om gebruik te maken van rechtsbijstand, met name voor ouders die hun weg niet goed weten te vinden naar een advocaat wanneer zij dit zelf zouden moeten regelen, niet in staat zijn om actie te ondernemen om (juridisch) te worden ondersteund (bijvoorbeeld vanwege sociale problematiek, taalbarrière of licht verstandelijke beperking) of het niet durven om hulp te vragen en rechtsbijstand in te schakelen.

4.3.5 Taakopvatting advocaten

In het kader van de pilot kosteloze rechtsbijstand kunnen advocaten met zowel de specialisatie jeugdrecht als de specialisatie personen- en familierecht ouders kosteloos bijstaan in een UHP- of GZBM-procedure. Het algemene beeld is 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. Gesprekspartners zien eerder op individueel niveau verschillen tussen advocaten in de wijze en stijl van handelen en de manier waarop zij ouders vertegenwoordigen in een procedure.

Ten aanzien van de taakopvatting zijn veel gesprekspartners het erover eens dat een advocaat in dit geval 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 ook kijken 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). Advocaten proberen dan om te komen tot een oplossing die zowel aanvaardbaar is voor de ouders, maar ook in het belang van het kind is. Verder merken advocaten op dat zij er niet alleen zijn voor de juridische vraagstukken. Diverse advocaten geven aan dat zij ook als een soort maatschappelijk werker of onafhankelijke oplossingsgerichte sparingspartner functioneren en soms ook psychische ondersteuning verlenen. Veel ouders komen met veel emoties bij hen en met alleen een juridische blik naar de zaak kijken zijn die ouders vaak niet geholpen. Gesprekspartners geven 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 interviews laten tot nu toe tot het algemene beeld zien dat aan de advocaten die bijstand verlenen aan ouders wel deskundigheids- en ervaringseisen dienen te worden gesteld. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat het belangrijk is dat de betreffende advocaat voldoende ervaring heeft procedures rond uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Daarbij maakt het volgens een merendeel van de gesprekspartners niet uit of die advocaat een specialisatie jeugdrecht of een specialisatie personen- en familierecht heeft.

4.3.6 Belang van het kind en rechtsbijstand voor kinderen

Bij een UHP- of GZBM-procedure komen de belangen van het kind niet altijd overeen met de belangen van de ouder(s).¹⁶ 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 is de ouder ook zelf belanghebbende in een procedure en heeft dus ook een eigen belang. Dit kan leiden tot een ingewikkelde dubbelrol, met name wanneer een ouder het niet een is met een UHP- of GZBM-verzoek, terwijl een dergelijke maatregel mogelijk wel meer in het belang is van het kind. Advocaten die ouders bijstaan in GZBM- en UHP-procedures komen primair op voor de belangen van hun cliënten en brengen in principe het standpunt van de ouder naar voren in een procedure. 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 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 verschillende 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 en dat belang wordt bovendien door de RvdK en de GI's behartigd. Ook gezinsvoogden spelen een rol in de behartiging van de belangen van het kind.

In de praktijk komt het soms voor dat een rechter er tijdens een UHP- of een GZBM-procedure voor kiest om een bijzonder curator te benoemen die de belangen van het kind behartigt.¹⁷ Gelet op artikel 1:250 BW kan alleen een bijzondere curator worden benoemd als sprake is van een wezenlijk conflict tussen de belangen van ouders en kinderen over verzorging en opvoeding. De mogelijkheid voor de rechter om een bijzondere curator aan te wijzen, wordt als

¹⁶ 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, p. 251.

¹⁷

belangrijk gezien. Voor een kind kan het hebben van een bijzondere curator echt wat toevoegen. Enkele geïnterviewde kinderrechters geven 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. Veel gesprekspartners zouden het toejuichen dat vaker een bijzondere curator wordt benoemd die de belangen van het kind kan vertegenwoordigen in de procedure. Over het standaard benoemen van een bijzondere curator ter behartiging van de belangen van het kind zijn de meningen echter verdeeld. Een deel van de gesprekspartners ziet hier meerwaarde in, zeker bij wat oudere kinderen. Een bijzondere curator zou een kind kunnen uitleggen wat er gebeurt, wat de mogelijkheden zijn en met het kind in gesprek kunnen gaan. Aan de andere kant vraagt een deel van de gesprekspartners zich af of het standaard nodig is om een bijzondere curator toe te wijzen. Niet elke situatie leent zich hiervoor. Vaak krijgen rechters door het voorgesprek met een kind al een beeld van de wensen en behoeften van een kind. Ook mag ervan worden uitgegaan dat de GI en/of de RvdK goed weten wat in het belang van het kind is.

Voor het standaard toewijzen van een advocaat aan een kind in een UHP of GZBM-procedure is maar in zeer 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 UHP- of GZBM-procedure. 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. Omdat een bijzonder curator neutraler is, doet dit probleem zich daarbij minder voor.

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 dat er een steunfiguur is die naast het kind staat en de stem van het kind vertegenwoordigt in een rechterlijke procedure. Dat kan een professional met een juridische achtergrond zijn, zoals een bijzondere curator, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een pedagoog, cliëntondersteuner of een vertrouwenspersoon ('buddy'). Daarbij is het van belang dat het kind (mede afhankelijk van leeftijd en ontwikkeling van het kind) ook zelf kan aangeven welke vorm van ondersteuning de voorkeur heeft.

4.4 Neveneffecten

De pilot heeft tot doel na te gaan of en zo ja hoe kosteloze rechtsbijstand de rechtsbescherming van ouders vergroot. Bij de evaluatie wordt ook aandacht besteed aan de (mogelijke) neveneffecten van het bieden van gratis rechtsbijstand. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de (extra) uitvoeringslasten als mogelijk neveneffect.

Daarnaast is tijdens de gevoerde gesprekken een aantal andere potentiële neveneffecten genoemd. We benadrukken dat het hierbij gaat om *mogelijke* neveneffecten; uit de gesprekken is vooralsnog niet duidelijk gebleken dat deze effecten daadwerkelijk (regelmatig) in de praktijk optreden. Enkele gesprekspartners geven aan dat er mogelijk misbruik kan worden gemaakt van de regeling en dat ouders of anderen verkeerde verwachtingen hebben gekregen en denken dat zij bij elke procedure gebruik kunnen maken van een gratis advocaat. Ook bestaat het risico dat ouders zomaar bij een advocaat op de lijn komen en denken dat zij voor iedere vraag gratis bijstand kunnen krijgen. Verder is genoemd dat het voor kan komen dat wanneer ouders

weten dat zij bij een dergelijke procedure een gratis advocaat kunnen krijgen, zij 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 OTS of UHP wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Een ander neveneffect van de pilot kan volgens enkele gesprekspartners zijn dat ouders in een ongelijkwaardige positie terecht komen, omdat slechts één van de ouders kosteloos rechtsbijstand krijgt (in het geval van tegengesteld belang bij een UHP-procedure). Met betrekking tot mogelijke juridisering verwacht een merendeel van de gesprekspartners niet dat dit een neveneffect van de pilot zal zijn, omdat het in dit geval gaat om gratis rechtsbijstand bij een juridische procedure die wordt gevoerd bij de kinderrechter.

Vanuit de jeugdbescherming is als mogelijk negatief neveneffect genoemd dat bepaalde advocaten – die pas in het kader van de pilot betrokken raken op het moment dat een rechterlijke procedure rond uithuisplaatsing begint (vlak voordat de zitting plaatsvindt) – het gehele proces voorafgaand aan het verzoek tot uithuisplaatsing ter discussie kunnen gaan stellen. 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 de gevoerde gesprekken volgt dat de pilot en dus gratis rechtsbijstand ook positieve neveneffecten kan hebben. Diverse gesprekspartners geven aan dat de zitting doordat de ouders bijstand krijgen van een advocaat efficiënter kan verlopen, doordat het standpunt van ouders duidelijk naar voren kan worden gebracht en eerder gefocust kan worden op de relevante zaken voor het nemen van een beslissing.

Verschillende gesprekspartners merken op dat een positief neveneffect is dat wanneer er een vertrouwensband ontstaat tussen de ouder(s) en de advocaat, de advocaat die ouders ook na het proces en bij eventuele toekomstige processen (eventueel op toevoegingsbasis) bij staat. Een ander positief effect kan zijn dat met een goede rechtsbijstand kosten kunnen worden bespaard doordat latere procedures (bijvoorbeeld hoger beroep of een GZBM) kunnen worden voorkomen. In het verlengde daarvan wijzen gesprekspartners erop dat rechtsbijstand van ouders eraan kan bijdragen 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.

Verder is aangegeven dat de pilot kosteloze rechtsbijstand en het feit dat daarmee vaker een advocaat betrokken zal zijn in UHP- en GZBM-procedures, als kans kan worden aangegrepen om meer verbinding te zoeken tussen advocaten en jeugdbescherming en de onderlinge samenwerkingsrelatie te versterken. De betrokkenheid van een advocaat kan er (in sommige gevallen) aan bijdragen dat de samenwerking tussen de ouders en de GI verbetert waar meer in gezamenlijkheid kan worden gezocht naar een passende oplossing en bijvoorbeeld het bewerkstelligen van een goede omgangsregeling.

4.5 **Uitvoeringslasten**

4.5.1 **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 RvR.

4.5.2 Directe uitvoeringslasten

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 UHP moet de griffiemedewerker vervolgens beoordelen wie van de ouder kosteloos een advocaat krijgt toegewezen. Zoals eerder 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 genoodzaakt 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 UHP betrekking op heeft) feitelijk verblijft. Het komt daarbij ook geregeld voor dat bij twijfel de griffiemedewerkers moet overleggen met bijvoorbeeld een gerechtsjurist of rechter hoe om te gaan met een bepaalde zaak/situatie.

Verder zijn griffiemedewerkers 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 lijst van ingeschreven gespecialiseerde advocaten contact (die in de buurt van de woonplaats van de ouder actief is), 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 last tot 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 de eerste 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.

De extra uitvoeringslasten voor de RvR zijn relatief beperkt. De RvR 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;¹⁸
- 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;

¹⁸ 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.

- het ‘beheren’ van de opt-in regeling voor personen- en familierechtadvocaten en de opt-out regeling voor jeugdrechtsadvocaten die meedoen aan de pilot.

Vanuit de RvdK is het signaal dat de directe uitvoeringslasten in verband met de uitvoering van de pilot (vooral nog) meevallen. De uitbreiding van de pilot naar UHP-zaken betekende voor de RvdK dat het interne (administratieve) werkproces enigszins is veranderd, bijvoorbeeld doordat aanvullende gegevens op het bijzonderhedenformulier moeten worden vermeld. Dit heeft echter niet voor veel extra uitvoeringslasten gezorgd, zo wordt aangegeven. Vooral nog is het beeld verder dat het aantal vragen van ouders (over het verzoek) richting medewerkers van de RvdK niet significant is toegenomen. Wel is in een groepsgesprek met de RvdK 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.

4.5.3 Indirecte uitvoeringslasten

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 over een UHP en GZBM. Aangezien ambtshalve een last tot toevoeging wordt afgegeven bij procedures die onder de pilot vallen, zullen ouders in meer procedures worden bijgestaan door een advocaat (ten opzichte van de situatie voordat de pilot van start ging). 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, verzoeken om aanhouding, meer aanvullend onderzoek en meer hoger beroepszaken.

Uit de eerste gesprekken komt in algemene zin het beeld naar voren dat de effecten van de betrokkenheid van een advocaat op de (indirecte) uitvoeringslasten voor ketenpartners/procesdeelnemers beperkt zijn.

In enkele gesprekken met GI's en de RvdK wordt aangegeven dat zittingsvertegenwoordigers van GI's en 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 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. Wel wordt opgemerkt dat er meer tijd nodig is wanneer er 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. Om deze reden wordt het effect van de betrokkenheid van de advocaat op de voorbereidingstijd van procesdeelnemers als beperkt ingeschat.

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. 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 doet 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 zal de advocaat de ouder (beter) voorbereiden 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.

In enkele gesprekken is nog genoemd dat een advocaat die een ouder bijstaat in een procedure over een UHP, de rechter regelmatig verzoekt om over te gaan tot een UHP voor een kortere duur (dan waar de GI of RvdK om heeft verzocht). Wanneer de rechter hierin meegaat betekent dit dat de eerste UHP korter duurt, waardoor de volgende zitting over een (eventueel) verlengingsverzoek ook eerder plaatsvindt. Dit kan indirect mogelijk weer voor extra uitvoeringslasten zorgen (doordat zittingen elkaar frequenter opvolgen).

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. 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.

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 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.

Volgens enkele 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.

4.6 Resumé

Het beeld is dat zich geen grote problemen/knelpunten voordoen bij de uitvoering van de pilot. De belangrijkste genoemde aandachtspunten rond de werkwijze bij de pilot zijn:

- Beoordeling door de (griffie van de) rechtbank welke ouder kosteloos een advocaat krijgt bij UHP-procedures (waar niet kosteloos aan beide ouders afzonderlijk een advocaat wordt toegewezen) is in bepaalde gevallen lastig.
- Het contact leggen met ouder(s) door de advocaat verloopt soms moeizaam en in sommige gevallen lukt het de advocaat niet om voorafgaand aan de zitting een ouder te bereiken om toestemming te krijgen, ook omdat advocaten niet altijd beschikken over voldoende contactgegevens van de ouder. Verder vormt de informatievoorziening richting ouders over de pilot en verzoeken tot UHP en GZBM een aandachtspunt.
- Het delen van processtukken met de advocaat voordat de ouder heeft aangegeven rechtsbijstand te willen en hiervoor toestemming heeft gegeven. Daarbij wordt het privacy risico overigens als beperkt ingeschat gelet op het beroepsgeheim van advocaten.

In algemene zin is de opvatting dat kosteloze rechtsbijstand bij UHP- en GZBM-zaken van grote meerwaarde is en bijdraagt aan de rechtsbescherming van ouders. Gesprekspartners staan daarom positief tegenover de pilot kosteloze rechtsbijstand. Verder zijn de eerste signalen dat de directe en indirecte uitvoeringslasten in verband met de pilot lijken mee te vallen. In een latere fase van het onderzoek zal op basis van kwantitatieve gegevens worden nagegaan of er eventuele effecten zichtbaar zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het aantal hoger beroepszaken, het aantal verzoeken om aanhouding van een procedure, het aantal aanwijzingen van een bijzondere curator en de doorlooptijd van procedures.

In het vervolg van het onderzoek wordt onder meer nader stilgestaan bij de oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde aandachtspunten rond de werkwijze bij de pilot, de manier waarop (juridische) ondersteuning van ouders en kinderen structureel het beste kan worden vormgegeven en met welke aandachtspunten en randvoorwaarden daarbij rekening moet worden gehouden.

pro facto