
Kinderen en ouders met recht goed beschermd

Advies van de Adviescommissie
rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid
in het Toekomstscenario kind- en
gezinsbescherming

Belang
van het
kind



Dit advies is opgesteld in opdracht van de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Commissieleden:

Mw. mr. Adriana van Doijeweert (voorzitter),
raadsheer, Gerechtshof Den Haag, oud-voorzitter
College voor de Rechten van de Mens
Mw. mr. dr. Myriam Lückers, advocaat-generaal Hoge Raad
Dhr. mr. dr. Joost Huijjer, universitair docent,
Universiteit Utrecht

Januari 2024

De Adviescommissie is bij haar werk ondersteund door:

Mw. mr. dr. Ineke Boerefijn (secretaris)
Dhr. mr. Willem Wapenaar (secretaris)
Mw. Chantal Peeters (communicatieadviseur)

Inhoud

Afkortingen	6	
Voorwoord	7	
Samenvatting	8	
<hr/>		
1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding advies	15
1.2	Doel van het advies en onderzoeksvragen	16
1.3	Werkwijze van de Adviescommissie	17
1.3.1	Gesprekken	17
1.3.2	Onderzoek van literatuur en jurisprudentie	18
1.3.3	Opstellen van het advies	18
1.4	Context van het advies en afbakening	20
1.4.1	Contextfactoren die van invloed zijn geweest op het advies	21
1.4.2	Afbakening	21
1.5	Opbouw van het advies	22
<hr/>		
2	Kinderrechten en mensenrechten	23
2.1	Inleiding	24
2.2	Recht op bescherming van het gezinsleven	25
2.2.1	Uitgangspunt: kinderen groeien bij de ouders op	25
2.2.2	Voorzien bij wet	26
2.2.3	Legitiem doel: het recht van het kind op bescherming van de geestelijke en lichamelijke integriteit	26
2.2.4	Noodzakelijk in een democratische samenleving	27
2.2.5	Verplichtingen van de overheid als een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd	29
2.3	Waarborgen voor een zorgvuldige procedure	31
2.3.1	Inleiding	31
2.3.2	Zorgvuldig onderzoek	31
2.3.3	Toegang tot informatie	32
2.3.4	Participatie van ouders in de besluitvormingsprocedure	33
2.3.5	Participatie van kinderen in de besluitvormingsprocedure	34
2.3.6	Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter	36
2.4	Algemene verplichtingen om tot effectieve rechtsbescherming te komen	38
2.5	Tussenconclusie	39
<hr/>		
3	Het recht op informatie, participatie en ondersteuning van kinderen en ouders in de besluitvormingsprocedure	41
3.1	Inleiding	42
3.2	Recht op informatie en participatie	44
3.2.1	Inleiding	44
3.2.2	Regelingen over informatie en participatie in het vrijwillig kader	44
3.2.3	Regelingen over informatie en participatie bij de overgang vrijwillig kader – dwang	45
3.2.4	Regelingen over informatie en participatie in jeugdbeschermingsprocedures	45
3.2.5	Het Toekomstscenario over informatie en participatie in zowel het vrijwillig kader als in het gedwongen kader	47

Inhoud

3.2.6	Adviezen en inzichten van gesprekspartners	48
3.2.7	Tussenconclusie: informatie voor en participatie van kinderen en ouders in de toekomst	50
3.2.7.1	Aanbevelingen: Vrijwillige jeugdhulpverlening	51
3.2.7.2	Aanbevelingen: Als het RVT betrokken is	51
3.2.7.3	Aanbevelingen: Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient	52
3.3	Recht op ondersteuning	53
3.3.1	Inleiding	53
3.3.2	Regelingen over ondersteuning in het vrijwillig kader	54
3.3.3	Regelingen over ondersteuning in jeugdbeschermingszaken	54
3.3.4	Regeling over ondersteuning van kinderen bij belangenconflicten tussen ouders en kinderen	55
3.3.5	Het Toekomstscenario over ondersteuning	55
3.3.6	Adviezen en inzichten van gesprekspartners	56
3.3.7	Tussenconclusie: ondersteuning van kinderen en ouders in de besluitvormingsprocedure in de toekomst	59
3.3.7.1	Aanbevelingen: Vrijwillig kader	59
3.3.7.2	Aanbevelingen: Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient	60
4	Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter	61
4.1	Inleiding	62
4.2	Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader	63
4.2.1	Regelingen over rechtsmiddelen in het vrijwillig kader	63
4.2.2	Regelingen over rechtsmiddelen en toegang tot de rechter in jeugdbeschermingszaken	64
4.2.3	Het Toekomstscenario over rechtsmiddelen en toegang tot de rechter	65
4.2.4	Aansturing en monitoring door de centrale overheid	66
4.2.5	Adviezen en inzichten van gesprekspartners	66
4.2.6	Tussenconclusie: effectieve rechtsmiddelen en toegang tot de rechter in de toekomst	74
4.2.6.1	Aanbevelingen: In het vrijwillig kader	75
4.2.6.2	Aanbevelingen: Als het Regionale Veiligheidsteam betrokken is	75
4.2.6.3	Aanbevelingen: Bij jeugdbeschermingsmaatregelen	75
5	De onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter	77
5.1	Inleiding	78
5.2	De onafhankelijke toets en het advies in de huidige jeugdbeschermingspraktijk	79
5.3	De in het Toekomstscenario voorgestelde wijziging	81
5.4	Opvattingen over het voorstel om de taken van de Raad in het RVT op te nemen	82
5.5	De onafhankelijke toets en advisering aan de rechter kunnen het beste decentraal worden belegd	83
5.6	De onafhankelijke toets en advisering aan de rechter kunnen het beste onder Rijksverantwoordelijkheid blijven	84
5.7	Noodzakelijke waarborgen voor de onafhankelijke toets	85

Inhoud

5.7.1	Transparantie en de belangen van kinderen en ouders	85
5.7.2	Zorgvuldig onderzoek – onafhankelijkheid en tegenspraak	86
5.7.3	Zorgvuldig onderzoek – uniformiteit	88
5.8	Tussenconclusie: De onafhankelijke toets en advisering aan de rechter in de toekomst	89
5.8.1	Conclusie	90
5.8.2	Aanbevelingen	90
<hr/>		
6	De rol van de kinderrechter	91
6.1	Inleiding	92
6.1.1	Van een actieve naar een lijdelijke kinderrechter	93
6.2	De rol van de kinderrechter in het Toekomstscenario	94
6.2.1	De gezinsrechter	94
6.2.2	Doorontwikkeling rol kinderrechter	94
6.3	Opvattingen over de rol van de kinderrechter	95
6.3.1	Adviezen en inzichten van gesprekspartners	95
6.4	Tussenconclusie: De rol van de kinderrechter in de toekomst	97
6.4.1.	Conclusie	97
6.4.2	Aanbevelingen	98
<hr/>		
7	Conclusies en aanbevelingen	99
7.1	Belang van rechtsbescherming	100
7.2	Advies tegen de achtergrond van de knelpunten in de jeugdbeschermingsketen	102
7.3	Algemene overkoepelende conclusies	103
7.3.1	Het belang van rechtsbescherming neemt toe naarmate de inbreuk groter is	103
7.3.2	Waarborgen voor de gehele procedure: betrek ervaringsdeskundigen bij verbeteren procedures	104
7.3.3	Integraal werken mag niet ten koste gaan van goede rechtsbescherming	104
7.3.4	Het is niet duidelijk genoeg waar de grens ligt tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader	105
7.3.5	Integraal gezinsgericht werken mag niet ten koste gaan van de focus op de ontwikkeling van het kind	105
7.3.6	Het belang van rechtsgelijkheid	105
7.3.7	Verantwoordelijkheid overheid	105
7.4	Recht op informatie en participatie	107
7.5	Recht op ondersteuning	110
7.6	Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter	112
7.7	De onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter	114
7.8	De rol van de kinderrechter	116
<hr/>		
	Bijlage 1 - Instelling Adviescommissie	119
	Bijlage 2 - Samenstelling Adviescommissie	121
	Bijlage 3 - Overzicht van gesprekspartners	122
	Bijlage 4 - Geraadpleegde literatuur	124
	Bijlage 5 - Topiclijsten	131

Afkortingen

<i>AKJ</i>	Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (nu Jeugdstem)
<i>Awb</i>	Algemene wet bestuursrecht
<i>BW</i>	Burgerlijk Wetboek
<i>DCI</i>	Defence for Children
<i>EHRM</i>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
<i>EVRM</i>	Europees verdrag voor de rechten van de mens
<i>GI</i>	gecertificeerde instelling
<i>IVRK</i>	Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind
<i>IVRPH</i>	Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
<i>JBRR</i>	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
<i>JIM</i>	Jouw ingebrachte mentor
<i>KOM</i>	Kinderombudsman
<i>LOVF</i>	Landelijk overleg vakinhoud familie- en jeugdrecht rechtbanken
<i>LOVF-hoven</i>	Landelijk overleg vakinhoud familie- en jeugdrecht hoven
<i>OTS</i>	ondertoezichtstelling
<i>Raad</i>	Raad voor de Kinderbescherming
<i>RSJ</i>	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
<i>Rv</i>	Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
<i>RVT</i>	Regionaal Veiligheidsteam
<i>SKJ</i>	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
<i>UHP-KOT</i>	Ondersteuningsteam Uithuisplaatsingen Toeslagenaffaire
<i>vFAS</i>	Nederlandse Vereniging familie- en erfrecht advocaten scheidingsmediators
<i>VNG</i>	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
<i>VNJA</i>	Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtadvocaten
<i>UHP</i>	uithuisplaatsing
<i>VWS</i>	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
<i>Wlz</i>	Wet langdurige zorg
<i>Wmo</i>	Wet maatschappelijke ondersteuning
<i>Wvggz</i>	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Voorwoord

In het voorjaar van 2023 zijn wij als Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming begonnen aan onze opdracht. Een nieuwe lente is nog niet aangebroken als wij in de tweede helft van januari 2024 die opdracht afsluiten met de aanbidding van bijgaand advies aan onze drie opdrachtgevers: de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van VWS en de VNG.

Onze opdracht was niet makkelijk maar wel heel wezenlijk. Ouders en kinderen die in het nieuw in te richten systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming, het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, te maken gaan krijgen met hulp en maatregelen hebben goede rechtsbescherming nodig. Die rechtsbescherming moet aanwezig zijn vanaf het prille begin van het vrijwillige traject. De Commissie heeft rechtsbescherming daarom ruim opgevat. Goede rechtsbescherming moet er zijn vanaf de eerste dag dat professionals worden betrokken bij signalen dat problemen in een gezin een negatieve invloed kunnen hebben op de veiligheid en ontwikkeling van een of meer kinderen.

Het mensenrechtelijk kader en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn voor de Commissie een belangrijk uitgangspunt geweest voor het onderzoek. Natuurlijk hebben we ons ook verdiept in de toepasselijke nationale wetgeving en vele publicaties over de recente ontwikkelingen in de jeugdhulpverlening. Een aantal problemen van de laatste decennia zal ook na invoering van het Toekomstscenario niet (snel) opgelost zijn, zoals de aanwezigheid van wachtlijsten, krapte op de arbeidsmarkt en overbelasting van professionals. Toch is zoveel mogelijk daarvan geabstraheerd in dit advies, simpelweg omdat de Commissie niet de tools heeft om ze op te lossen, maar ook omdat we in de meer dan vijftig gesprekken die we hebben gevoerd met betrokken instanties en ouders, jongeren en ervaringsdeskundigen twee heel belangrijke signalen hebben opgevangen. Het eerste signaal was dat de bescherming van de rechten van ouders en kinderen nu niet goed genoeg is geregeld. Dat gaat vooral over echt goed luisteren naar wat ouders en kinderen zelf aangeven en laten zien wat je daarmee wel en niet doet, maar ook ruimte bieden voor meer participatie in het hele traject en daarvoor ook goede en onafhankelijke ondersteuning bieden. Het tweede signaal was de grote bereidheid onder alle betrokkenen om aan verbetering bij te dragen, ook als dat nog meer tijd en energie kost dan nu al vaak het geval is in deze complexe praktijk vol dilemma's. Die grote betrokkenheid van allen die tijd voor ons maakten vanuit hun professionele rol, van proeftuin tot zittingzaal, heeft grote indruk gemaakt. Nog grotere indruk maakten de gesprekken met ouders en jongeren die te maken hebben of hebben gehad met jeugdbeschermingsmaatregelen. Zonder hun moed om in alle openheid te spreken over wat voor hen vaak de zwartste periode in hun leven was, zou dit advies niet echt gaan over waar het ten diepste over moet gaan: hoe zorgen we dat de stem van kinderen en ouders echt wordt gehoord? Vaak hoorden we dan ook dat juist de wens om gezinnen in de toekomst betere rechtsbescherming te bieden de drijfveer was om ervaringen met de Commissie te delen.

Het is dan ook de hoop van de Commissie dat onze aanbevelingen ertoe leiden dat ouders en kinderen in de toekomst beter beschermd, geïnformeerd en ondersteund worden en dat op den duur ook minder vergaande inbreuken op het gezinsleven nodig zullen zijn.

Adriana van Doijeweert

Januari 2024

“Onze opdracht was niet makkelijk maar wel heel wezenlijk.”

“Goede rechtsbescherming kan eraan bijdragen dat kinderen en ouders de procedure als rechtvaardiger ervaren.”



Samenvatting

Samenvatting

Advies van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

Doel en aanleiding van het onderzoek

Hoe kan de rechtsbescherming van kinderen en ouders binnen de jeugdhulp en jeugdbescherming worden verbeterd? De Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming (verder: de Commissie) heeft hiernaar onderzoek gedaan.

Aanleiding voor het onderzoek is het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming dat de Tweede Kamer in 2021 ontving. Dit Toekomstscenario noemt als basisprincipes 'rechtsbescherming' en 'transparantie'. Om deze basisprincipes goed in te vullen was er behoefte aan een onafhankelijk onderzoek en advies. Aan de Commissie is advies gevraagd over drie hoofdonderwerpen:

- De voorwaarden voor rechtsbescherming van ouders en kinderen.
- De onafhankelijke toets van en het onafhankelijk advies aan de rechter.
- De positie van de kinderrechter.

De Commissie heeft alle stappen onderzocht die kinderen en ouders kunnen doormaken in het proces van vrijwillige jeugdhulp tot en met gedwongen maatregelen.

Werkwijze

De Commissie startte haar onderzoek met meer dan vijftig gesprekken. Gesprekken met ouders, jongeren, ervaringsdeskundigen en betrokken instanties. Zij heeft nauwkeurig geluisterd naar hun verhalen. Wat is mensen overkomen? Wat was nodig geweest om hun rechten beter te beschermen?

De Commissie spreekt haar grote waardering uit aan alle ouders, jongeren, instanties en iedereen die met haar heeft gesproken. De gesprekken hebben grote indruk gemaakt. Twee dingen vielen daarbij op: de moed van ouders en jongeren om te spreken over hun vaak pijnlijke en verdrietige ervaringen. En de grote bevlogenheid van alle professionals om hun werk te doen met de belangen van ouders en kinderen als eerste drijfveer.

Goede rechtsbescherming zorgt voor meer acceptatie

Uit de gesprekken en uit eerdere onderzoeken komt een algemeen beeld naar voren. Goede rechtsbescherming kan eraan bijdragen dat kinderen en ouders de procedure als rechtvaardiger ervaren. Zelfs als de uitkomst ingrijpend is. Goede rechtsbescherming heeft een positieve invloed op de bereidheid van kinderen en ouders om een maatregel te accepteren.

Ouders en kinderen voelen zich eerder aangetast in hun rechten als ze zich tijdens het proces niet gehoord voelen. Als zij het onderzoek naar hun gezinssituatie onzorgvuldig vinden, zijn ze minder bereid te accepteren dat ingrijpen in hun gezinsleven noodzakelijk is.

Ouders en kinderen ervaren het als een ernstige inbreuk op hun rechten als een besluit van de kinderrechter is gebaseerd op onzorgvuldig onderzoek. Dat zien zij als een groot onrecht.

Samenvatting

Hoe bied je goede rechtsbescherming aan kinderen en ouders? Daarvoor gelden twee belangrijke voorwaarden:

1. Zorg dat de procedure goede waarborgen kent. Met andere woorden: zorg dat procedures zó zijn ingericht dat je ongerechtvaardigde inbreuken op rechten zoveel mogelijk voorkomt.
2. Zorg dat een rechtsmiddel beschikbaar is als mensen vinden dat een inbreuk op hun rechten is gemaakt.

Mensenrechten en internationale kinderrechten als uitgangspunt

Het advies van de Commissie is gebaseerd op internationale mensenrechten en kinderrechten. Hoofdstuk 2 beschrijft de kinder- en mensenrechten die voor dit advies belangrijk zijn, zoals het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Informatie, participatie en ondersteuning: dringend verbetering nodig

Met deze rechten als leidraad heeft de Commissie het begrip rechtsbescherming samengevat in vier kernpunten: informatie, participatie, ondersteuning en effectieve rechtsmiddelen. Hoofdstuk 3 gaat in op de eerste drie punten: het recht van kinderen en ouders op goede en tijdige informatie, participatie en ondersteuning. Dit recht geldt bij alle stappen van het proces van vrijwillige jeugdhulpverlening tot en met de gedwongen maatregel.

Het advies concludeert dat rechtsbescherming op deze drie kernpunten op dit moment tekortschiet. Verbetering is dringend nodig, ongeacht de toekomstige wijzigingen in het jeugdhulpsysteem. Het is belangrijk dat mensen goed beschermd worden gedurende alle stappen van het proces, of het nu vrijwillig is of niet. Hoe groter de inmenging in het gezinsleven, hoe sterker de regels moeten zijn die mensen beschermen. Om te zien of rechten goed beschermd zijn, heeft de Commissie alle fasen in de besluitvorming en het totale proces onderzocht. Overal in het proces moeten kinderen en ouders goede en tijdige informatie krijgen, mee kunnen doen en hulp krijgen. Ze hebben het recht om respectvol behandeld en zorgvuldig begeleid te worden door deskundige mensen.

De Commissie heeft tijdens haar gesprekken veel voorbeelden gehoord van onzorgvuldig onderzoek. Professionals blijken feiten en meningen vaak niet goed te scheiden. Ook worden soms beweringen zonder grondig onderzoek opgenomen in dossiers. Daarnaast voelen ouders en kinderen zich vaak onvoldoende geïnformeerd en ondersteund om zelf goed mee te doen in het systeem van jeugdhulp. De Commissie vindt dat dit blijvend moet veranderen. Dat geldt zeker voor de manier waarop kinderen informatie en ondersteuning krijgen.

Effectieve rechtsmiddelen vragen aandacht

Het vierde kernpunt van rechtsbescherming is de toegang tot effectieve rechtsmiddelen, zoals klachtprocedures en de rechter. Hoofdstuk 4 bespreekt deze rechtsmiddelen.

Het Toekomstscenario merkt op dat er veel aandacht nodig is voor hoe mensen in de toekomst klachten kunnen indienen.

Samenvatting

De Commissie benadrukt het belang van laagdrempeligheid en uniformiteit in het maken van nieuwe klachtenprocedures. Hoe deze procedures en andere rechtsmiddelen er precies uitzien, hangt af van hoe de verschillende organisaties straks gaan samenwerken. Daarom kan de Commissie hierover op dit moment nog geen concrete aanbevelingen geven.

In de gesprekken kwamen ook knelpunten aan het licht rond de toegang tot de rechter bij gedwongen maatregelen. Belangrijke knelpunten zijn:

- In spoedprocedures is de wettelijke termijn voor het horen van kinderen en ouders te lang.
- Nadat het ouderlijk gezag is beëindigd is er een gebrek aan rechtsbescherming en toegang tot de rechter.
- Ouders hebben te weinig mogelijkheden om tegenonderzoek te laten doen ('contra-expertise').

Om deze knelpunten op te lossen doet de Commissie een aantal aanbevelingen. Bij spoeduisplaatsing moet de rechter ouders en kinderen op dit moment binnen 14 dagen horen. De Commissie adviseert om de wettelijke termijn te verkorten tot 5 werkdagen. Bij voogdij door een gecertificeerde instelling (GI) pleit de Commissie voor het invoeren van een geschillenregeling. Verder adviseert zij een jaarlijkse evaluatie door de Raad voor de Kinderbescherming. Tot slot vindt de Commissie dat het voor ouders en kinderen makkelijker moet worden om contra-expertise in te schakelen.

Perspectiefbesluit toetsen door rechter

De Commissie behandelt ook het 'perspectiefbesluit', een ingewikkeld onderwerp, maar heel belangrijk voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen. Het perspectiefbesluit is de beslissing van de gecertificeerde instelling om een kind dat uit huis is geplaatst, niet meer naar huis terug te laten gaan. De gecertificeerde instelling baseert deze beslissing op het 'opvoedperspectief': waar kan het kind het beste verder worden grootgebracht? De Commissie adviseert om het perspectiefbesluit in de wet op te nemen en te laten toetsen door een rechter. Belangrijkste uitgangspunt is daarbij het volgende: vanaf het moment dat een kind uit huis is geplaatst, moet regelmatig worden bekeken: kan het kind terug? En hoe kan het kind het beste opgroeien? (artikel 25 van het Kinderrechtenverdrag)

Volledig integrale aanpak kent grote risico's

De Commissie adviseert in hoofdstuk 5 over de vraag hoe de onafhankelijke toets en het onafhankelijk advies aan de kinderrechter in het Toekomstscenario moet worden vormgegeven. Het Toekomstscenario wil een betere samenwerking tussen alle instanties. Bovendien stelt het Toekomstscenario een nieuwe, allesomvattende aanpak voor ('integrale aanpak'). In die nieuwe aanpak spelen Regionale Veiligheidsteams (RVT) de hoofdrol. Deze teams nemen een groot deel van de taken over van de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen. Wat vindt de Commissie van deze voorstellen?

Aan de ene kant is de Commissie het er helemaal mee eens dat alle instanties beter moeten samenwerken. Zij adviseert alle partners meer tijd en energie te steken in elk onderdeel van hun samenwerking.

Samenvatting

Daarnaast adviseert zij de Raad voor de Kinderbescherming om zijn werkprocessen beter af te stemmen op de processen van andere instanties in de keten.

Aan de andere kant adviseert de Commissie om niet te kiezen voor het opgaan van de Raad voor de Kinderbescherming in Regionale Veiligheidsteams. Zij pleit ervoor de functies van de Raad niet over te dragen naar deze teams. In hoofdstuk 5 weegt zij zorgvuldig alle argumenten voor en tegen af. De Commissie concludeert dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.

Allereerst kan volledig integraal werken risico's opleveren voor goede rechtsbescherming van ouders en kinderen. Vooral bij de vraag: hoe zorg je voor een echt onafhankelijke toets en advies aan de kinderrechter? Onafhankelijke besluitvorming blijft in het systeem van jeugdbescherming noodzakelijk. Die onafhankelijkheid valt niet te garanderen als functies van de Raad voor de Kinderbescherming naar Regionale Veiligheidsteams overgaan. Ook kan volledig integraal werken bij ouders en kinderen de schijn van partijdigheid opleveren. Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat de Raad voor de Kinderbescherming pas in beeld komt op het moment dat instanties nadenken over een gedwongen maatregel. Rolduidelijkheid en transparantie vindt de Commissie van groot belang.

Bovendien ziet de Commissie risico's waar het gaat om de zorgvuldigheid van het onderzoek. Het is belangrijk dat iemand met een frisse blik naar het gezin kijkt als een maatregel van kindbescherming wordt overwogen. Daarnaast wijst de Commissie op de noodzaak vrijwillige hulpverlening goed te scheiden van het pad naar gedwongen maatregelen.

Tot slot vormt samenvoeging van functies in Regionale Veiligheidsteams een risico voor de uniformiteit van beoordeling. Uniformiteit van beoordeling is van groot belang bij besluiten tot gedwongen overheidsingrijpen in een gezin.

Kortom, de Commissie ziet bij een integrale aanpak risico's voor onafhankelijke besluitvorming, transparantie en voldoende zorgvuldigheid in het onderzoek. Daarom adviseert zij om de functies van de Raad voor de Kinderbescherming niet op te nemen in Regionale Veiligheidsteams.

Versterk de rol van de kinderrechter

Hoofdstuk 6 behandelt de rol van de kinderrechter in het huidige systeem van jeugdbescherming. Op dit moment beslist de kinderrechter alleen als partijen dat vragen. Ook is de kinderrechter niet betrokken bij de uitvoering van maatregelen. In de samenleving klinkt soms de roep om een 'actievare rechter'. De Commissie denkt dat dit vooral komt door de grote problemen in de uitvoering van de jeugdhulp en jeugdbescherming. Zij begrijpt heel goed dat rechters in deze situatie meer invloed willen op de uitvoering van maatregelen. Toch ziet zij hierin geen fundamentele reden om de rol van de kinderrechter te veranderen.

Wel is het advies om de positie van de kinderrechter te versterken. Voor een deel kan dat door bestaande verbeterplannen uit te voeren. Denk aan de plannen om een 'regierechter' in te stellen: een vaste kinderrechter, die een kind dat onder toezicht staat blijft volgen.

Samenvatting

Deze rechter behandelt elk verzoek om het kind langer onder toezicht te plaatsen of uit huis te plaatsen.

Ook adviseert de Commissie dat dezelfde rechter alle familie- en jeugdrechtzaken van één gezin behandelt. Op die manier weet de rechter zoveel mogelijk over het kind en het gezin. Verder is het belangrijk dat de kinderrechter alle oude dossiers over de bescherming van een kind kan bekijken.

Tot slot: betere rechtsbescherming is geen oplossing voor problemen in uitvoering

Dit advies is opgesteld in een periode waarin het recht op zorg en bescherming van kinderen onvoldoende werd gegarandeerd. De roep om meer rechtsbescherming kun je daar niet los van zien. Betere rechtsbescherming lost de problemen in de praktijk van de jeugdhulp en -bescherming niet op.

Wel biedt de Commissie met dit advies duurzame oplossingen die meer evenwicht brengen tussen ouders en kinderen aan de ene kant, en instanties aan de andere kant. Oplossingen die de rechten van kinderen en ouders zo goed mogelijk willen beschermen, voor nu en in de toekomst.

*“De afgelopen jaren is duidelijk
geworden dat de rechtsbescherming
voor kinderen en ouders
verbetering behoeft.”*



1

Inleiding

1.1 Aanleiding advies

Het recht van kinderen en ouders op eerbiediging van hun privéleven, familie- en gezinsleven op grond van art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) betekent dat zij in beginsel ongestoord moeten kunnen genieten van elkaars gezelschap. Ouders met gezag hebben het recht en de plicht de minderjarige te verzorgen en op te voeden en in de uitoefening van dit recht komt hen een grote mate van vrijheid toe om hierin naar eigen inzicht keuzes te maken. Deze vrijheid is echter niet onbegrensd. Op de overheid rust de verplichting het kind te verzekeren van de zorg en bescherming die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. In de uitoefening van deze verplichting kan de overheid beslissen tot de inzet van jeugdhulp en/of jeugdbeschermingsmaatregelen. Voor kinderen en ouders zijn dit ingrijpende beslissingen, zeker waar het gaat om de beslissing het kind (definitief) van zijn of haar ouders te scheiden. Kinderen en ouders worden bij de inzet van jeugdhulp en/of jeugdbescherming geconfronteerd met een complex systeem van regels en talrijke overheidsinstanties die op verschillende momenten en op verschillende wijze uitvoering geven aan hun (wettelijke) taken. Daar komt bij dat veel gezinnen die in aanraking komen met de jeugdbescherming kwetsbaar zijn. Deze gezinnen staan in jeugdbeschermingsprocedures vaak zonder voldoende kennis en ondersteuning tegenover professionele overheidsinstanties die als repeat players beschikken over meer kennis, ervaring en bevoegdheden.

Gelet op de ingrijpende aard van de maatregelen en de grote ongelijkheid tussen de procesdeelnemers is het cruciaal dat kinderen en ouders goede rechtsbescherming wordt geboden. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de rechtsbescherming voor kinderen en ouders verbetering behoeft. Om belangrijke knelpunten in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming weg te nemen, waaronder het gebrek aan goede rechtsbescherming, is op 30 maart 2021 het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming aan de Tweede Kamer gepresenteerd.¹ In het Toekomstscenario wordt geconstateerd dat organisaties onvoldoende samenwerken, kinderen en gezinnen te vaak geen tijdige passende hulp krijgen en de achterliggende problematiek binnen het gezin onderbelicht blijft.² Het Toekomstscenario noemt vier basisprincipes voor de toekomstige kind- en gezinsbescherming. Deze zijn (1) gezinsgericht, (2) rechtsbeschermend en transparant, (3) eenvoudig en (4) lerend.³ Na publicatie van het Toekomstscenario heeft een brede internetconsultatie plaatsgevonden. Ook heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies uitgebracht over het Toekomstscenario. Uit dit advies blijkt onder andere dat de vraag hoe de rechtspositie en rechtsbescherming van kinderen en ouders in de toekomst moet worden vormgegeven, in het Toekomstscenario nog onvoldoende is uitgewerkt.⁴

In reactie op dit advies besloten de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS, in gezamenlijk opdrachtgeverschap met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een adviescommissie in te stellen. De aandacht gaat daarbij nadrukkelijk uit naar de rechtsbescherming van ouders en kinderen in alle fases van het hulpverleningstraject en de versterking van rechtspositie en rechtsbescherming van ouders en kinderen, aldus de bewindspersonen.⁵ De Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming (ook wel Commissie van Doijeweert, hierna: de Adviescommissie of de Commissie) is per 14 maart 2023 ingesteld.

1. Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 771, Bijlage. Omwille van de leesbaarheid verwijst de Adviescommissie in het vervolg naar 'Toekomstscenario'.

2. Toekomstscenario, p. 1-2.

3. Toekomstscenario, par. 1.1.

4. RSJ 2021, p. 6.

5. Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 812, p. 14.

1.2 Doel van het advies en onderzoeksvragen

Het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel door de rechter is ingrijpend voor ouders en kinderen. Extra zorgvuldigheid is daarom vereist als het gaat om de vraag hoe rechtsstatelijke beginselen, rechtswaarborgen en rechtsbescherming vorm dienen te krijgen in de toekomst. De Commissie is gevraagd te adviseren over de wijze waarop bij de realisatie van het Toekomstscenario de rechtsbescherming van kinderen en ouders moet worden gewaarborgd.

In het advies staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om rechtsbescherming van kinderen en ouders voldoende te waarborgen gedurende het gehele traject dat zij kunnen doorlopen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming?
2. Welke manier van organiseren van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter biedt de beste waarborgen voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen, namelijk onder Rijksverantwoordelijkheid (zoals nu het geval is) of decentraal (zoals het Toekomstscenario nu voorstelt)?
3. Wat zou het onderzoek naar het gestelde onder punt 1 en punt 2 kunnen betekenen voor de rol, de positie en de ruimte van de kinderrechter?

In de opdrachtomschrijving is verder opgemerkt dat de Commissie rekening houdt met de eerdergenoemde vier basisprincipes van het Toekomstscenario en kinderrechten en mensenrechten centraal stelt.

In dit advies zet de Adviescommissie haar bevindingen uiteen en formuleert zij aanbevelingen over rechtsbescherming in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Het advies is in de eerste plaats gericht aan de opdrachtgevers van de Commissie en bevat daarom aanbevelingen over wet- en andere regelgeving en beleid. De Commissie wil met haar advies echter ook de verschillende professionals in de jeugdhulp en jeugdbescherming bereiken. Verder wil de Commissie de ouders en kinderen die met jeugdhulp en jeugdbescherming te maken hebben, laten weten hoe haar adviezen over de versterking van hun rechtsbescherming luiden. De Commissie heeft er dan ook naar gestreefd het advies zo te schrijven dat het niet alleen door juristen met kennis van jeugdrecht te begrijpen is. Op een aantal specifieke onderdelen is de Commissie in detail ingegaan op concrete aanpassingen van wetgeving.

1.3 Werkwijze van de Adviescommissie

De Adviescommissie is gevraagd te adviseren over rechtsbescherming in het Toekomstscenario. Om de adviesvragen te kunnen beantwoorden heeft de Commissie de volgende aanpak gekozen.

1.3.1 Gesprekken

Er hebben in de periode van 14 maart tot 13 november 2023 in totaal 52 groepsgesprekken plaatsgevonden. Daarbij zijn 199 personen gesproken, waarvan 20 jeugdigen die te maken hebben of hebben gehad met jeugdhulp en/of jeugdbescherming en 17 (pleeg)ouders. De Commissie heeft gekozen voor groepsgesprekken omdat zij het belangrijk vond om met zoveel mogelijk betrokkenen te spreken over het belang van rechtsbescherming. Individuele gesprekken bleken binnen de gegeven onderzoeksperiode en met de beschikbare capaciteit van de Commissie niet haalbaar. Daarnaast heeft de Commissie met de keuze voor groepsgesprekken de belasting voor betrokken personen en organisaties zo beperkt mogelijk willen houden. In de achterliggende periode zijn deze organisaties geconfronteerd met een groot aantal belangrijke maar ook tijdrovende onderzoeken, terwijl de maximale capaciteit van deze organisaties nodig is om de crisis in de jeugdzorg af te wenden. In bijlage 3 is een volledig overzicht opgenomen van de personen en instanties waarmee de Commissie heeft gesproken.

De Adviescommissie heeft met verschillende instanties gesproken die een adviserende en/of toezichthoudende taak hebben in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Zo sprak de Commissie onder meer met de Kinderombudsman en gemeentelijke kinderombudsmannen, de RSJ, de Inspecties Justitie & Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd en de Raad voor de Rechtspraak. Ook heeft de Commissie gesproken met diverse wetenschappers en instanties zoals Defence for Children (DCI) en de Number 5 Foundation. De gesprekken leidden geregeld tot suggesties voor andere gesprekspartners. Omdat er veel juridische vragen spelen rond het vormgeven van rechtsbescherming, heeft de Commissie verschillende organisaties met juridische deskundigheid gesproken. De Commissie sprak met hen over aspecten zoals de zorgvuldigheid van procedures en hoe rechtsbescherming beter kan worden geregeld. Zij sprak met hen over tekortkomingen in wet- of regelgeving, de toepassing van wetten en regels in de praktijk, noties van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en ondersteuning en vertegenwoordiging van kinderen en ouders.

Daarnaast heeft de Commissie uitgebreid gesproken met de instanties die momenteel direct betrokken zijn bij de uitvoering van en besluitvorming over jeugdhulp en jeugdbescherming, zoals de jeugdrechtpraak (LOVF & Expertgroep Jeugdrecht), jeugdrechtsadvocaten, bijzondere curatoren, de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en medewerkers van wijkteams. Dankzij een breed scala aan professionals die dagelijks verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering van vrijwillige jeugdhulp en de jeugdbeschermingsmaatregelen, kreeg de Commissie een goed beeld van de praktijk. Zij hoorde over de problemen waar deze professionals mee te maken hebben, zowel voor wat betreft de problematiek in gezinnen als de problemen met beschikbaarheid van hulp en personeel. De Commissie heeft ook diverse proeftuinen bezocht, waarin in het kader van het Toekomstscenario verschillende aspecten die samenhangen met de vier basisprincipes in de praktijk verder worden beproefd. Er is gekozen voor de proeftuinen Utrecht (Netwerk kind- en gezinsbescherming).

1.3 Werkwijze van de Adviescommissie

Utrecht-West (Bescherming in Beweging), Amsterdam (Blijvend Veilig) en FoodValley (Bouwstenen voor de Toekomst), omdat in deze proeftuinen betere rechtsbescherming voor kinderen en ouders een belangrijk thema is. Ook is de Commissie meegegaan op een werkbezoek van de Minister voor Rechtsbescherming aan de proeftuin Hart van Brabant. De Commissie heeft ook ouders en jeugdigen gesproken. De Commissie sprak met ouders die met jeugdhulp of jeugdbeschermingsmaatregelen te maken hebben (gehad). In dit verband is ook gesproken met gedupeerde ouders en jeugdigen van de Toeslagenaffaire. Voor een deel van de jeugdigen die de Commissie heeft gesproken was op het moment van spreken nog een jeugdbeschermingsmaatregel van kracht, een ander deel was inmiddels meerderjarig en keek terug op hun ervaringen met jeugdhulp en jeugdbescherming. Gesprekspartners hebben vooraf (aangepaste) topiclijsten ontvangen. Tijdens de gesprekken kregen gesprekspartners de ruimte aanvullende punten naar voren te brengen, mits die gingen over het onderwerp rechtsbescherming.

1.3.2 Onderzoek van literatuur en jurisprudentie

Het functioneren van het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming en het belang van rechtsbescherming hebben al geruime tijd de aandacht van wetenschappers, adviesorganen en belanghebbenden. Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de verschillende aspecten die direct toezien op of raken aan het onderwerp rechtsbescherming in de jeugdbescherming. Denk aan de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, diverse proefschriften over het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming, onderzoeken van kennisinstituten over de effectiviteit van jeugdhulp en jeugdbescherming, onderzoeken van toezichthouders, artikelen in juridische en sociaalwetenschappelijke tijdschriften en de standpunten die adviesorganen en organisaties van professionals hebben ingenomen over het Toekomstscenario. In het advies is geen analyse opgenomen van relevante literatuur. Gezien de beschikbare tijd was dat niet mogelijk, en bovendien was het niet onmisbaar. De Adviescommissie heeft vanzelfsprekend wel gebruik gemaakt van de vele onderzoeken die er zijn.

Gezien de opdrachtomschrijving heeft de Adviescommissie een hoofdstuk geschreven over kinderrechten en mensenrechten die het uitgangspunt en de toetssteen vormen voor haar advies. Zij heeft daarin op basis van met name het Europees verdrag voor de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité en nationale en internationale literatuur een analyse gemaakt van de meest relevante rechten en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de overheid. In de daarop volgende hoofdstukken onderzoekt de Adviescommissie welke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechtsbescherming van kinderen en ouders rond jeugdbeschermingsmaatregelen is gegarandeerd in wetgeving, beleid en praktijk. In Bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de onderzoeken, rapporten en artikelen die de Commissie bij haar werk heeft gebruikt.

1.3.3 Opstellen van het advies

Uit de gesprekken bleek dat er grote behoefte is aan een verbetering van rechtsbescherming rond jeugdhulp en jeugdbescherming. De gesprekken die de Commissie heeft gevoerd hebben geleid tot nadere invulling van de verschillende aspecten van het brede thema rechtsbescherming. Dit is met name relevant voor de beantwoording

1.3 Werkwijze van de Adviescommissie

van de eerste vraag in de opdracht: 'aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om rechtsbescherming in het Toekomstscenario voldoende te waarborgen gedurende het gehele traject dat ouders en kinderen kunnen doorlopen.' De Commissie besteedt in haar advies uitgebreid aandacht aan informatie en participatie, ondersteuning en toegang tot een effectief rechtsmiddel. Daarbij kijkt de Commissie zowel naar de positie van kinderen als die van ouders.

Met name bij de beantwoording van de vraag over het organiseren van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter, onder Rijksverantwoordelijkheid met een rol voor de Raad voor de Kinderbescherming dan wel decentraal op een andere wijze, kreeg de Commissie te maken met uiteenlopende visies, zelfs tegenstrijdige standpunten. De Commissie heeft de verschillende inzichten afgewogen en beargumenteert in haar advies uitgebreid waarom zij tot haar keuze is gekomen. Daarbij is het uitgangspunt dat het erom gaat wat de beste rechtsbescherming voor kinderen en ouders oplevert.

1.4 Context van het advies en afbakening

1.4.1 Contextfactoren die van invloed zijn geweest op het advies

De Commissie heeft haar advies vormgegeven in een voor het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming – eufemistisch gesteld – dynamische periode. De uitvoeringsproblemen zijn nog steeds ernstig en veelomvattend. De financiële en personele tekorten bij gemeenten, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpverleners, de wachtlijsten en lange doorlooptijden, de complexiteit van het systeem en in het bijzonder de rechtsongelijkheid die sinds de stelselwijziging van 2015 ernstig is vergroot, maken dat de rechten van kinderen en ouders makkelijk in de knel komen. Zij moeten onaanvaardbaar lang wachten op passende hulp, of zij krijgen te horen dat passende hulp überhaupt niet beschikbaar is. In vrijwel ieder gesprek dat door de Commissie is gevoerd, is dit een belangrijk gespreksonderwerp geweest. Het is ons ook duidelijk geworden dat de vraag naar betere rechtsbescherming niet los kan worden gezien van de zorgen over de kwaliteit van de besluitvorming, het feitenonderzoek en de uitvoering van de jeugdhulp en jeugdbescherming. Alleen het verbeteren van de rechtsbescherming zou in dit licht niet meer zijn dan pleisters plakken zonder echt iets te doen aan de hoofdoorzaak van de problemen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Uit voorgaande constatering volgt ook dat het gevoel dat mensen hebben dat ze het in een ongelijke strijd moeten opnemen tegen de overheid waarschijnlijk afneemt als de kwaliteit van de besluitvorming en de uitvoeringspraktijk verbetert. De Commissie ziet meer rechtsbescherming echter niet als de ultieme oplossing om de zorgen over de kwaliteit en het aanbod van de jeugdhulp weg te nemen. In het advies is daar in zoverre rekening mee gehouden dat de geformuleerde aanbevelingen niet beogen slechts tijdelijk enige verbetering van de rechtsbescherming te bewerkstelligen. Het advies van de Commissie poogt structureel de ongelijkheid tussen aan de ene kant ouders en kinderen en aan de andere kant de overheid te verkleinen.

Tegelijkertijd is het ook een dynamische periode als wordt gekeken naar alle onderzoeken waarin de belangrijkste knelpunten in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming worden benoemd en alle voorstellen – in verschillende stadia – om tot verbetering te komen. Het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda Jeugd zijn daar bij uitstek voorbeelden van. De Commissie is niet alleen gevraagd rekening te houden met afgeronde onderzoeken die relevant zijn voor het onderwerp rechtsbescherming, maar ook om actuele initiatieven op het terrein van wetgeving en beleid in de uitwerking van haar advies mee te nemen. Een uitputtende analyse en waardering van al deze elementen is echter onhaalbaar en ook niet noodzakelijk gebleken. De Commissie stelt wel vast dat de vele (vaak heel goede) initiatieven die momenteel worden uitgevoerd de opdracht van de Commissie complexer hebben gemaakt. In de onderzoeksperiode is frequent overleg en afstemming nodig geweest over de vraag hoe de onderhavige onderzoeksopdracht zich verhoudt tot bijvoorbeeld de concept-wetgeving die in ontwikkeling is naar aanleiding van de eindexamen van de kindbeschermingswetgeving. Andere belangrijke initiatieven in het licht van rechtsbescherming zoals de pilot kosteloze rechtsbijstand zijn nog midden in de uitvoeringsfase en worden geëvalueerd. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, mede gelet op de korte onderzoeksperiode, scherpe keuzes heeft moeten maken ten aanzien van de thema's waarop wordt geadviseerd. Daarnaast is het onvermijdelijk dat het advies bestaande initiatieven op het gebied van wetgeving en beleid in meer of mindere mate doorkruist.

1.4 Context van het advies en afbakening

1.4.2 Afbakening

Het was de taak van de Adviescommissie om te adviseren over de toekomst van rechtsbescherming in het Toekomstscenario. Dit voorziet in een aanzienlijke wijziging in de werkwijze van organisaties, vooral wanneer zij overwegen een verzoek om een gedwongen maatregel aan de rechter voor te leggen. De manier waarop rechtsbescherming vorm zal krijgen, is daarbij nog vrijwel niet uitgewerkt. De Adviescommissie nam van het begin af aan als uitgangspunt dat het gedwongen kader niet los gezien kan worden van het vrijwillig kader. Als de rechtsbescherming in het vrijwillig kader tekortschiet, kan dat doorwerken in latere, meer ingrijpende fases van de procedure. De Adviescommissie richtte zich daarom niet alleen op de fase waarin een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd, of waarin het onderzoek plaatsvindt om vast te stellen of een verzoek om een maatregel aan de rechter voor te leggen noodzakelijk is. De Adviescommissie heeft zich erover gebogen hoe rechtsbescherming vanaf het eerste contact met de overheid vorm zou moeten krijgen, omdat dan het traject van vrijwillige (jeugd)hulpverlening start dat kan uitmonden in een gedwongen maatregel. Die opvatting sluit het beste aan bij de opdracht aan de Commissie en de basisprincipes van het Toekomstscenario, waarin rechtsbescherming ook ziet op het gehele traject.

De Adviescommissie is gevraagd kinderrechten en mensenrechten centraal te stellen. Deze rechten vormen het kader waarbinnen de overheid mag en soms moet ingrijpen in het gezinsleven van burgers. Het kader maakt duidelijk wie welke rechten heeft en welke verplichtingen er op de overheid rusten om die rechten te verzekeren. Kinderrechten en mensenrechten bieden het handvat voor de afweging van de verschillen rechten en belangen die in het geding zijn als er problemen in een gezin zijn. Bijvoorbeeld het recht op bescherming van het kind moet worden afgewogen tegen het recht van ouders om zelf voor hun kind te zorgen. Kinderrechten en mensenrechten maken bovendien duidelijk welke procedurele garanties er moeten zijn als de overheid ingrijpt in het gezinsleven. Wanneer de overheid kinderrechten en mensenrechten als uitgangspunt neemt, staan de rechten van kinderen en ouders centraal. Dit vergroot de kans dat hun rechten beter worden beschermd.

1.5 Opbouw van het advies

Het advies zet in hoofdstuk 2 het kinderrechten- en mensenrechtenkader uiteen. Daarin besteedt de Adviescommissie aandacht aan het recht op eerbiediging van het gezinsleven en de voorwaarden waaronder de overheid daarop een inbreuk mag, en soms moet maken. Dit hoofdstuk laat zien welke procedurele garanties uit internationale normen voortvloeien om rechtsbescherming van ouders en kinderen te waarborgen. In de hoofdstukken die hierop volgen gaat de Commissie in op de praktijk, de voorstellen die in het Toekomstscenario staan en de inzichten die de gesprekspartners de Commissie hebben meegegeven over het garanderen van rechtsbescherming.

Hoofdstuk 3 gaat over informatie, participatie en ondersteuning van ouders en kinderen in de besluitvormingsprocedure. Het behandelt thema's zoals het recht van ouders en kinderen om te worden betrokken bij de procedure in het vrijwillig kader en in de gerechtelijk procedure. De Commissie onderzoekt wat nodig is om ervoor te zorgen dat ouders en kinderen effectief kunnen participeren en wat voor ondersteuning daarvoor nodig is. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 het recht op een effectief rechtsmiddel en het recht op toegang tot de rechter aan bod. Dit hoofdstuk gaat over klachtprocedures en de mogelijkheden die ouders en kinderen hebben om kwesties over (de uitvoering van) jeugdbeschermingsmaatregelen aan de rechter voor te leggen. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op de onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter. Op dit punt stelt het Toekomstscenario een wijziging voor, waarover de opdrachtgevers de Adviescommissie expliciet om een advies hebben gevraagd.

In hoofdstuk 6 gaat de Commissie in op de rol van de kinderrechter bij jeugdbeschermingsmaatregelen. Het advies sluit af met conclusies en aanbevelingen.

“Kinderen worden niet van hun ouders gescheiden, tenzij dat noodzakelijk is in het belang van het kind.”



2. _____

Kinderrechten en mensenrechten

2.1 Inleiding

Als de rechter een jeugdbeschermingsmaatregel zoals ondertoezichtstelling met of zonder uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging oplegt, is dat een inmenging door de overheid in het gezinsleven van kinderen en ouders. Het recht op bescherming van het gezinsleven is een mensenrecht, dat is gegarandeerd in internationale verdragen en nationale wetgeving. De overheid heeft de verplichting dit recht voor iedereen – kinderen en ouders – te garanderen en ervoor te zorgen dat zij beschermd zijn tegen ongerechtvaardigde inbreuken op dit recht. Om het recht op bescherming van het gezinsleven in de praktijk te waarborgen is een breed scala aan maatregelen nodig: van wetgeving tot training van professionals en bewustwording van kinderen en ouders van hun rechten. De Adviescommissie zet kort uiteen wat dit recht inhoudt en wanneer en onder welke omstandigheden en voorwaarden de overheid zich mag – of zelfs moet – bemoeien met het gezinsleven van kinderen en ouders. Vervolgens gaat de Adviescommissie in op de eisen waaraan de procedures die uiteindelijk kunnen leiden tot het ingrijpen in het gezinsleven met een jeugdbeschermingsmaatregel moeten voldoen.

Het belang van rechtsbescherming neemt toe naarmate de inbreuk op fundamentele rechten van kinderen en ouders groter is. De maatregelen van jeugdbescherming kunnen echter niet los gezien worden van het vrijwillige jeugdhulpverleningsstelsel. Tekortkomingen in de rechtsbescherming in het vrijwillig kader kunnen doorwerken in latere, meer ingrijpende fases van de procedure. De Adviescommissie betreft in haar advies dan ook de rechtsbescherming in het vrijwillig kader. Voor een volledige verwezenlijking van kinderrechten en mensenrechten is het noodzakelijk dat vanaf de eerste contacten met de overheid rechtsbescherming is gegarandeerd. De Adviescommissie sluit hiermee aan bij een groot aantal rapporten en artikelen dat de afgelopen jaren is verschenen over knelpunten in de jeugdbescherming.⁶ Deze urgentie blijkt ook uit de vele gesprekken die de Adviescommissie met betrokkenen heeft gevoerd.

Het realiseren van de uitgangspunten van het Toekomstscenario zal leiden tot belangrijke wijzigingen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Het is cruciaal dat de bestaande en nieuwe procedures de mensenrechten van kinderen en ouders garanderen. Een op kinderrechten en mensenrechten gebaseerde aanpak draagt eraan bij dat inbreuken op rechten zoveel mogelijk worden voorkomen, en dat, indien sprake is van een (beweerde) inbreuk, betrokkenen toegang hebben tot een rechtsmiddel. Een benadering die uitgaat van de rechten van de mens stelt de mens – volwassenen en minderjarigen – centraal en niet het systeem. In dit advies zijn de kinderrechten en mensenrechten uitgangspunt voor de beoordeling van de vraag hoe de rechtsbescherming van betrokkenen moet worden verwezenlijkt. In dit deel van het advies gaat de Adviescommissie in op zowel materiële als procedurele rechten; uitputtend zijn in het kader van dit advies niet mogelijk en ook niet nodig. Veel van de rechten, zoals het recht op informatie en participatie, zijn van toepassing op zowel het vrijwillig kader als het gedwongen kader. Er zijn ook rechten, zoals het recht op contra-expertise, die alleen spelen bij de gerechtelijke procedure. De Adviescommissie maakt steeds duidelijk welke rechten voor de verschillende fases van het traject gelden.

6. Zie onder meer IGJ en IJenV 2022, IJenV 2023; Lenglet, Van Boven & Bruning 2023; Algemene Rekenkamer, 2023; Verkroost 2022; IGJ, 2022; Bruning 2022; RSJ, 2021; Verkroost & Bruning; RSJ & RVS, 2019; Bruning, de Boer & Verkroost 2018.

De Adviescommissie gaat uit van een brede definitie van het begrip effectieve rechtsbescherming. Daarbij zijn twee hoofdvragen van belang:

- Aan welke eisen dient een procedure die inbreuk maakt op de eerbiediging van het recht op gezinsleven te voldoen?
- Wat is nodig om te garanderen dat een maatregel inhoudelijk in overeenstemming is met mensenrechten?

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

2.2.1 Uitgangspunt: kinderen groeien bij de ouders op

Voor de eerbiediging van het recht op gezinsleven zijn met name art. 8 EVRM en de jurisprudentie daarover van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM of het Hof) belangrijk voor de Nederlandse praktijk. In zijn uitspraken over uithuisplaatsingen en gezagsbeëindiging heeft het EHRM duidelijk uitgesproken dat het gezamenlijk genot van elkaars gezelschap een fundamenteel onderdeel van het gezinsleven is van ouder en kind. Nationale maatregelen die dat belemmeren, vormen een inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven. Daarnaast is art. 9 van het IVRK van belang. Deze bepaling beschermt expliciet het recht van kinderen en ouders om bij elkaar te wonen. Staten zijn verplicht te waarborgen dat kinderen niet van hun ouders gescheiden worden, tenzij dat noodzakelijk is in het belang van het kind.

Ouders hebben het recht en de plicht hun kinderen naar eigen inzicht te verzorgen en op te voeden (art. 8 EVRM en art. 18 IVRK). Dat is het uitgangspunt in het Nederlandse recht en in mensenrechtenverdragen. De overheid bemoeit zich in beginsel niet met de opvoeding. De overheid heeft echter de verplichting om kinderen de noodzakelijke zorg en bescherming te bieden, daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met de wettelijke rechten van ouders of voogden en het zich ontwikkelde kind (art. 3 lid 2 IVRK en art. 5 IVRK). Als het niet mogelijk is dat het kind bij de ouders is, heeft het kind recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege (art. 20 lid 1 IVRK).

Een inbreuk op de eerbiediging van het gezinsleven kan gerechtvaardigd zijn als deze plaatsvindt in overeenstemming met de wet, een of meer doelen genoemd in art. 8 lid 2 EVRM nastreeft die gerechtvaardigd zijn en noodzakelijk is in een democratische samenleving.⁷ Ook al verwijst art. 8 EVRM niet met zoveel woorden naar 'het belang van het kind', toch speelt dit beginsel een grote rol in de jurisprudentie van het EHRM. Volgens het Hof is er brede consensus dat bij alle beslissingen die kinderen aangaan hun belangen een eerste overweging moeten vormen. Ook heeft het Hof bepaald dat in zaken over de zorg voor kinderen en de beperkingen van contact met ouders, de belangen van het kind boven alle andere overwegingen gaan.⁸

Hieronder bespreekt de Adviescommissie in het kort onder welke voorwaarden inmenging in het gezinsleven gerechtvaardigd kan zijn.

- Het uitgangspunt van kinderrechten- en mensenrechtennormen kan zijn dat kinderen bij hun ouders opgroeien. Een inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven is alleen toegestaan als deze voldoet aan de daarvoor gestelde voorwaarden.⁹

7. Zie bijvoorbeeld EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t. Noorwegen [GC], Appl. No. 37283/13, par. 202.

8. EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t. Noorwegen [GC], Appl. No. 37283/13, par. 204.

9. Zie de artt. 3 lid 2 IVRK, 5 IVRK en specifiek waar het gaat om een scheiding van kind en ouder, art. 9 IVRK.

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

2.2.2 Voorzien bij wet

Een inbreuk op de bescherming van het gezinsleven is alleen toegestaan als daar een wettelijke basis voor is. Dat betekent dat de rechter alleen een jeugdbeschermingsmaatregel mag opleggen op basis van een grond die in de wet is neergelegd. Het belang daarvan is duidelijk: burgers moeten kunnen weten wanneer de overheid mag ingrijpen. Ook biedt de wet bescherming tegen willekeurig ingrijpen door de overheid. Het EHRM stelt geen al te hoge eisen als het gaat om de vraag of de inbreuk voorzien is bij wet. Een wettelijke basis voor de inzet van dwangmaatregelen is voldoende. De Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van jeugdbescherming biedt deze basis.

De bemoeienis namens de overheid kan verschillende vormen en gradaties aannemen. Het kan gaan om hulp en ondersteuning bij de opvoeding, zodat ouders erin slagen de problemen het hoofd te bieden. Dan gaat het over het vrijwillig kader, waarbij ouders instemmen met hulpverlening. Als er echter ernstige zorgen zijn of blijven, die niet via het vrijwillig kader worden opgelost, dan is het aan de overheid om in te grijpen en een maatregel op te leggen om het kind te beschermen. De jeugdbeschermingsmaatregelen vinden hun basis in het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze maatregelen, waarmee de overheid ingrijpt in het gezinsleven, zijn de ondertoezichtstelling (art. 1:255 BW e.v.), al dan niet gecombineerd met een uithuisplaatsing (art. 1:265a BW e.v.) en beëindiging van het gezag (art. 1:266 BW e.v.).¹⁰ Na gezagsbeëindiging benoemt de rechter een voogd over het kind. Als dat noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen en er is een risico op onttrekking aan de noodzakelijke zorg kan de kinderrechter een jeugdige gesloten plaatsen (art. 6.1.2 Jeugdwet). In crisissituaties kan de rechter een voorlopige ondertoezichtstelling eventueel gecombineerd met een spoedmachtiging tot uithuisplaatsing en de schorsing van het gezag uitspreken. In de praktijk is daarnaast het zogeheten drangkader ontstaan. Hulpverleners dringen er dan bij ouders op aan dat zij hulp accepteren, en wijzen hen erop dat een jeugdbeschermingsmaatregel in gang kan worden gezet als zij niet (voldoende) meewerken. Wettelijk gezien gaat het dan nog steeds over het vrijwillig kader, al kan van volledig vrijwillige instemming met hulpverlening nauwelijks meer worden gesproken als er in feite al wordt bedreigd met een maatregel.

- Er moet een wettelijke basis zijn om ingrijpen in het gezinsleven te rechtvaardigen.

2.2.3 Legitiem doel: het recht van het kind op bescherming van de geestelijke en lichamelijke integriteit

Art. 8 lid 2 EVRM staat ingrijpen door de overheid alleen toe als dat een van de doelen dient die in deze bepaling zijn voorzien. Voor dit advies zijn vooral van belang de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Onder omstandigheden is het niet alleen gerechtvaardigd dat de overheid een inbreuk maakt op het recht op bescherming van het gezinsleven, maar is het zelfs een verplichting. Staten hebben vergaande verplichtingen om geweld tegen kinderen te voorkomen en te bestrijden, inclusief geweld in de privésfeer. Dat laatste gaat niet alleen over lichamelijke mishandeling, maar bijvoorbeeld ook vernedering en verwaarlozing.¹¹

10. Zie verder Raad voor de Rechtspraak, 2023, pp. 21-23.

11. EHRM 22 maart 2018, *Wetjen e.a. t. Duitsland*, Appl. No. 68125/14 en 72204/14, par. 72-74.

Autoriteiten moeten een afweging maken tussen het recht van ouders en kind om bij elkaar te zijn en het recht van het kind op bescherming en een gezonde opgroeisituatie.

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

Dat jeugdbeschermingsmaatregelen op zichzelf een legitiem doel dienen, is dan ook algemeen aanvaard.

- Maatregelen gericht op de bescherming van een kind moeten een legitiem doel dienen.

2.2.4 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Ingrijpen in het gezinsleven met een jeugdbeschermingsmaatregel is alleen gerechtvaardigd als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving. Voor de beantwoording van de vraag of een inbreuk 'noodzakelijk' was, spelen verschillende factoren een rol. De redenen die zijn aangevoerd om de interventie te rechtvaardigen moeten relevant en voldoende zijn in het licht van art. 8 lid 2 EVRM. De interventie moet proportioneel zijn in relatie tot het doel, met inachtneming van de balans tussen de verschillende belangen die spelen. Bij de beoordeling of de inbreuk gerechtvaardigd is, speelt de ernst van de inbreuk mee. Naarmate de inbreuk op het gezinsleven groter is, moet aan strengere eisen zijn voldaan.

2.2.4.1 Belangenafweging

Bij de weging van belangen gaat het om de belangen van het kind, beide ouders en de openbare orde.¹² Als het gaat over de zorg voor kinderen en beperking van het contact met de ouders, staat het belang van het kind voorop. Als de belangen van het kind botsen met die van de ouders, moeten de nationale autoriteiten die belangen wegen en tot een fair balance komen. In het standaardarrest *Strand Lobben t. Noorwegen* zette het EHRM de algemene beginselen voor een dergelijke belangenafweging uiteen. Het maakt daarbij duidelijk dat het zich bij de interpretatie van art. 8 EVRM in dit soort kwesties aansluit bij de beginselen van het IVRK en de interpretatie van het verdrag door het Kinderrechtencomité. Het uitgangspunt van het EHRM is dat het in het belang van het kind is dat de banden met diens gezin in stand blijven, ook als zij van elkaar zijn gescheiden. Dat geldt niet als is gebleken dat het gezin bijzonder ongeschikt is. Aan de andere kant is het in het belang van het kind dat het zich kan ontwikkelen in een gezonde omgeving. Het recht op bescherming van het gezinsleven houdt dan ook niet in dat ouders het recht zouden hebben maatregelen af te dwingen die de gezondheid en ontwikkeling van het kind zouden schaden.¹³ Maar dat een kind mogelijk in een omgeving geplaatst kan worden die gunstiger is om in op te groeien, is op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor een jeugdbeschermingsmaatregel waarbij ouders en kind worden gescheiden. Er moeten andere omstandigheden zijn, wil een dergelijke inbreuk noodzakelijk zijn.¹⁴

Het gewicht dat aan het belang van het kind toekomt bij de afweging van belangen kan voor de ouders tot pijnlijke uitkomsten leiden. Dat is bijvoorbeeld het geval als een procedure zo lang heeft geduurd dat door het tijdsverloop hereniging niet meer in het belang van het kind is. In het geval dat een kind lang in een pleeggezin woont, kan diens belang bij het handhaven van die situatie zwaarder wegen dan het belang van ouders op gezinshereniging.¹⁵ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het Hof sinds de eerdergenoemde zaak *Strand Lobben t. Noorwegen* de toetsing van de noodzaak van een verderstreckende maatregel lijkt uit te breiden. Zo oordeelt het Hof dat het onvermijdelijk ook tot op zekere hoogte rekening moet kunnen houden met de eerdere procedures en beslissingen die niet het voorwerp van de klacht vormen. Dit zorgt ervoor dat het Hof nagaat of de nationale autoriteiten hun positieve plicht om maatregelen te nemen om de gezinshereniging te bewerkstelligen hebben vervuld.¹⁶

12. Zie ook EHRM 6 juli 2010, *Neulingen & Shuruk t. Zwitserland* [GC], Appl. No. 41615/07, par. 136.

13. EHRM 10 september 2019, *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen* [GC], No. 37283/13, par. 206-207.

14. EHRM 12 juli 2001, *K. & T. t. Finland* [GC], Appl. No. 25702/94, par. 173.

15. EHRM 12 juli 2001, *K. & T. t. Finland* [GC], Appl. No. 25702/94, par. 155.

16. EHRM 10 september 2019, *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen* [GC], Appl. No. 37283/13, par. 148. Zie ook EHRM 22 december 2020, *M.L. t. Noorwegen*, Appl. No. 64639/16, EHRC 2021/0013, m.nt. *Bruning*.

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

Hoewel het bij de afweging van belangen vaak gaat over 'het gezin' is in veel gevallen waarin een jeugdbeschermingsmaatregel ter sprake komt geen sprake van ouders die op één lijn zitten. Contact met beide ouders kan problematisch of zelfs gevaarlijk zijn voor het kind of een van de ouders. Dit is met name het geval als er sprake is van hoog-conflictscheidingen en een jeugdbeschermingsmaatregel tijdens of na de scheiding. Art. 31 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) verplicht staten maatregelen te treffen om te waarborgen dat er bij het vaststellen van regelingen over gezag¹⁷ en omgang rekening wordt gehouden met gevallen van geweld die vallen onder de reikwijdte van het verdrag. Deze regeling mag niet ten koste gaan van de rechten en de veiligheid van het slachtoffer of de kinderen.

- Bij het afwegen van de belangen van (pleeg)ouders, kind en samenleving is het belang van het kind de eerste overweging.
- Het uitgangspunt is dat het kind in het gezin opgroeit, tenzij is gebleken dat het gezin bij uitstek ongeschikt is.
- Ouders hebben niet het recht op een maatregel die de gezondheid of de ontwikkeling van het kind schaadt.
- Als het kind kan opgroeien in een omgeving die gunstiger is, is dat op zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor scheiding van kind en ouders.
- Een uithuisplaatsing van het kind betekent dat staten de positieve verplichting hebben om op doeltreffende wijze te werken aan hereniging van het gezin.
- Tijdsverloop kan tot gevolg hebben dat hereniging met het gezin niet in het belang van het kind is.
- Bij (herstel van) contact moet de veiligheid van ouder en kind zijn gewaarborgd.

2.2.4.2 Redenen voor ingrijpen moeten relevant en voldoende zijn

Bij de beoordeling of een maatregel noodzakelijk is, toetst het EHRM of de redenen om in te grijpen relevant en voldoende zijn. Het Hof vond ingrijpen toegestaan bij situaties van lichamelijke of geestelijke mishandeling, vermoedens van seksueel misbruik, verwaarlozing, het weigeren van een noodzakelijke medische behandeling, het ontbreken van opvoedkundige vaardigheden, het gebruik van lichamelijke straffen en drugsverslaving.¹⁸ Als er andere problemen spelen, zoals financiële problemen of huisvestingsproblemen, moeten de autoriteiten een oplossing zoeken zonder het gezin uit elkaar te halen.¹⁹ Verder bepaalt het Internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH) dat een beperking van het kind of van een of beide ouders nooit de enige reden mag zijn voor het scheiden van ouders en kinderen (art. 23 lid 4 IVRPH). Dit verdrag speelde een rol in een uitspraak van het EHRM over het in stand houden van de banden tussen kinderen en ouders met een beperking die niet meer bij elkaar wonen. Specifieke maatregelen van de overheid kunnen dan nodig zijn om belemmeringen voor contact weg te nemen. Het Hof verwees hierbij naar art. 23 lid 2 IVRPH.²⁰ Bij de beantwoording van de vraag of een maatregel noodzakelijk is, is verder relevant of die proportioneel was om het gewenste doel te bereiken. Daarbij speelt bijvoorbeeld de vraag of de maatregel niet langer duurt dan nodig en of de opgelegde beperkingen in het contact niet verder gaan dan nodig.

- Een interventie is toegestaan als daarvoor relevante en voldoende redenen zijn.
- Een interventie mag niet ingrijpender zijn dan strikt noodzakelijk.
- Bij problemen in een gezin waar scheiding van ouder en kind niet gerechtvaardigd is, moet de overheid zoeken naar oplossingen om de situatie te verbeteren.

17. In de officiële vertaling van art. 31 Verdrag van Istanbul is de term 'voogdij' gebruikt, daar zal gezag zijn bedoeld.

18. Bruning & Van der Zon 2022, p. 12 (met verdere verwijzingen).

19. EHRM 18 juni 2013, R.M.S. t. Spanje, Appl. No. 28775/12, par. 85.

20. EHRM 10 januari 2017, Kacper Nowakowski t. Poland, Appl. No. 32407/13, par. 90-95.

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

2.2.5 Verplichtingen van de overheid als een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd

2.2.5.1 Meer verantwoordelijkheid voor de zorg voor het kind

Als de rechter een jeugdbeschermingsmaatregel heeft opgelegd en het gezag van ouders beperkt dan wel beëindigd is, neemt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg van het kind toe. Dat houdt ook in dat de overheid na uithuisplaatsing minder ruimte heeft om het recht op gezinsleven verder in te perken, bijvoorbeeld door het recht op omgang te beperken.²¹ Als het kind niet bij de ouders kan zijn, heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege (art. 20 lid 1 IVRK). Gelezen in samenhang met art. 9 IVRK is duidelijk dat zorg buiten het gezin een uiterste maatregel is, die tijdelijk moet zijn en zo kort mogelijk moet duren.²² Minderjarige broers en zussen mogen bij uithuisplaatsing niet van elkaar worden gescheiden, tenzij daarvoor een rechtvaardiging is.²³ Als het kind niet bij diens ouders kan blijven, moeten staten bij het zoeken naar een oplossing rekening houden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal (art. 20 lid 2 en 3 IVRK).²⁴

21. EHRM 10 september 2019, *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen* [GC], Appl. No. 37283/13, par. 211.

22. *Arkadas-Thibert & Lansdown*, p. 165.

23. EHRM 24 maart 1988, *Olsson t. Zweden* (No. 1), Appl. No. 10465/83, par. 81. Zie over recente ontwikkelingen *Forder* 2022.

24. Zie ook *Van der Zon* 2022, par. 6.

25. EHRM 18 juni 2013, *R.M.S. t. Spanje*, Appl. No. 28775/12, par. 71.

26. EHRM 9 december 2021, *R.M. t. Letland*, Appl. No. 53487/13, par. 98.

27. EHRM 10 september 2019, *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen* [GC], No. 37283/13, par. 207.

28. *Concl. A-G. M.L.C.C. Lückers*, 15 september 2023, *ECLI:NL:PHR:2023:801*, par. 2.30 (met verdere verwijzingen).

- Als het kind gescheiden is van de ouders, is de overheid verantwoordelijk voor de zorg voor het kind. De overheid houdt daarbij rekening met de achtergronden van het kind.

2.2.5.2 Streven naar hereniging van het gezin

Artikel 8 EVRM omvat het recht van de ouder op maatregelen met als doel hereniging met het kind.²⁵ Op de overheid rust in beginsel een positieve verplichting om bij scheiding van kinderen en ouders maatregelen te treffen om gezinshereniging zo snel als redelijkerwijs haalbaar is mogelijk te maken. Deze verplichting begint op het moment van scheiding van kinderen en ouders en weegt zwaarder naarmate de periode waarin de zorg wordt verleend, vordert. Deze verplichting moet altijd worden afgewogen tegen de verplichting de belangen van het kind in acht te nemen.²⁶ Als omgang en hereniging het kind zou blootstellen aan situaties die zijn ontwikkeling ernstig belemmeren, dan kunnen de belangen van het kind om – na het verstrijken van een aanzienlijke periode – zijn feitelijke gezinssituatie bij pleegouders te kunnen voortzetten, prevaleren boven de belangen van de ouders bij gezinshereniging.²⁷ Om te beoordelen of een kind al dan niet herenigd dient te worden met zijn ouders, kijkt het EHRM naar de leefomgeving van de oorspronkelijke gezinssituatie, de behoefte van het kind aan stabiliteit, de mogelijkheid van het kind zich positief te ontwikkelen, de duur van het verblijf in het pleeggezin, de hechting en de band met de pleegouders, de nog bestaande hechtingsrelatie en de band met de oorspronkelijke ouders en de mening van het kind.²⁸

- Na scheiding van kind en ouders heeft de overheid de verplichting te streven naar hereniging, tenzij dat niet in het belang van het kind is.

2.2.5.3 Gezinsleven met pleegouders

Als een kind tijdelijk bij een ander gezin woont, bouwt het ook met de pleegouders een gezinsleven op. Artikel 8 EVRM biedt ook bescherming aan dat gezinsleven. Bij de beoordeling van de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een gezinsleven kijkt het EHRM naar de banden die zijn ontstaan tussen het kind en de pleegouders en andere gezinsleden

2.2 Recht op bescherming van het gezinsleven

in de tijd dat het bij hen opgroeide, en in hoeverre zij zich als 'ouders' hebben gedragen.²⁹ Dat ook hier een recht op bescherming van het gezinsleven bestaat, houdt onder meer in dat de overheid ook ten opzichte van deze gezinnen geen ongerechtvaardigde inbreuk mag maken. De band tussen pleegouders en pleegkinderen mag dus ook niet zonder goede grond verbroken worden. Dat kan leiden tot een botsing tussen de belangen van pleegouders en die van ouders, bijvoorbeeld omdat de laatsten de zorg voor het kind (weer) op zich willen nemen. In dergelijke gevallen moet een belangenafweging plaatsvinden, die, zo zegt het EHRM ook, bijzonder moeilijk is. Ook bij die afweging moet het belang van het kind voorop staan.

- Het kind kan met diens pleegouders ook een gezinsleven opbouwen dat bescherming toekomt.



“Als het kind gescheiden is van de ouders, is de overheid verantwoordelijk voor het bieden van goede zorg gericht op thuisplaatsing van het kind.”

29. EHRM 27 april 2010, *Moretti & Benedetti t. Italië*, Appl. No. 16318/07, par. 48.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

2.3.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 is de inhoud van de relevante mensenrechten uiteengezet, met andere woorden: wat moet de overheid garanderen. In deze paragraaf wordt nader uiteengezet hoe zij deze rechten moet garanderen. Procedurele waarborgen zorgen ervoor dat de procedure zorgvuldig, eerlijk en transparant verloopt en zo is ingericht dat de belangen van alle betrokkenen tot hun recht komen. Deze garanties zijn daarom relevant voor het gehele traject waarin een besluit over een maatregel tot stand komt, of tot stand zou kunnen komen. De procedure als geheel moet de belangen van betrokkenen goed beschermen.³⁰

De verplichtingen die op de staat rusten vloeien voort uit verschillende rechten van ouders en kinderen. In de eerste plaats vloeien uit het recht op bescherming van het gezinsleven procedurele verplichtingen voort. Tekortkomingen in de procedure die tot het opleggen van een maatregel leidt kunnen op zichzelf al een inbreuk op dat recht opleveren. Het EHRM heeft deze verplichtingen nader uitgewerkt in zijn jurisprudentie over art. 8 EVRM. Verder is voor dit advies art. 12 IVRK zeer relevant. Deze bepaling garandeert het recht van kinderen die in staat zijn hun eigen mening te vormen te worden betrokken bij aangelegenheden die hen aangaan. Het Kinderrechtencomité heeft dit recht gedetailleerd uitgewerkt in een algemene aanbeveling.³¹ Het EHRM verwijst in zijn arresten naar het IVRK en de uitspraken van het Kinderrechtencomité als bron van interpretatie van art. 8 EVRM in zaken waar rechten van kinderen (mede) in het geding zijn. Andere belangrijke rechten zijn het recht op informatie, het recht op participatie, het recht op ondersteuning, het recht op een effectief rechtsmiddel en het recht op een eerlijk proces.

2.3.2 Zorgvuldig onderzoek

Instanties die ingrijpen in het gezinsleven dienen zorgvuldig onderzoek te doen naar de omstandigheden voordat zij een beslissing nemen. De besluitvormingsprocedure heeft invloed op de inhoud van het besluit. Het is daarom belangrijk dat het besluit is gebaseerd op relevante overwegingen, niet eenzijdig is en dus niet willekeurig is of lijkt.³² Het besluit moet een objectieve waarnemer kunnen overtuigen dat de maatregel is gebaseerd op een zorgvuldige en onbevooroordeelde waardering van al het bewijs in het dossier, waarbij de specifieke redenen voor de maatregel expliciet uiteengezet zijn. De motivering moet laten zien dat de bevoegde autoriteiten bij het wegen van het bewijs zo zorgvuldig onderzoek hebben gedaan als mag worden verwacht in een zaak van zo groot belang.³³ De informatie die voorligt moet recent genoeg zijn.³⁴ Getuigenverklaringen, rapportages van bevoegde autoriteiten, onderzoeken door deskundigen en medische verklaringen kunnen daarbij een rol spelen. De redenen voor de maatregel moeten relevant en voldoende zijn. 'Voldoende' betekent onder meer dat er concrete feiten worden genoemd en dat autoriteiten zich niet baseren op aannames.³⁵ Het is een verantwoordelijkheid van de autoriteiten dat het verloop van de procedure is weergegeven in een dossier.

- Het dossier over het feitenonderzoek moet laten zien hoe het onderzoek is uitgevoerd, welke feiten een rol hebben gespeeld in de besluitvorming en hoe de afweging is gemaakt.

30. Zie verder *Bruning & Van der Zon 2022*, p. 7.

31. *VN-Kinderrechtencomité 2009*.

32. *EHRM 8 juli 1987, W. t. Verenigd Koninkrijk, Series A no. 121, par. 59*.

33. *EHRM 14 januari 2003, K.A. t. Finland, Appl. No. 27751/95, par. 103-104*.

34. *EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t. Noorwegen [GC], No. 37283/13, par. 223*.

35. *EHRM 29 maart 2016, Kocherov & Segeyeva t. Rusland, Appl. No. 16899/13, par. 115-116, en Forder 2016*.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

2.3.3 Toegang tot informatie

2.3.3.1 Algemene informatie

Het recht op toegang tot informatie houdt in dat mensen toegang hebben tot informatie over hun rechten en de beslissingen en handelingen van de overheid die gevolgen hebben voor hun rechten. Dit recht is van toepassing op het gehele traject van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Zo moet er algemene informatie over bijvoorbeeld jeugdhulp beschikbaar zijn: met welke problemen kan men terecht bij een wijkteam, wat kan degene die om hulp vraagt verwachten en welke voorwaarden gelden er voor toegang tot hulp. Ook moet er algemene informatie beschikbaar zijn over de verschillende jeugdbeschermingsmaatregelen en onder welke voorwaarden de overheid deze mag opleggen. Algemene informatie over procedurele kwesties dient eveneens beschikbaar te zijn. Dat betreft informatie over de mogelijkheid bijstand en ondersteuning te krijgen en over de mogelijkheid een klacht in te dienen tegen het handelen of nalaten van een jeugdbeschermer of bezwaar te maken tegen een besluit. Dit recht brengt voor de overheid positieve verplichtingen mee om die informatie proactief beschikbaar en toegankelijk te maken voor iedereen, ook voor mensen met een beperking en waar nodig met ondersteuning.

- De overheid zorgt voor informatie over jeugdhulp, jeugdbescherming en procedures die voor iedereen toegankelijk is.

2.3.3.2 Op individuele situatie toegespitste informatie

Als sprake is van stappen in de richting van een jeugdbeschermingsmaatregel, hebben ouders en kinderen het recht te weten wat dat inhoudt, welke informatie daaraan ten grondslag ligt en wat hun rechten in het besluitvormingsproces zijn. Zonder toegang tot deze informatie kunnen ouders niet reageren op de informatie waarover de autoriteiten beschikken en niet participeren in de besluitvormingsprocedure om hun kant van het verhaal naar voren te brengen.³⁶ Uit dit recht van burgers vloeit een verplichting voort voor de autoriteiten tot het tijdig verschaffen van informatie over een besluit en over de bevoegdheden die zij kunnen inzetten.³⁷

- De overheid zorgt ervoor dat instanties ouders en kinderen tijdig en duidelijk informeren over de maatregelen die zij overwegen in te zetten en de redenen die daaraan ten grondslag liggen.

2.3.3.3 Informatie voorafgaand aan en tijdens de gerechtelijke procedure

Op de gerechtelijke procedure zijn specifieke normen van toepassing. Een belangrijk onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het recht op een eerlijke en gelijke behandeling van partijen (equality of arms). In procedures over jeugdbeschermingsmaatregelen is vaak sprake van ongelijke posities van partijen. Professionele instanties zijn gewend aan het optreden in rechtszaken, weten welke eisen rechterlijke instanties aan bewijsstukken stellen en beschikken over de middelen om (aanvullende) bewijsstukken te laten maken.³⁸ Dat alles geldt bijna nooit voor ouders en kinderen. Die verschillende uitgangsposities vragen om compensatie zodat toch zoveel mogelijk een eerlijke en gelijke behandeling van partijen ontstaat. Daarbij is extra aandacht nodig voor ouders in een kwetsbare situatie, bijvoorbeeld als sprake is van een verstandelijke beperking. Significante verschillen in de toegang tot relevante

36. EHRM 17 december 2002, *Venema t. Nederland*, Appl. No. 35731/97, par. 92.

37. De Jong 2017.

38. Forder 2016.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

informatie of het kunnen horen van partijen zijn niet aanvaardbaar.³⁹ Dat zou de mogelijkheid van ouders daar een reactie op voor te bereiden en daadwerkelijk te participeren tijdens de zitting belemmeren. Wanneer nodig, hebben mensen tijdens het proces recht op ondersteuning.

- Instanties zijn ervoor verantwoordelijk dat ouders toegang hebben tot informatie die relevant is voor de rechtszaak over een jeugdbeschermingsmaatregel, waar nodig met ondersteuning.

2.3.4 Participatie van ouders in de besluitvormingsprocedure

Uit art. 8 EVRM vloeit het recht van ouders op participatie in de besluitvormingsprocedure voort. Ook dit recht geldt voor het hele traject van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Instanties moeten de mening van ouders serieus nemen en hen voldoende inzage geven in alle relevante stukken. Zij hebben het recht in de besluitvormingsprocedure te participeren op zo'n manier dat zij in staat worden gesteld hun belangen te beschermen. Bij de beoordeling of dat het geval is geweest moeten de specifieke omstandigheden van de zaak en de ernst van de te nemen beslissingen in acht worden genomen. Als de ouders onvoldoende hebben kunnen participeren, kan de inbreuk niet als 'noodzakelijk' in de zin van art. 8 lid 2 EVRM worden beschouwd.⁴⁰ Participatie van ouders in de besluitvormingsprocedure is niet altijd mogelijk of betekenisvol. Dat is bijvoorbeeld het geval als ouders onvindbaar zijn of wanneer zich een noodsituatie voordoet. Het kan zelfs onwenselijk zijn ouders te betrekken. Dat kan spelen in de situatie dat de ouders een onmiddellijke bedreiging vormen voor het kind en een melding vooraf de effectiviteit van de maatregel teniet kan doen.⁴¹ De beslissing dat participatie niet mogelijk of betekenisvol is kan ook volgen uit een voortdurend proces van monitoring door de autoriteiten. Ook is het mogelijk dat op basis van het reguliere contact tussen de verantwoordelijke professionals en de ouders de mening van de ouders aan de autoriteiten wordt overgebracht.⁴²

- Instanties zijn ervoor verantwoordelijk dat ouders in de gelegenheid worden gesteld in de besluitvormingsprocedure te participeren en voor hun belangen op te komen.

2.3.4.1 Participatie van ouders in de gerechtelijke procedure

Uit het recht op een eerlijke en gelijke behandeling van partijen volgt dat beide partijen worden gehoord en dat er een debat op tegenspraak plaatsvindt. Het is cruciaal dat partijen daadwerkelijk 'gehoord' worden, in die zin dat de rechter hun punten in overweging neemt. De rechter moet een behoorlijk onderzoek doen naar de door partijen ingebrachte stukken, motiveringen en bewijs.⁴³ De rechter moet ervoor waken zich niet alleen te baseren op informatie van officiële instanties, maar moet de door de ouder aangedragen informatie meewegen.⁴⁴

- De overheid is verantwoordelijk voor het waarborgen van het recht van ouders te worden gehoord en voor een proces waarin een debat op tegenspraak plaatsvindt.

2.3.4.2 Deskundigenonderzoek

Ouders hebben het recht om ingebrachte deskundigenrapporten te betwisten en zelf rapporten van deskundigen in te brengen om hun kant van het verhaal te onderbouwen. Als een van partijen de rechter vraagt om een kwestie opnieuw te laten onderzoeken

39. EHRM 23 mei 2016, *Avotiņš t. Letland*, Appl. No. 17502/07, par. 119.

40. EHRM 19 februari 2013, *B. t. Roemenië (No. 2)*, Appl. No. 1285/03, par. 113-114.

41. EHRM 12 juli 2001, *K. & T. t. Finland [GC]*, Appl. No. 25702/94, par. 166.

42. EHRM 19 februari 2013, *B. t. Roemenië (No. 2)*, Appl. No. 1285/03, par. 113-114.

43. *Barkhuysen & Van Emmerik*, pp. 251-252.

44. EHRM 6 oktober 2015, *N.P. t. Moldavië*, Appl. No. 58455/13, par. 74 e.v.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

door een deskundige, of een second opinion over bepaalde zaken wil laten geven, is het voornamelijk aan de rechter om te beoordelen of dat zinvol is. De rechter moet daarbij alle omstandigheden van het geval meewegen. Een afwijzing dient behoorlijk te worden gemotiveerd.⁴⁵ Een verzoek om een deskundigenonderzoek in jeugdbeschermingszaken kan alleen worden toegewezen als het mede tot een beslissing in de zaak kan leiden en niet strijdig is met het belang van het kind. De rechter kijkt dan naar zaken zoals ongewenste vertraging van de procedure en hoe belastend het voor het kind is om aan het onderzoek mee te werken.⁴⁶

- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat ouders het recht op het betwisten van deskundigenrapporten kunnen uitoefenen en zelf rapporten van externe deskundigen kunnen inbrengen.

2.3.4.3 Ondersteuning van ouders in de procedure

Uit art. 8 EVRM vloeit voort dat ouders hun recht op participatie in de besluitvormingsprocedure effectief moeten kunnen uitoefenen; indien nodig hebben zij daarbij recht op juridische ondersteuning, bijvoorbeeld als zij mentale gezondheidsproblemen of een verstandelijke beperking hebben.⁴⁷ Extra beschermende maatregelen zijn nodig voor mensen in een kwetsbare situatie. Als iemand met, bijvoorbeeld, een psychische stoornis zonder juridische vertegenwoordiging tijdens de procedure niet in staat is effectief aan de procedure deel te nemen of zijn belangen te laten verdedigen, kan dat een schending van art. 8 EVRM opleveren.⁴⁸ Bij de beoordeling of er een recht op juridische bijstand tijdens een gerechtelijke procedure over jeugdbeschermingsmaatregelen is, spelen verschillende factoren een rol: de complexiteit van de zaak en de aard van de gevolgen. Hoe complexer en ingrijpender, des te meer is juridische bijstand nodig om de zaak te kunnen begrijpen, en daarmee effectief te kunnen participeren.⁴⁹

45. EHRM 9 december 2021, *Hamzagić t. Kroatië*, par. 41-43.

46. Concl. A-G. M.L.C.C. *Lückers*, 15 september 2023, ECLI:NL:PHR:2023:801, par. 2.3 (met verdere verwijzingen).

47. *Bruning & Van der Zon* 2022, p. 7.

48. EHRM 19 februari 2013, B. t. *Roemenië (No. 2)*, Appl. No. 1285/03, par. 113-114.

49. EHRM 16 februari 2016, *Soares de Melo t. Portugal*, Appl. No. 72850/14, par. 116.

50. *Barkhuysen & Van Emmerik*, pp. 248-249.

Uit art. 6 lid 1 EVRM volgt dat het recht op toegang tot het recht effectief moet zijn. Dat betekent onder meer dat er gefinancierde rechtsbijstand beschikbaar moet zijn voor mensen die onvoldoende middelen hebben en rechtsbijstand nodig hebben voor een behoorlijke rechtspleging.⁵⁰

- De overheid zorgt ervoor dat ouders toegang hebben tot de ondersteuning die nodig is om te kunnen participeren in de besluitvormingsprocedure. Zij heeft daarbij extra aandacht voor mensen in een kwetsbare situatie die worden geconfronteerd met ingrijpende maatregelen.
- De overheid zorgt ervoor dat het recht op toegang tot het recht effectief is en zorgt voor gefinancierde rechtsbijstand wanneer nodig.

2.3.5 Participatie van kinderen in de besluitvormingsprocedure

2.3.5.1 Participatie als recht van het kind

Artikel 12 IVRK garandeert het recht van kinderen die in staat zijn hun mening te vormen in de besluitvormingsprocedure te worden betrokken. Dat omvat het recht in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft. Uit onderzoek blijkt hoe belangrijk dit recht is voor kinderen.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

Zij vinden het zelf belangrijk dat hun mening wordt gehoord en meegewogen en dat zij worden betrokken bij belangrijke beslissingen in hun leven. Er zijn ook nadelen aan verbonden, zoals stress en mogelijke loyaliteitsconflicten naar een ouder of soms beide ouders. Ondanks dat laat onderzoek zien dat de negatieve aspecten niet opwegen tegen het belang van participeren.⁵¹ Het EHRM heeft geoordeeld dat de procedurele waarborgen ook voor kinderen gelden in gerechtelijke en administratieve procedures die hun rechten onder art. 8 EVRM raken. Het Hof verwijst daarbij expliciet naar art. 12 IVRK en de algemene aanbeveling van het Kinderrechtencomité over deze bepaling. Het voegde daaraan toe dat niet gezegd kan worden dat kinderen die in staat zijn hun eigen mening te vormen voldoende betrokken waren in de besluitvormingsprocedure als zij niet de gelegenheid hebben gekregen gehoord te worden en hun mening te uiten.⁵² Het gaat om een recht van het kind te worden gehoord, geen plicht: het kind heeft ook het recht niet deel te nemen aan de procedure.

- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat het kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen kan participeren in de besluitvormingsprocedure over maatregelen die het aangaat.

2.3.5.2 Kindvriendelijke omgeving en deskundigheid

Om te garanderen dat kinderen hun recht te worden gehoord effectief kunnen uitoefenen, dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Er moet rekening worden gehouden met de individuele en sociale situatie van het kind en met diens gevoelens en leeftijd. Het kind moet zich gerespecteerd en veilig voelen om zijn meningen te uiten; de omgeving waarin het horen plaatsvindt mag niet intimiderend zijn. Het kind moet niet vaker dan nodig worden gehoord, vooral niet als het gaat om het onderzoeken van schadelijke gebeurtenissen. Het kind moet zijn geïnformeerd over de zaken, opties en mogelijke beslissingen die worden genomen en over de mogelijke gevolgen daarvan. Het kind moet ook geïnformeerd zijn over de omstandigheden waaronder het zijn mening zal geven.⁵³ Specifieke aandacht is nodig voor de zorg voor kindvriendelijke informatie, voldoende steun om voor zichzelf op te komen en goed opgeleide professionals. Verder moet er aandacht zijn voor de inrichting van de rechtszaal, de kleding van rechters en advocaten, schermen en aparte wachtruimtes.⁵⁴ Degenen die het kind horen, moeten over de daartoe noodzakelijke deskundigheid en ervaring beschikken. Om het belang van het kind goed te kunnen vaststellen, zou, waar mogelijk, een multidisciplinair team van deskundigen moeten zijn betrokken.⁵⁵

51. Peper & Smeets 2020, pp. 126-127.

52. EHRM 3 september 2015, M. & M. t. Kroatië, Appl. No. 10161/13, par. 181.

53. VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 23-25.

54. VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 34.

55. VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat deskundige instanties de omstandigheden scheppen waarbinnen het kind effectief en veilig zijn mening kan uiten.
- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat het horen van kinderen door instanties op deskundige wijze gebeurt.

2.3.5.3 Goed horen

Horen is meer dan alleen maar luisteren naar het kind: de mening van het kind dat in staat is zijn mening te vormen moet serieus in overweging worden genomen. Of dat het geval is, moet per zaak worden bekeken: is het kind in staat zijn mening over zaken op een redelijke en onafhankelijke manier te uiten? Hoe groter de impact van de uitkomst op het leven van het kind, hoe relevanter het is dat er een goede vaststelling komt van de rijpheid van

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

dat kind.⁵⁶ Bij het recht van het kind dat zijn mening serieus wordt genomen, hoort ook de verantwoordelijkheid om te regelen dat het kind geïnformeerd wordt over de uitkomst van het proces en uit te leggen hoe zijn mening daarin een rol heeft gespeeld. Dit draagt eraan bij dat het kind de gelegenheid heeft om met een nieuw voorstel te komen, of bezwaar kan maken tegen het besluit.⁵⁷

- Instanties zijn ervoor verantwoordelijk dat zij de mening van het kind in overweging nemen en dat laten blijken in een terugkoppeling aan het kind.

2.3.5.4 Ondersteuning van kinderen in de procedure

Het kind kan rechtstreeks worden gehoord of door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling (art. 12 lid 2 IVRK). Waar mogelijk zou het kind rechtstreeks moeten worden gehoord.⁵⁸ Het kind kan zich laten vertegenwoordigen door een of beide ouders (al kan dan sprake zijn van tegengestelde belangen), een advocaat of iemand anders, bijvoorbeeld een sociaal werker. In het geval van vertegenwoordiging is het cruciaal dat de mening van het kind goed wordt overgebracht aan degenen die de beslissingen nemen. Vertegenwoordigers moeten voldoende kennis hebben van de procedures en ervaring in het werken met kinderen. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat ze uitsluitend de belangen van het kind vertegenwoordigen. Staten zouden gedragscodes moeten hebben voor vertegenwoordigers die worden aangewezen om de mening van het kind te vertegenwoordigen.⁵⁹

- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat het kind informatie krijgt over de procedure en de mogelijkheden die er zijn zich te laten ondersteunen of te vertegenwoordigen.
- De overheid is ervoor verantwoordelijk dat de ondersteuner of vertegenwoordiger van het kind specifieke deskundigheid heeft en opkomt voor de belangen van het kind.

2.3.6 Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter

2.3.6.1 Inleiding

Het recht op een effectief rechtsmiddel is cruciaal voor de bescherming van de rechten van mensen en een onmisbaar element van rechtsbescherming. Het houdt in dat mensen in staat worden gesteld hun recht te halen. Zij hebben recht op toegang tot de gerechtelijke procedure en een eerlijk proces bij een onafhankelijke en onpartijdige instantie, bij voorkeur een rechter. Het recht op een effectief rechtsmiddel is in verschillende verdragen expliciet gegarandeerd, zoals in art. 13 EVRM. Een 'nationale instantie' hoeft niet per se een rechterlijke instantie te zijn; dat kan ook een administratieve instantie zijn, mits deze onafhankelijk en onpartijdig is en de procedure voldoende waarborgen kent. De procedure voor de nationale instantie moet doeltreffend zijn. De nationale instantie moet de bevoegdheid hebben een bindende beslissing te nemen en rechtsherstel kunnen bieden. Het recht op een effectief rechtsmiddel is niet opgenomen in het IVRK. Een belangrijke aanvulling op dit verdrag is het Derde Facultatieve Protocol. Dit maakt het mogelijk dat degene die meent dat diens rechten onder het IVRK zijn geschonden een klacht kan voorleggen aan het Kinderrechtencomité.

56. VN-Kinderrechtencomité
2009, par. 28-30.

57. VN-Kinderrechtencomité 2
009, par. 45.

58. VN-Kinderrechtencomité
2009, par. 35.

59. VN-Kinderrechtencomité
2009, par. 36-37.

2.3 Waarborgen voor een zorgvuldige procedure

Het kabinet heeft een principebesluit genomen om het Derde Facultatieve Protocol bij het IVRK te ratificeren.⁶⁰ Dat kan – en moet – aanleiding geven om de afdwingbaarheid van rechten voor de nationale rechter te verbeteren.

- De overheid is ervoor verantwoordelijk te zorgen dat kinderen en ouders een effectief rechtsmiddel hebben om hun rechten af te dwingen.

Hieronder volgt een korte beschrijving van het recht om een klacht in te dienen tegen handelen of nalaten door autoriteiten en om op te komen tegen een besluit als iemand meent dat daardoor zijn rechten worden geschonden. Het kan daarbij gaan om materiële en procedurele rechten.

2.3.6.2 Klachtprocedures

Interne klachtprocedures moeten toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor mensen die minder mondig zijn of over weinig middelen beschikken. ‘Toegankelijk’ betekent dat klachtprocedures laagdrempelig moeten zijn. Er dient toegankelijke informatie te zijn over de vraag waar men terecht kan met wat voor klacht, welke voorwaarden daarvoor gelden, welke stappen men moet zetten voor het indienen van een klacht, en welke oplossing de klachtprocedure kan bieden. Wanneer nodig moeten mensen ondersteuning kunnen krijgen bij het indienen en de behandeling van hun klacht. Besluiten van autoriteiten en beslissingen van de rechter moeten zo duidelijk zijn gemotiveerd dat ouders kunnen deelnemen in de verdere besluitvorming door bezwaar of hoger beroep aan te tekenen tegen het besluit. De relevante stukken moeten duidelijk zijn en de overwegingen helder.⁶¹

- Instanties zijn ervoor verantwoordelijk dat duidelijk is bij wie men terecht kan om een klacht in te dienen, zo nodig met ondersteuning.

2.3.6.3 Toegang tot de rechter

Het recht op toegang tot de rechter is onderdeel van het recht op een eerlijk proces, dat is gegarandeerd in art. 6 lid 1 EVRM. Deze bepaling garandeert het recht op een eerlijk proces bij de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten. Het recht het ouderlijk gezag uit te oefenen, met inachtneming van de daarmee corresponderende verantwoordelijkheden, is een wezenlijk onderdeel van het gezinsleven zoals gegarandeerd in art. 8 EVRM.⁶² Daarmee is het een burgerlijk recht in de zin van art. 6 lid 1 EVRM.⁶³ Hoewel art. 6 EVRM geldt voor iedereen, betekent dat niet automatisch dat minderjarigen er een zelfstandig recht op toegang tot de rechter aan kunnen ontleen. Het IVRK legt het recht op zelfstandige toegang tot de rechter voor het kind niet met zoveel woorden vast. Voor een gang naar de rechter is het daarom niet uitgesloten dat het kind afhankelijk is van zijn wettelijke vertegenwoordiger. Aangezien dat in beginsel de ouders zijn, kan dat knelpunten opleveren als de belangen van ouders en kind tegenstrijdig zijn. De Nederlandse wet geeft de rechter de mogelijkheid een bijzondere curator te benoemen voor dergelijke gevallen (art. 1:250 BW). Een algehele onmogelijkheid voor minderjarigen om zonder tussenkomst van een wettelijke vertegenwoordiger een procedure bij de rechter te starten, zou betekenen dat zij niet voor hun rechten kunnen opkomen. Over de vraag of, en zo ja, hoe de rechtspositie van het kind kan worden verbeterd wordt al jaren hevig gedebatteerd.⁶⁴ Uit art. 12 IVRK, gelezen in samenhang met art. 5 IVRK, leidt het Kinderrechtencomité af dat het kind in zijn ontwikkeling naar volwassenheid in toenemende mate in staat moet worden gesteld zelfstandig rechten uit te kunnen oefenen.⁶⁵

60. Kamerstukken II 2022/23, 24170, nr. 284.

61. EHRM 14 januari 2003, K.A. t. Finland, Appl. No. 27751/95, par. 103-104.

62. EHRM 28 november 1988, Nielsen t. Denemarken, Appl. No. 10929/84, Series A, Vol. 144, par. 61.

63. Concl. A-G L. Strikwerda, 27 mei 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AS7054, par. 13.

64. Zie bijvoorbeeld Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2020, afl. 10.

65. VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 84-85.

2.4 Algemene verplichtingen om tot effectieve rechtsbescherming te komen

Een andere relevante bepaling is art. 13 IVRPH, dat het recht van mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang tot een rechterlijke instantie garandeert.

- De overheid is verantwoordelijk dat het kind effectief kan participeren in een gerechtelijke procedure die het aangaat.

Tot slot gaat de Adviescommissie in dit hoofdstuk kort in op een aantal algemene verplichtingen om effectieve rechtsbescherming te bieden. De implementatie van kinderrechten en mensenrechten op nationaal niveau is een kernverplichting in de toepasselijke verdragen. Deze houdt in dat staten alle relevante maatregelen moeten treffen om te garanderen dat overheidsfunctionarissen geen mensenrechten schenden. Daartoe behoort ook de verplichting om op te treden als derden inbreuken op mensenrechten maken en een rechtsmiddel te bieden als er een inbreuk op een recht is. Dat is nodig om de rechten effectief te laten zijn en in de praktijk te garanderen.⁶⁶ De verplichting tot effectieve bescherming van mensenrechten rust op de staat als geheel. Dat betekent dat elk overheidsorgaan de verplichting heeft mensenrechten te beschermen, van gemeenten tot uitvoeringsinstanties. Ook als verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd, behoudt de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid voor het garanderen van mensenrechten. Als overheidsinstanties (uitvoerings)taken uitbesteden aan private partijen, dienen zij zich ervan te verzekeren dat dit niet leidt tot inbreuken op mensenrechten. Dat betekent dat de overheid de verplichting heeft te onderzoeken of wetgeving, beleid en praktijk in overeenstemming zijn met mensenrechten. Zo niet, dan zijn maatregelen noodzakelijk.

In dit hoofdstuk is de focus gelegd op het recht op eerbiediging van het gezinsleven en rechtsbescherming bij jeugdbeschermingsmaatregelen en de procedurele verplichtingen die hieruit voortvloeien. De situatie in de praktijk komt uitgebreid aan de orde in de volgende hoofdstukken van dit advies. De Adviescommissie staat daarin ook stil bij rechtsbescherming in het vrijwillig kader. Op deze plaats benadrukt de Adviescommissie de relevantie van andere, voor het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming relevante mensenrechten en kinderrechten. Er zijn inmiddels talrijke onderzoeken die laten zien dat de toegang tot zorg en ondersteuning voor kinderen en ouders niet goed is gewaarborgd. Dat kan ernstige gevolgen hebben, zoals de verslechtering van de situatie van kinderen en hun gezinnen. Dat is meer dan zorgelijk en het feit dat het hier om kinderrechten en mensenrechten gaat onderstreept de urgentie om hier verandering in te brengen.

66. EHRM 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, Appl. No. 6289/73, par. 24.

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk heeft de Adviescommissie de meest relevante kinderrechten en mensenrechten die een rol spelen bij rechtsbescherming rond jeugdbeschermingsmaatregelen uiteengezet. Zij heeft hiermee in beeld gebracht aan welke eisen de procedure die inbreuk maakt op de bescherming van het recht op gezinsleven moet voldoen en hoe kan worden gegarandeerd dat een maatregel inhoudelijk voldoet aan de eisen die kinderrechten en mensenrechten stellen. In deze tussenconclusie zet de Adviescommissie deze eisen op een rijtje.

Het recht op eerbiediging van het recht op gezinsleven is een fundamenteel recht. Het omvat het recht van kinderen om bij hun ouders op te groeien. Als de overheid een jeugdbeschermingsmaatregel oplegt, vormt dat een inbreuk op dat recht. Dat is alleen toegestaan als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een maatregel mag alleen worden opgelegd op grond van een wet. Inbreuken zijn alleen toegestaan als ze een bepaald doel dienen, zoals de bescherming van kinderen tegen mishandeling of verwaarlozing. De kinderrechter beoordeelt of een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is. Daarbij moet hij alle belangen die een rol spelen afwegen, zoals het recht van het kind om op te groeien in een veilige omgeving en het recht van kinderen en ouders om bij elkaar te zijn. Het belang van het kind is daarbij de eerste overweging. Dat geldt ook bij beslissingen over het onderhouden van contact tussen het kind en diens ouders als ze niet meer bij elkaar wonen. Het uitgangspunt is dat contact wordt onderhouden, behalve als dat niet in het belang van het kind is. De rechter mag een maatregel opleggen als duidelijk is dat daar voldoende redenen voor zijn. Een ingrijpende maatregel zoals uithuisplaatsing mag niet als er minder vergaande mogelijkheden zijn om de problemen op te lossen. De maatregel mag niet verder gaan dan nodig. Dus als besloten is tot een uithuisplaatsing, mogen daar geen beperkingen bovenop komen die niet nodig zijn. Na een uithuisplaatsing moet de overheid hereniging proberen te bereiken, uiteraard alleen als dat in het belang van het kind is. Als het kind in een pleeggezin woont, bouwt het daarmee ook een gezinsleven op dat bescherming toekomt.

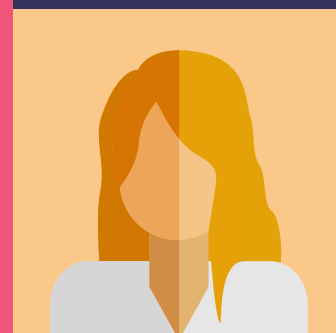
Een goede, zorgvuldige procedure is nodig om tot een goed besluit te kunnen komen. Dit hoofdstuk heeft dan ook veel aandacht besteed aan de eisen die kinderrechten en mensenrechten aan de procedure stellen. Het is van groot belang dat het onderzoek dat kan leiden tot het opleggen van een maatregel zorgvuldig is. Daarbij moet duidelijk zijn welke feiten een rol spelen bij de besluitvorming en hoe de belangen zijn afgewogen. Het recht van kinderen en ouders op informatie en participatie speelt een rol in alle fases van de hele procedure. Iedereen moet toegang hebben tot algemene informatie over jeugdhulp en jeugdbescherming en de procedures die er zijn. Wie met instanties te maken heeft, heeft het recht op tijdige en goed toegankelijke informatie over de situatie waarin hij zich bevindt. Kinderen en ouders hebben het recht te worden betrokken bij beslissingen die hen aangaan en daarbij zo nodig te worden ondersteund. Iedereen heeft het recht op eerlijke en gelijke behandeling in de gerechtelijke procedure. Dat betreft onder meer het recht op toegang tot stukken en de mogelijkheid een verzoek in te dienen om deskundigenonderzoek te laten uitvoeren. Wanneer nodig, heeft men daarbij recht op ondersteuning. Kinderen die in staat zijn hun mening te vormen, moeten door de rechter worden gehoord. Dat vraagt om specifieke deskundigheid en een kindvriendelijke omgeving.

2.5 Tussenconclusie

Wie meent dat er een inbreuk op het recht op eerbiediging van het gezinsleven is gemaakt, heeft het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel en toegang tot de rechter. Er moeten laagdrempelige klachtprocedures zijn. Wanneer nodig, hebben mensen recht op ondersteuning om een klacht in te dienen.

Alle onderdelen van de overheid hebben eigen verplichtingen om kinderrechten en mensenrechten na te leven. De centrale overheid is eindverantwoordelijk, wat betekent dat zij ervoor moet zorgen dat alle instanties, zoals lokale en regionale overheidsorganen en uitvoeringsinstanties, kinderrechten en mensenrechten naleven.

“Bij ingrijpende maatregelen waardoor het kind van zijn ouders is of wordt gescheiden, is het recht op informatie, participatie en ondersteuning enorm belangrijk.”



3.

Het recht op informatie, participatie en ondersteuning van kinderen en ouders in de besluitvormingsprocedure

3.1 Inleiding

In vrijwel ieder onderzoek gericht op de jeugdbescherming wordt het gebrek aan mogelijkheden voor kinderen en ouders om effectief te kunnen participeren als belangrijk knelpunt aangemerkt.⁶⁷ Kinderen en ouders voelen zich regelmatig onvoldoende gehoord in de procedure voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel. Zij vertellen dat zij niet goed zijn geïnformeerd over de mogelijkheid dat de bij het gezin betrokken hulpverleners de inzet van een maatregel overwegen, wat dat inhoudt, hoe en wanneer zij daarover hun eigen visie kunnen geven en wat daarvan het gewicht is. Dit knelt vooral bij de toepassing van ingrijpende maatregelen waar het kind van zijn ouders is of wordt gescheiden, zoals een uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging.

Zoals in het kinderrechten- en mensenrechtenkader uiteengezet is kunnen de maatregelen van jeugdbescherming niet los gezien worden van het vrijwillige jeugdhulpverleningsstelsel. Als de rechtsbescherming in het vrijwillig kader tekortschiet kan dat doorwerken in latere, meer ingrijpende fases van de procedure. Ouders en kinderen hebben vaak het gevoel dat wanneer zij in een vroeg stadium van de besluitvorming onvoldoende hebben kunnen participeren er een beeld over hen ontstaat waar zij moeilijk vanaf komen. Jeugdhulp is bedoeld om kinderen en ouders te helpen bij hun problemen en te zorgen dat kinderen gezond en veilig opgroeien. Maar die hulp is ook, ondanks de beste intenties, vaak een heftige ingreep in het leven van ouders en kinderen en dat betekent dat de overheid de verplichting heeft dit ingrijpen met goede waarborgen te omkleden.

Dit geldt eens te meer wanneer sprake is van drang.⁶⁸ Dan is formeel nog steeds sprake van vrijwillige hulpverlening. De drang houdt in het huidige systeem in dat een of enkele voorwaarden worden verbonden aan de hulpverlening, waaraan kinderen en ouders zich moeten houden. In de praktijk is gebleken dat de inzet van drangtrajecten heeft geleid tot een vertroebeling van het onderscheid tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader.⁶⁹ Door de verschillende wijzen waarop professionals in het kader van drang bevoegdheden uitoefenen is het voor ouders en kinderen vaak onvoldoende duidelijk dat het vrijelijk geven van toestemming nog steeds als voorwaarde geldt voor belangrijke beslissingen in het kader van jeugdhulp. Het is daarom voor kinderen en ouders cruciaal dat zij goed zijn geïnformeerd over de aard van de hulp, wat het betekent als professionals de hulp willen intensiveren en dat zij daar al dan niet toestemming voor kunnen geven. Het uitgangspunt van vrijelijk toestemming geven kan binnen de huidige drangtrajecten onvoldoende vorm krijgen, omdat door het druk zetten op gezinnen door voorwaarden te stellen een vrije keuze niet goed meer mogelijk is.

Vanaf het moment dat (nog) in het vrijwillige kader wordt onderzocht wat de problemen in een gezin zijn en welke hulp daarvoor nodig en beschikbaar is, moeten ouders en kinderen begrijpen hoe het systeem werkt, en welke rechten zij hebben. Zij moeten kunnen participeren in beslissingen over hulp en over hun dossier. En ze moeten daarbij ook de mogelijkheid hebben zich te laten ondersteunen.⁷⁰

In dit hoofdstuk gaat de Adviescommissie nader in op het recht van kinderen en ouders op informatie, participatie en ondersteuning in de besluitvormingsprocedure. Deze onderwerpen hangen nauw met elkaar samen en zijn alle drie van grote betekenis voor de rechtsbescherming van betrokkenen.

67. *Zonder volledigheid na te streven: Reflectiecommissie 2023, p. 76.; Bruning e.a. 2022b, p. 12; Bruning e.a. 2022a, p. 2; RSJ 2021.*

68. *Uitgebreid over drang Verkroost 2022, zie met name p. 368.*

69. *Verkroost 2023.*

70. *De term 'ondersteuning' heeft in de context van jeugdhulp en jeugdbescherming verschillende betekenissen. Het kan gaan om hulp voor gezinnen bij het aanpakken van problemen binnen het gezin. In dit hoofdstuk gebruiken we ondersteuning in de betekenis van een persoon die ouders en kinderen bijstaat voorafgaand aan en tijdens een gerechtelijke procedure.*

3.1 Inleiding

De paragrafen beginnen met een korte schets op hoofdlijnen van bestaande regelingen en de wijzigingen die het Toekomstscenario voorstelt. Vervolgens geeft de Adviescommissie de ervaringen en inzichten van gesprekspartners weer. Dit hoofdstuk sluit af met aanbevelingen over informatie, participatie en ondersteuning.



“Het gevoel niet gehoord te worden, vinden kinderen en ouders erg.”

3.2 Recht op informatie en participatie

3.2.1 Inleiding

Informatie speelt een sleutelrol bij rechtsbescherming. Als de informatie over de procedure onduidelijk is, of niet volledig, weten ouders en kinderen niet wat hen te wachten staat. Zij kunnen zich dan tekort gedaan voelen en niet serieus genomen. Dat is op zichzelf al problematisch. Daar komt bij dat onduidelijke of onvolledige informatie de mogelijkheid effectief te participeren belemmert. Ouders en kinderen die niet weten hoe de procedure verloopt of wat de reden is van een interventie, kunnen hun stem niet laten horen en niet op de voor hen beste manier deelnemen aan de besluitvormingsprocedure. Dat belemmert de acceptatie van de uitkomst van een procedure.

Kinderen en ouders hebben recht op alle informatie die nodig is om een beslissing te nemen die in hun belang is. Dat houdt in dat zij informatie krijgen over de kwesties die aan de orde zijn, welke opties er zijn, welke beslissingen kunnen worden genomen en wat daarvan de consequenties zijn. Ouders hebben het recht op een zodanige manier te participeren dat zij in staat worden gesteld hun belangen te beschermen. Het EHRM benadrukt in zijn jurisprudentie dat gelet op de ernstige gevolgen van beslissingen met betrekking tot de maatregelen van jeugdbescherming ouders in het besluitvormingsproces betrokken moeten worden. Dat moet op zodanige wijze dat met hun belangen behoorlijk rekening wordt gehouden.⁷¹ De verantwoordelijkheid ouders in staat te stellen te participeren ligt bij de instanties die bij de besluitvormingsprocedure zijn betrokken. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de centrale overheid, die moet garanderen dat instanties er in hun beleid en praktijk voor zorgen dat dit daadwerkelijk gebeurt.

Ook kinderen die in staat zijn hun mening te vormen hebben het recht op informatie en participatie in alle aangelegenheden die hen betreffen, waarbij rekening moet worden gehouden met hun leeftijd en rijpheid (art. 12 IVRK). Dat recht geldt voor procedures waarin wordt gesproken over hulpverlening en voor gerechtelijke procedures over jeugdbeschermingsmaatregelen (art. 9 lid 2 en art. 12 IVRK). Het recht op informatie ziet op de voorfase maar ook op de terugkoppeling aan het kind. Professionals moeten kinderen informeren over de beslissing en hoe zij zijn omgegaan met de mening die het kind heeft gegeven. Het kind heeft ook recht op informatie over de inhoud van de voorgestelde interventie. Dat houdt in dat betrokkenen het kind duidelijke informatie geven over de voorgestelde behandeling en de effecten daarvan.⁷² Het recht op informatie is een recht van het kind zelf: het is niet voldoende dat professionals de ouders informeren en ervan uitgaan dat die het kind informeren. De verplichting het kind te informeren rust op degenen die verantwoordelijk zijn voor het horen van het kind en de ouders of voogd van het kind.⁷³

3.2.2 Regelingen over informatie en participatie in het vrijwillig kader

Van vrijwillige jeugdhulpverlening is sprake als er toestemming is van ouders en kinderen, of, afhankelijk van de leeftijd van het kind, alleen van de ouders. Van echte toestemming kan alleen sprake zijn als betrokkenen goed zijn geïnformeerd en weloverwogen een besluit kunnen nemen (informed consent). De Jeugdwet beschrijft in hoofdstuk 7 hoe de jeugdhulpverlener betrokkenen dient in te lichten en te informeren. Een jeugdige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, wordt 'ingelicht op zodanige wijze als past bij zijn bevattingvermogen' (art. 7.3.1 Jeugdwet). Dat toestemming voor het verlenen van jeugdhulp vereist is tenzij het om een kindbeschermingsmaatregel gaat, is met zoveel woorden in de Jeugdwet vastgelegd (art. 7.3.4 Jeugdwet).

71. EHRM 17 december 2002, *Venema t. Nederland*, Appl. No. 35731/97, par. 91-92.

72. VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 100.

73. VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 25.

3.2 Recht op informatie en participatie

Voor jongeren tussen 12 en 16 jaar is toestemming van zowel de minderjarige als diens ouders met gezag of zijn voogd vereist (dubbele toestemming). Dat is niet van toepassing als het ontbreken van toestemming van de ouders ernstig nadeel voor de jongere zou opleveren, of als de jongere weloverwogen de hulp wil (art. 7.3.4 lid 2 Jeugdwet). Voor een kind jonger dan 12 is toestemming van de ouder met gezag vereist.⁷⁴ De wetgeving is uitgewerkt in richtlijnen, kwaliteitskaders en andere beleidsdocumenten van de verschillende professionele organisaties.⁷⁵ Het is in het kader van dit advies niet mogelijk en ook niet nodig om alle toepasselijke bindende en niet-bindende regelingen te noemen. Een overzicht is beschikbaar op de website voor Jeugd & Gezin, een website voor professionals die werken met jeugd en gezin.⁷⁶

74. Zie verder *Samenwerkende beroepsverenigingen 2020*.

75. Zie onder meer *Richtlijnen jeugd op de website <https://richtlijnenjeugdhulp.nl>*, en via *het Nederlands Jeugdinstituut. Het kwaliteitskader jeugd is beschikbaar via SKJ, en de beroepscode sociaal werk via BPSW*.

76. *Lam 2022*.

77. *Voor inzicht in de praktijk zie Verkroost & Bruning 2020*.

78. *Raad voor de Kinderbescherming 2023; Raad voor de Kinderbescherming 2021b*.

79. *Overigens kan de minderjarige van 12 jaar en ouder indien de ondertoezichtstelling is uitgesproken wel zelfstandig verzoeken: de GI te vervangen (art. 1:259 BW); de ondertoezichtstelling op te heffen (art. 1:261 BW); een geschil aan de rechter voor te leggen (art. 1:262b BW); een schriftelijke aanwijzing vervallen te verklaren (art. 1:264 BW); de uithuisplaatsing te beëindigen of de duur te bekorten (art. 1:265d BW) of de omgangsregeling te wijzigen (art. 1:265g BW)*.

3.2.3 Regelingen over informatie en participatie bij de overgang vrijwillig kader - dwang

Gesprekken over (het voortzetten van) vrijwillige jeugdhulp of het inzetten van een jeugdbeschermingsmaatregel vinden in de praktijk in veel regio's plaats in de vorm van Jeugdbeschermingstafels. Daar bespreken verschillende professionals gezamenlijk zorgen over minderjarigen. Minderjarigen en ouders kunnen hiervoor worden uitgenodigd en er actief aan deelnemen. Dit gebeurt in de praktijk. Daarbij kan het voorkomen dat minderjarigen alleen bij een deel van het overleg aanwezig zijn. Er zijn echter verschillen, omdat gemeenten de manier waarop ze hun taak om jeugdhulp te verlenen zelf kunnen vormgeven.⁷⁷ De tafels als zodanig kennen geen wettelijke basis en de rechten van kinderen en ouders enerzijds en de verantwoordelijkheden van professionals anderzijds om betrokkenen te informeren en te betrekken zijn dan ook niet uitgewerkt. Omdat bij deze overleggen vaak sprake is of kan zijn van drang of intensieve hulpverlening, knelt dat des te meer. Als een kind of ouder niet is uitgenodigd voor een gesprek, of niet goed is geïnformeerd over het doel van de bijeenkomst of de gang van zaken, ontstaat het risico dat er geen informed consent is voor een hulpverleningstraject. Zonder duidelijke regeling weten betrokkenen niet wat hun rechten zijn en kunnen zij geen stappen zetten. Ook al is hier formeel sprake van vrijwillige hulpverlening, in de praktijk is dit niet altijd duidelijk voor betrokkenen.

3.2.4 Regelingen over informatie en participatie in jeugdbeschermingsprocedures

Als de zorgen over de ontwikkeling van de minderjarige ernstig zijn en het vrijwillig kader onvoldoende blijkt om die zorgen weg te nemen, kan de Raad voor de Kinderbescherming een beschermingsonderzoek starten. De interne kwaliteitscriteria die hiervoor gelden zijn vastgelegd in het Kwaliteitskader 2023 en het Protocol beschermingszaken 2021.⁷⁸ De Raad werkt hierin vrij gedetailleerd uit hoe de informatievoorziening voor en participatie van kinderen en ouders gedurende het beschermingsonderzoek vorm moeten krijgen.

In de gerechtelijke procedure waarin een ondertoezichtstelling met of zonder uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging wordt verzocht is de minderjarige proces-onbekwaam.⁷⁹ De participatie van de minderjarige krijgt daarom hoofdzakelijk vorm door de in art. 809 Rv neergelegde plicht van de rechter de minderjarige in familie- en jeugdzaken op te roepen, in de literatuur ook aangeduid als het hoorrecht van kinderen.

Volgens deze bepaling neemt de rechter geen beslissing dan nadat het kind van 12 jaar

3.2 Recht op informatie en participatie

of ouder in de gelegenheid is gesteld zijn mening kenbaar te maken. Het kind onder de 12 jaar kan in de gelegenheid worden gesteld zijn mening kenbaar te maken. In het onderzoek Kind in proces (2020) over de procespositie en het hoorrecht van kinderen concludeerden Bruning e.a. dat de regelingen over de participatie van kinderen in civiele procedures verbetering behoeft. Zo bleek onder andere dat de leeftijd van 12 jaar in de praktijk fungeerde als strikte leeftijdsgrens voor uitoefening van het hoorrecht.⁸⁰ Binnen de rechterlijke macht is de praktijk van het kindgesprek al een aantal jaren volop in ontwikkeling. Zo zette de Rechtbank Amsterdam een succesvolle pilot met het uitnodigen van kinderen vanaf 8 jaar voor vier soorten zaken, waaronder kindbeschermingszaken, per 1 januari 2017 om in vast beleid.⁸¹ Uit navraag bij de rechtspraak blijkt ook dat andere rechtbanken kinderen tussen 8 en 12 jaar uitnodigen voor een kindgesprek, al is dit nog niet vastgelegd in professionele standaarden.⁸² Rechtbanken en gerechtshoven hebben in hun procesreglementen bepalingen over het kindgesprek opgenomen. Wat rechtbanken betreft, kan de rechter besluiten de minderjarige jonger dan 12 jaar te horen. Kinderen krijgen van de rechtbank een zogeheten kindbrief met een uitnodiging om hun mening kenbaar te maken in een brief aan de rechter of in een gesprek. Tijdens de mondelinge behandeling geeft de rechter kort en zakelijk weer wat de minderjarigen hebben verklaard.⁸³ De professionele standaard van gerechtshoven voor kindgesprekken gaat aanzienlijk verder.⁸⁴ Met verwijzing naar art. 12 IVRK bepaalt deze standaard dat de minderjarige wordt gehoord in alle procedures waarin op het moment van indiening van het verzoekschrift diens rechtspositie (mede) in het geding is, en in zaken waarbij sprake is van een informele rechtsingang van de minderjarige. Wat de leeftijd betreft biedt de in art. 809 Rv vermelde leeftijd enige houvast voor de invulling van het rijpheids criterium van art. 12 IVRK. Vervolgens biedt de standaard de ruimte om ook jongere kinderen te horen:

'Met inachtneming van het rijpheids criterium kunnen echter ook jongere kinderen worden gehoord, in het bijzonder wanneer daartoe een uitdrukkelijk en gemotiveerd verzoek van een belanghebbende of de minderjarige zelf wordt gedaan (...). Het rijpheids criterium kan vanaf een zekere leeftijd immers slechts worden getoetst doordat het kind wordt gehoord.' De professionele standaard werkt verder uit hoe het hof het kindgesprek organiseert en voert. Daarbij hebben de opstellers duidelijk rekening gehouden met het IVRK en de algemene aanbeveling van het Kinderrechtencomité over art. 12 IVRK. Voorafgaand aan het gesprek krijgen kinderen de brochure kindgesprek. Hierin staat uitleg over de gang van zaken en zijn verwijzingen opgenomen naar websites voor meer informatie voor kinderen, waaronder een filmpje.⁸⁵

Tot slot geldt sinds de invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen voor de meeste verzoeken dat in het verzoekschrift moet worden vermeld of, en zo ja, op welke wijze de inhoud dan wel strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en welke reactie hierop is gegeven (art. 799a lid 2 Rv). De wet komt hiermee tegemoet aan het uitgangspunt dat in de besluitvorming passend belang moet worden gehecht aan de mening van de minderjarige (zie art. 12 IVRK). De wet noemt hier geen leeftijdsgrens maar in de praktijk lijkt de leeftijd van twaalf jaar veelal als grens te worden gehanteerd. Uit de evalueer van de kindbeschermingswetgeving blijkt dat met name de GI's nauwelijks met twaalfminners spreken over de inhoud van het verzoekschrift en dat de mening van het kind lang niet altijd is weergegeven in het verzoekschrift.⁸⁶

80. Bruning e.a. 2020, p. 251.

81. Zie verder over de kindgesprekken bij de rechtbank Amsterdam: Smeets e.a. 2020, p. 163.

82. LOVF 2020, p. 10, deze standaarden noemen de leeftijd van 12 jaar voor zaken over ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing.

83. LOVF 2023, par. 8.3 en 8.4.

84. LOVF-H 2016.

85. Raad voor de Rechtspraak 2018.

86. Bruning e.a. 2022, p. 112.

3.2 Recht op informatie en participatie

3.2.5 Het Toekomstscenario over informatie en participatie in zowel het vrijwillig kader als in het gedwongen kader

Het Toekomstscenario noemt een aantal basisprincipes, waaronder 'rechtsbeschermend en transparant' en 'eenvoudig'. Als deze beginselen daadwerkelijk het uitgangspunt zijn in de toekomst van jeugdbescherming, kan dat de informatievoorziening en participatie van ouders en kinderen ten goede komen. Enerzijds vereist dat duidelijkheid naar ouders en kinderen over de inhoud en omvang van hun recht op informatie en participatie. Anderzijds moet duidelijk zijn welke verplichtingen de betrokken overheidsinstanties hebben om dat recht in de praktijk te garanderen. In het Toekomstscenario is op verschillende plaatsen enige aandacht voor informatie en participatie.

Het Toekomstscenario heeft vereenvoudiging van de procedure hoog in het vaandel staan. Het beoogt daarmee onder meer te bereiken dat het in de toekomst voor zowel het gezin als professionals duidelijk is wie welke taak en bevoegdheden heeft. De aanname is dat het stelsel daarmee begrijpelijker wordt voor ouders en kinderen. Het doel is dat zij de procedures begrijpen, en dat duidelijk is wat hun rechten en ieders verantwoordelijkheden zijn.⁸⁷ Uit het overzicht van wettelijke kaders⁸⁸ blijkt hoeveel verschillende wetten, regelingen, richtlijnen kwaliteitsstandaarden en protocollen van toepassing zijn op de verschillende partners die in het RVT moeten gaan samenwerken. Dat hier nog een grote uitdaging ligt voor de samenwerking is evident.⁸⁹ Niet alleen voor de betrokken organisaties is duidelijkheid en harmonisatie nodig, dat is ook nodig om de rechtsbescherming van kinderen en ouders goed en duidelijk te regelen.

Wat de inhoud van de informatie betreft, is het volgens het Toekomstscenario leidend dat het gezin op de hoogte moet zijn van de reden van de inzet van bepaalde hulp of ondersteuning. De toestemming van het gezin berust dan op volledige en juiste informatie over de reden en het doel van de interventie, en over de gevolgen die het weigeren van toestemming heeft (het zogenoemde informed consent).⁹⁰

In Bijlage 3 van het Toekomstscenario komen verschillende aspecten van informatie en participatie ter sprake. Zo stelt het Toekomstscenario dat de procedures bij het gedwongen kader en bij klachten transparant en navolgbaar moeten zijn. Het Toekomstscenario gaat ook in op het belang van duidelijke taal: praten en schrijven is feitelijk en gebeurt in begrijpelijke en duidelijke taal. Dit is nodig voor een goede aansluiting bij kind en (jong)volwassenen, én om interpretatieverschillen tussen professionals zo klein mogelijk te maken.⁹¹

⁸⁷ Toekomstscenario, par. 1.5.

⁸⁸ Lam 2022.

⁸⁹ Toekomstscenario, par. 5.1.

⁹⁰ Toekomstscenario, par. 2.1.2.

⁹¹ Toekomstscenario, par. 3.4.2.

⁹² Toekomstscenario, par. 3.4.2.

Wat informatie over procedures betreft stelt het Toekomstscenario dat het voor kind en gezin steeds duidelijk is hoe deskundige en onafhankelijke cliëntondersteuning te benaderen is. Procedures bij (onvrijwillige) hulp en klachten zijn transparant en navolgbaar. Kind en gezin(sleden) zijn op de hoogte van de procedures, hun rechten of weten waar informatie hierover beschikbaar is. Dit betekent ook dat de kennis en visie van organisaties en professionals over hoe te handelen bij zorgen over veiligheid of een ontwikkelingsbedreiging, eenduidig en beschikbaar zijn. Taalgebruik dient begrijpelijk, duidelijk en feitelijk te zijn, om aan te sluiten bij kind en (jong)volwassenen, en interpretatieverschillen tussen professionals zo klein mogelijk te maken.⁹²

3.2 Recht op informatie en participatie

De momenten en de wijze waarop ouders en kinderen participeren zijn echter nog nauwelijks uitgewerkt. Onder het kopje 'Gezinsgericht' zegt het Toekomstscenario dat beslissingen 'in samenspraak' met het gezin worden genomen.⁹³ Verderop staat dat besluiten zorgvuldig tot stand komen met hoor en wederhoor van het kind en het gezin.⁹⁴ Verzoekschrift en rapportages moeten begrijpelijk en goed onderbouwd zijn. Ook hier moet hoor en wederhoor zijn toegepast, zodat de stukken 'herkenbaar' zijn voor het gezin.⁹⁵ In het Toekomstscenario wordt onderscheid gemaakt tussen een eerste- en een uitgebreid onderzoek door het RVT. Het belang van informatie en participatie in het kader van deze onderzoeken komt echter niet of nauwelijks terug in het scenario. Waar het over het eerste onderzoek gaat, vermeldt het Toekomstscenario dat dit begint met het verzamelen van informatie 'samen met het betrokken gezin of gezinsleden'.⁹⁶ Een (familie)netwerkberaad kan onderdeel uitmaken van een uitgebreid onderzoek om vast te stellen wat er aan de hand is en waarom er geen overeenstemming is over wat er nodig is om de zorgen te verminderen.⁹⁷

Indien het Toekomstscenario wil bereiken dat ouders en kinderen zich daadwerkelijk gehoord en betrokken voelen bij de besluitvormingsprocedure, dan is het noodzakelijk dat in regels, beleid en uitvoering concreet wordt gemaakt wat informatie en participatie in de verschillende fases inhouden. Wie heeft wanneer welke rechten en welke verantwoordelijkheden brengt dat mee voor de betrokken professionals?

3.2.6 Adviezen en inzichten van gesprekspartners

3.2.6.1 Vrijwillig kader (lokaal team)

Uit de gesprekken die de Adviescommissie heeft gevoerd blijkt dat veel gesprekspartners erkennen dat de informatievoorziening voor en participatie van kinderen en ouders verbetering behoeven. Informatie is cruciaal in alle fases, ook bij het eerste contact. Professionals van lokale teams wijzen er echter op dat het vaak niet constructief is om ouders in een vroeg stadium te informeren dat zij zich zorgen maken over de ontwikkeling of veiligheid van een kind. Teveel informatie tegelijk geven maakt het gesprek complex en onoverzichtelijk voor kinderen en ouders. Bovendien is tijd nodig voor het opbouwen van een goede relatie met het gezin (wijkteams). De kennis en deskundigheid van professionals in lokale teams zijn ook belangrijk. Daarbij is gewezen op het belang van cultuursensitiviteit en de rol die ervaringsdeskundigen kunnen spelen, omdat zij raakvlakken met het gezin kunnen vinden. De professionals erkennen dat zij zelf ook beter op de hoogte zouden moeten zijn van de rechten van cliënten (wijkteams).⁹⁸

93. Toekomstscenario, par. 3.4.1.

94. Toekomstscenario, par. 3.4.2.

95. Toekomstscenario, par. 5.7

96. Toekomstscenario, par. 4.3.1.

97. Toekomstscenario, par. 4.3.2.

98. Zie ook Lenglet, Van Boven & Bruning 2023, p. 34-35.

Ervaringsdeskundigen vertelden dat het systeem van jeugdhulp erg ingewikkeld is en dat zij niet weten waar zij recht op hebben. Sommigen noemden in het bijzonder de onduidelijkheid over leeftijdsgrenzen. Ook is het voor hen lang niet altijd duidelijk hoeveel gewicht hun mening heeft in het proces. Zij hebben behoefte aan duidelijkere informatie om effectief te kunnen participeren. Ze benadrukken dat de problemen die de aanleiding zijn om jeugdhulp te vragen veel stress voor hen meebrengen. Dat is een factor die het verwerken van informatie belemmert. Wat de toegankelijkheid van informatie betreft, hoorde de Adviescommissie dat lokale teams vaak een folder verstrekken, maar dat dit niet voor iedereen de beste manier is om informatie te ontvangen (ervaringsdeskundige jongeren, RvdK). Informatie zou op meer manieren beschikbaar moeten worden gemaakt, zoals met behulp van beeld en video's (ervaringsdeskundige jongeren).

3.2 Recht op informatie en participatie

Het beschikbaar maken van informatie betekent meer dan uitleggen hoe het systeem in elkaar zit. Ervaringsdeskundige jongeren wijzen erop dat het belangrijk is dat je als kind in staat wordt gesteld zelf informatie op te zoeken of dat daarvoor onafhankelijke ondersteuning beschikbaar is. Zij willen voor de informatie niet afhankelijk zijn van de hulpverlener, die immers ook degene is die een verzoek om onderzoek kan indienen of kan beslissen over de inzet van bepaalde jeugdhulp (ervaringsdeskundige jongeren).

Diverse gesprekspartners wijzen erop dat kinderen beter moeten worden betrokken in het vrijwillig kader (KOM, gemeentelijke kinderombudsmannen, DCI, IGJ, Sombroek).⁹⁹ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) constateert dat lokale teams vaak niet met jongeren spreken over de hulpvraag zonder dat er een ouder bij is. De IGJ noemt het betrekken van jongeren 'essentieel', ook jongeren onder de twaalf jaar. Dat leidt tot een zo volledig mogelijke probleemanalyse en bevordert dat jongeren achter het uiteindelijke plan en het ingezette hulpaanbod staan.¹⁰⁰ De IGJ constateert in een recent rapport over lokale teams dat professionals weliswaar bekend zijn met bestaande professionele richtlijnen over participatie van jongeren en ouders, maar niet altijd volgens deze richtlijnen werken.¹⁰¹ Tot slot is gewezen op het belang van terugkoppeling van belangrijke beslissingen aan kinderen (Sombroek)

3.2.6.2 Overgang vrijwillig naar gedwongen kader

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd wordt het beeld bevestigd dat het voor gezinnen lang niet altijd duidelijk is wanneer vrijwillige hulp kan overgaan in niet-vrijblijvende hulp; zij zijn er niet van op de hoogte dat dit tussengebied bestaat (Raad voor de Kinderbescherming, ervaringsdeskundige ouder). Juist bij drang is het noodzakelijk dat professionals er niet van uitgaan dat ouders zelf een goede hulpvraag kunnen formuleren. Als betrokkenen onvoldoende zijn geïnformeerd en niet goed kunnen participeren, ontstaat het risico dat de hulp zonder hun toestemming wordt ingezet (Verkroost). Ouders voelen zich vaak niet goed meegenomen in de verschuiving van drang naar dwang (Gemeentelijke ombudsmannen, Raad voor de Kinderbescherming, DCI, SKJ, Jeugdstem, Jongerenpanel). Als zij zich overdonderd voelen, gaan ze in de weerstand, wat tot een reactie bij de jeugdbeschermer leidt (SKJ). Een geharmoniseerde werkwijze bij Jeugdbeschermingstafels ontbreekt, de procedure zou meer kindgericht moeten zijn (DCI). Mensen moeten ruimte ervaren om zelf keuzes te maken en professionals moeten daar goed mee kunnen omgaan (proeftuin Amsterdam). De Adviescommissie sprak ervaringsdeskundige jongeren die hadden ingestemd met uithuisplaatsing, maar daarbij hadden ervaren dat ze weinig invloed hadden en niet konden meebeslissen over waar zij naartoe zouden gaan en wanneer (Jeugdwelzijnsberaad).

3.2.6.3 Gedwongen kader

Jongeren hebben de Adviescommissie erop gewezen hoe belangrijk het is dat professionals zich ervan verzekeren dat informatie over een gedwongen maatregel echt goed is begrepen en welke rechten kinderen hebben als zo'n maatregel aan de orde is. De Commissie hoorde van jongeren dat zij de indruk krijgen dat het hun 'schuld' is dat er een maatregel wordt opgelegd. Ook is hen niet altijd duidelijk waarom hulp zich op hen richt en niet op hun ouders (Jeugdwelzijnsberaad, Partners voor Jeugd). In de manier waarop informatie wordt aangeboden zou men er rekening mee moeten houden dat kinderen dit soort

99. Zie ook *Kinderombudsman 2021. De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman zijn een onderzoek gestart naar de vraag of kinderen en ouders die gebruik maken van de vrijwillige jeugdzorg genoeg inspraak hebben op de oplossingen van hun hulpvraag of probleem. De resultaten zullen in de eerste helft van 2024 beschikbaar zijn.*

100. IGJ 2023, p. 6.

101. IGJ 2023, p. 14.

3.2 Recht op informatie en participatie

informatie niet zelf opzoeken, professionals zouden dit veel actiever moeten aanbieden (Jeugdwelzijnsberaad). Het belang van goede informatie voorafgaand aan een gesprek is meermaals benadrukt (Sombroek).

Jongeren lieten de Commissie weten dat zij niet goed op de hoogte waren van de mogelijkheid van een kindgesprek en hoe dat in zijn werk gaat. Zij benadrukten dat het nodig is dat het voor jongeren eerst goed duidelijk is wat het inhoudt, voordat zij een beslissing kunnen nemen of ze al dan niet een kindgesprek willen voeren. Zij stellen voor dat er filmpjes voor jongeren komen die goede uitleg geven (Partners voor Jeugd). Ook hoorde de Commissie van jongeren dat hen is afgeraden een gesprek met de rechter te hebben en zelfs dat professionals voor het kind beslisten dat het beter zou zijn niet te gaan. Sommige jongeren realiseerden zich achteraf dat ze wel hadden willen gaan. Zij zouden het goed vinden als rechters nagaan waarom een kind niet verschijnt bij een kindgesprek, omdat het voorkomt dat zij de uitnodiging niet hebben gezien (Partners voor Jeugd). In het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters wordt verslag gedaan van de ervaringen van betrokkenen met de gerechtelijke procedure. De meeste betrokkenen (ouders, pleegouders, advocaten) zijn van mening dat de informatievoorziening over de zitting tekortschiet: informatie is niet volledig en komt niet tijdig.¹⁰² Wat participatie betreft, geven ouders aan dat zij zich onvoldoende gehoord voelen. Dit heeft mede te maken met de korte tijd die beschikbaar is voor de behandeling van een zaak op de zitting.

3.2.6.4 Kennis en vaardigheden nodig voor effectieve participatie

Verschillende gesprekspartners wezen de Commissie erop dat het garanderen van het recht op informatie en participatie van kinderen en ouders alleen mogelijk is als de betrokken professionals zich respectvol naar hen gedragen, geen vooringenomen houding uitstralen en over de juiste vaardigheden beschikken om met hen te praten en echt naar hen te luisteren. Zij moeten ook deskundig zijn. Voor de omgang met ouders en kinderen zijn gedragsdeskundigen nodig, kinderen hebben een andere blik op hun belangen dan ouders. Nu schiet de kwaliteit van het horen tekort (KOM). Vooral ouders en kinderen benadrukten in de gesprekken dat dit voor hen cruciale elementen zijn om te kunnen spreken van een zorgvuldig onderzoek; zij willen in dossiers kunnen zien dat hun meningen zijn gehoord en meegenomen in de besluitvorming (KOM, gemeentelijke kindermiddelen, Team UHP-KOT, JBRR, Proeftuin Amsterdam, Partners voor Jeugd, ervaringsdeskundige ouders). De Commissie hoorde van diverse instanties en ouders dat gesprekken aan een Jeugdbeschermingstafel voor hen uitermate spannend zijn, ook al omdat zij met een groep professionals zitten. Zij voelen dat als één blok tegenover hen, waardoor zij niet de beleving hebben dat zij samen met hen een gesprek voeren. Ook komt het voor dat zij bang zijn om eerlijke antwoorden te geven (RSJ).

3.2.7 Tussenconclusie: informatie voor en participatie van kinderen en ouders in de toekomst

De Adviescommissie is gedurende haar onderzoek tot de conclusie gekomen dat de informatieverstrekking aan kinderen en ouders verbetering behoeft. Voor veel mensen is het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming ingewikkeld. Daar komt bij dat de situatie waarin zij zich bevinden stress kan meebrengen, wat het opnemen van informatie belemmert. Over participatie hoorde de Adviescommissie dat daar al te vaak obstakels zijn en dat ouders zich niet of niet goed gehoord voelen, en dat hulpverleners en rechters

¹⁰² Reflectiecommissie 2023, pp. 45-49.

3.2 Recht op informatie en participatie

te weinig recht doen aan hun kijk op de situatie. Ook is duidelijk dat er op het punt van informatie en participatie in het vrijwillig traject, waaronder de Jeugdbeschermingstafels, veel verschillen zijn tussen gemeenten, waardoor niet iedereen op gelijke wijze van informatie wordt voorzien en/of voldoende kan participeren in de besluitvorming. Deze vorm van rechtsongelijkheid ten aanzien van dit element van rechtsbescherming is onwenselijk. Ook als de betrokkenheid van de overheid vorm krijgt in het vrijwillig kader moeten kinderen en ouders voldoende worden betrokken in de besluitvorming. Waar het gaat om de participatie van kinderen in de gerechtelijke procedure, ziet de Commissie dat binnen de rechtspraak reeds stappen zijn gezet om kinderen eerder en actiever uit te nodigen voor het kindgesprek. Wel wordt duidelijk dat het niet volstaat informatie over het kindgesprek (en de gerechtelijke procedure in brede zin) beschikbaar te stellen in de verwachting dat kinderen zelfstandig deze informatie volledig tot zich nemen. De Commissie ziet het als een gedeelde verantwoordelijkheid van de rechtspraak en de ketenpartners om een actieve houding aan te nemen als het gaat om de informatievoorziening aan kinderen. Dit veronderstelt dat informatie niet alleen wordt overdragen, maar dat bij voorkeur ook zou moeten worden geverifieerd of de informatie door het kind is geraadpleegd en wordt begrepen.

De navolgende elementen van rechtsbescherming zouden gelet op het belang van informatie en participatie voor kinderen en ouders op niet vrijblijvende wijze moeten worden geregeld in het Toekomstscenario.

3.2.7.1 Aanbevelingen - Vrijwillige jeugdhulpverlening

Leg vast in de wet of andere regels:

- Een landelijke, uniforme regeling over procedurele rechten van kinderen en ouders zodra er betrokkenheid is van het lokale team.
- De verplichting dat het dossier een actuele weergave bevat van de mening van de minderjarige en de ouder(s) met gezag ten aanzien van het hulpverleningsplan.

Beleid en uitvoering:

- Zorg ervoor dat informatie over jeugdhulp beschikbaar en toegankelijk is voor iedereen. Betrek daarbij ervaringsdeskundige jongeren en ouders.
- Zorg ervoor dat professionals nagaan of de informatie is begrepen door jongeren en ouders.
- Bevorder het gebruik van professionele richtlijnen over het recht van ouders en jongeren die daartoe in staat zijn te worden betrokken bij het formuleren van de hulpvraag en de in te zetten hulp.

3.2.7.2 Aanbevelingen - Als het RVT betrokken is

Leg vast in de wet of andere regels:

- Een landelijke, uniforme regeling over procedurele rechten van kinderen en ouders die met een RVT te maken krijgen.
- Het recht van minderjarigen op informatie en participatie in de besluitvormingsprocedure. Hanteer als uitgangspunt dat iedere minderjarige tijdens een onderzoek door het RVT wordt gesproken, tenzij het ontwikkelingsniveau of de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige dit niet toelaten.

3.2 Recht op informatie en participatie

- Zorg dat het dossier na ieder onderzoek van het RVT een actuele weergave bevat van de mening van de minderjarige en de ouder(s) met gezag ten aanzien van onderzoek, de daarin voorgestelde vorm van hulpverlening en het kader waarbinnen de hulpverlening vorm moet krijgen.
- Zorg ervoor dat de regeling erin voorziet dat professionals rekening houden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind.
- Zorg voor een regeling waarin is neergelegd wanneer en op welke wijze belangrijke beslissingen aan het kind worden teruggekoppeld.

Beleid en uitvoering:

- Betrek ervaringsdeskundigen bij het vormgeven van de werkwijzen van het RVT. Evalueer de werkwijzen regelmatig en betrek daarbij ervaringsdeskundigen.
- Maak toegankelijke informatie beschikbaar over de bevoegdheden en de werkwijze van een RVT.
- Maak toegankelijk informatie beschikbaar over wanneer en op welke wijze het RVT ouders en kinderen informeert over de mogelijkheid te participeren.
- Zorg dat de professional bij het informeren rekening houdt met individuele omstandigheden, waaronder de leeftijd en ontwikkeling van het kind, en andere relevante factoren zoals een beperking en beheersing van de Nederlandse taal.
- Zorg dat kinderen effectief kunnen participeren door te zorgen voor een kindvriendelijke omgeving en deskundigheid in het horen van kinderen.¹⁰³
- Zorg dat de betrokken professional ouders en kinderen opnieuw goed informeert als het RVT een uitgebreid onderzoek start.
- Zorg dat professionals altijd duidelijk maken dat ouders en kinderen toestemming moeten geven voor de inzet van vrijwillige jeugdhulp.

3.2.7.3 Aanbevelingen - Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient

Leg vast in de wet of andere regels:

- De verplichting de mening van de minderjarige ook terug te laten komen in het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling, door toevoeging van art. 1:260 BW aan art. 799a lid 3 Rv.

Beleid en uitvoering:

- Neem in de professionele standaarden van de rechtspraak op dat het kind tussen de 8 en 12 jaar wordt uitgenodigd voor het kindgesprek, tenzij zijn belang zich hiertegen verzet.
- Zorg dat de rechtbank de minderjarige op passende wijze informeert over de vorm, de inhoud en het doel van het kindgesprek. Maak daarnaast professionals van de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's (mede)verantwoordelijk voor de voorbereiding op het kindgesprek.
- Zorg dat het opnemen van de mening van de minderjarige in het verzoekschrift in de werkwijze van alle ketenpartners wordt geïntegreerd. Hanteer hierbij geen leeftijdsgrens.

¹⁰³. Zie ook Kinderombudsman 2022.

3.3 Recht op ondersteuning

3.3.1 Inleiding

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er brede overeenstemming is dat er betere ondersteuning moet komen om effectief te kunnen participeren. Dat geldt zowel voor kinderen als voor ouders. Er zijn verschillende visies over welk type ondersteuning er op welk moment zou moeten zijn. Sommigen zien het meeste in een vertrouwenspersoon of een cliëntondersteuner, anderen menen dat al in een vroeg stadium een jurist noodzakelijk is. Sommigen zijn voorstander van ondersteuning vanaf het eerste contact met de overheid, anderen denken dat ondersteuning nodig is vanaf het moment dat sprake is van drang of dwang. Duidelijk is, dat er verschillende soorten ondersteuning nodig zullen zijn: niet alle kinderen en niet alle ouders hebben behoefte aan dezelfde soort ondersteuning. Verder is duidelijk dat met verschillende factoren rekening moet worden gehouden, zoals conflicterende inzichten en belangen tussen kinderen en ouders, de mate waarin het kind in staat is zijn eigen mening te vormen, de situatie van ouders met een licht verstandelijke beperking, en de situatie van ouders en kinderen die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn.

Kinderrechten en mensenrechten garanderen het recht van kinderen die in staat zijn hun eigen mening te vormen te worden gehoord in alle aangelegenheden die hen aangaan. Daaronder vallen beslissingen over gezondheid en bescherming.¹⁰⁴ Het heeft de voorkeur dat instanties kinderen rechtstreeks horen. Kinderen kunnen behoefte hebben aan verschillende vormen van ondersteuning en manieren waarop zij het beste kunnen worden betrokken. Als directe participatie niet mogelijk is, kan het kind zich laten vertegenwoordigen door een of beide ouders, de bijzondere curator, een advocaat of iemand anders. Vertegenwoordigers moeten specifieke deskundigheid hebben en uitsluitend de belangen van het kind vertegenwoordigen. De omgeving waarin instanties het kind horen en hun werkwijzen moeten kindvriendelijk zijn en aangepast aan de ontwikkelde vermogens van het kind. Er moet aandacht zijn voor verschillen tussen kinderen, instanties moeten rekening houden met hun leeftijd en ontwikkeling. Degenen die kinderen horen, moeten over de noodzakelijke deskundigheid en ervaring beschikken.

Het is hierbij belangrijk dat volwassenen, zowel ouders als professionals, niet te snel voor het (jonge) kind besluiten dat het gehoord worden te belastend zou zijn, of dat het kind niet in staat zou zijn diens eigen authentieke mening naar voren te brengen. Onderzoek wijst uit dat ook heel jonge kinderen in staat zijn hun mening over te brengen, mits daarvoor de juiste omstandigheden zijn gecreëerd en degene die het kind hoort over de juiste vaardigheden beschikt. Juist het feit dat een kind niet mag meepraten, kan stress veroorzaken en een gevoel buitengesloten te zijn. Bij de beslissing omtrent het horen van kinderen en het zorgen voor een passende omgeving dient rekening te worden gehouden met de individuele omstandigheden van het kind. Het is belangrijk dat het voor het kind duidelijk is dat het een recht is om te participeren en geen plicht. Dat kinderen beïnvloedbaar kunnen zijn en vaak worstelen met loyaliteit richting een of beide ouders, vraagt erom dat zij goede ondersteuning krijgen bij het horen. Dan kunnen zij participeren en zijn beschermd tegen druk en loyaliteitsconflicten.¹⁰⁵

104. Art. 12 IVRK en
Kinderrechtencomité 2009,
par. 32.

105. Peper & Smeets 2020, pp.
156-157.

3.3 Recht op ondersteuning

3.3.2 Regelingen over ondersteuning in het vrijwillig kader

Cliëntondersteuning is geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en geldt voor het gehele sociaal domein, dus ook voor hulp en ondersteuning op basis van de Jeugdwet. Gemeenten zijn verplicht ervoor te zorgen dat iedereen die met jeugdhulp te maken heeft toegang heeft tot een onafhankelijke cliëntondersteuner.¹⁰⁶ Gemeenten bepalen zelf hoe zij dat organiseren en ook welke eisen zij aan deze functionaris stellen. Zo verplicht de wet niet tot het beschikbaar stellen van een specifieke cliëntondersteuner jeugd.

Kinderen en ouders die te maken hebben met de inzet van jeugdhulp hebben het recht op toegang tot een vertrouwenspersoon.¹⁰⁷ Gemeenten hebben de verplichting kinderen en ouders daar tijdig op te wijzen (art. 2.5 Jeugdwet). Een vertrouwenspersoon is gratis en is er voor iedereen die gebruik maakt van jeugdhulp. De organisatie Jeugdstem speelt hierin een centrale rol, en wijst op haar brede taak in advisering en ondersteuning over praktische zaken rond jeugdzorg, de rechten die kinderen en ouders hebben en hoe men een klacht kan indienen.¹⁰⁸

Bij de eerdergenoemde Jeugdbeschermingstafels kunnen ouders en minderjarigen zich soms laten bijstaan door een familielid, iemand uit het sociale netwerk of een advocaat.¹⁰⁹

In dit verband vermeldt de Adviescommissie nog een recent onderzoek naar de versterking van de mogelijkheid van jeugdigen zich door een informele steunfiguur te laten bijstaan. Dat is 'een door de jeugdige zelfgekozen persoon uit het eigen informele netwerk', die de jeugdige ondersteunt in het kader van de hulpverlening.¹¹⁰ De samenwerking tussen professionals en steunfiguren verloopt niet altijd goed. Uit het onderzoek blijkt dat er overeenstemming is over het nut van een steunfiguur en dat extra inspanningen nodig zijn van professionals, organisaties en de overheid, of er nu een regeling in de Jeugdwet komt of niet.¹¹¹ De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer geïnformeerd dat er geen wettelijke regeling komt.¹¹²

3.3.3 Regelingen over ondersteuning in jeugdbeschermingszaken

Minderjarigen komen in beginsel niet zelf in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Als uitgangspunt geldt dat de minderjarige in familierechtelijke procedures procesonbekwaam is en wordt vertegenwoordigd door degene die met het gezag is belast (art. 1:245 lid 4 BW). Minderjarigen in de leeftijd van 16 tot 18 jaar die niet thuis wonen, kunnen wel een aanvraag indienen. Voor de minderjarige die te maken krijgt met een verzoek machtiging gesloten jeugdhulp ligt dit anders. De minderjarige is dan bekwam om in rechte op te treden. Hetzelfde geldt indien de minderjarige de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. Hieraan is verbonden dat de minderjarige in deze procedure recht heeft op rechtsbijstand. Art. 6.1.10 lid 4 Jeugdwet schrijft voor dat de rechter het bestuur van de raad voor rechtsbijstand ambtshalve last geeft tot toevoeging van een raadsman aan de jeugdige. Het recht op rechtsbijstand geldt voor alle jeugdigen voor wie om een machtiging gesloten jeugdhulp wordt verzocht en voor alle jeugdigen die in een instelling voor gesloten jeugdhulp verblijven.¹¹³

Voor ouders geldt als hoofdregel dat zij in aanmerking kunnen komen voor gesubsidieerde

106. Art. 1.11 (Wmo) definieert cliëntondersteuning als: 'Onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.' Art. 2.2.4 lid 1 Wmo: Het college draagt er in ieder geval zorg voor dat voor ingezetenen cliëntondersteuning beschikbaar is. Bij cliëntondersteuning is het belang van betrokkene uitgangspunt (art. 2.2.4 lid 2).

107. De Jeugdwet definieert een vertrouwenspersoon als volgt: 'persoon die beroepsmatig of niet incidenteel als vrijwilliger jeugdigen, ouders of pleegouders op hun verzoek ondersteunt bij de uitoefening van hun rechten jegens het college, de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, voor zover deze rechten samenhangen met de in deze wet geregelde onderwerpen,' en 'die onafhankelijk is van het college, de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling waarmee de jeugdige, zijn ouders of zijn pleegouders te maken hebben.'

3.3 Recht op ondersteuning

rechtsbijstand als zij aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen.

108. <https://jeugdstem.nl/wat-we-doen>

109. Verkroost 2019, p. 21.

110. De Boer e.a. 2023, p. 5.

111. De Boer e.a. 2023, p. 58.

112. Kamerstukken II, 2023/24, 31839, nr. 975.

113. De Jong-De Kruijf 2019, p. 340.

114. Raad voor Rechtsbijstand 2023.

115. Kamerstukken II, 2023/24, 31839, nr. 985, p. 4. Volgens de minister is het 'Met het beschikbare budget [...] niet mogelijk om generieke kosteloze rechtsbijstand in procedures gezagsbeëindiging én uithuisplaatsing structureel te borgen.'

116. Winter 2023, p. 2.

117. <https://stichtingbcn.nl/algemene-informatie/>

118. Toekomstscenario, par. 2.1.2. Zie art. 2.5 Jeugdwet, waarvan het eerste lid luidt: Het college informeert jeugdigen, ouders en pleegouders tijdig over de mogelijkheid gebruik te maken van de diensten van een vertrouwenspersoon.

119. Toekomstscenario, par. 2.1.2.

120. Toekomstscenario, par. 2.1.2, met verwijzing naar Bruning e.a. 2020.

Per 1 januari 2023 is een pilot kosteloze rechtsbijstand van start gegaan; deze loopt in beginsel tot 1 juli 2024. In het kader van de pilot kunnen ouders die te maken krijgen met een verzoek tot gezagsbeëindiging gebruik maken van kosteloze rechtsbijstand tijdens de procedure bij de rechtbank. Hiervoor wordt in principe één advocaat aangewezen voor beide ouders. Ouders kunnen van deze advocaat gebruik maken totdat de procedure bij de rechtbank is afgelopen en de rechtbank uitspraak heeft gedaan. Per 1 oktober 2023 is de pilot ook van toepassing op eerste verzoeken (spoed)uithuisplaatsing. De pilot geldt niet voor een eventueel hoger beroep en ook niet voor verlengingsverzoeken in eerste aanleg (in het geval van een uithuisplaatsing).¹¹⁴ De minister heeft de Tweede Kamer geïnformeerd dat het aan het nieuwe kabinet is om te besluiten over of en hoe verder wordt geïnvesteerd in de inzet van rechtsbijstand in kinderbeschermingsprocedures.¹¹⁵ Uit de eerste tussenrapportage van de evaluatie van de pilot blijkt dat er brede overeenstemming is onder de betrokken ketenpartners dat bijstand van ouders door een advocaat ten goede komt aan de rechtsbescherming van ouders in procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.¹¹⁶

3.3.4 Regeling over ondersteuning van kinderen bij belangenconflicten tussen ouders en kinderen

Art. 1:250 BW bepaalt dat de rechter een bijzondere curator kan benoemen als de belangen van ouders en kinderen over verzorging en opvoeding met elkaar in strijd zijn. Er moet sprake zijn van een wezenlijk conflict. De rechter kan ambtshalve overgaan tot benoeming, of op verzoek van een belanghebbende. Een minderjarige kan zelfstandig om de benoeming van een curator vragen. De bijzondere curator vertegenwoordigt de minderjarige in en buiten rechte. Een bijzondere curator kan advocaat zijn, maar bijvoorbeeld ook orthopedagoog. De bijzondere curator kan adviseren over hulpverlening die in het belang van de minderjarige en de gezinssituatie nodig is. De bijzondere curator kan ook optreden bij kinderbeschermingsmaatregelen en adviseren wat in het belang van het kind zou moeten gebeuren.¹¹⁷ De rechter kan overgaan tot een zogeheten duo-benoeming en twee bijzondere curatoren benoemen die de belangen van de minderjarige behartigen. Dat maakt het mogelijk dat er een advies komt van zowel een jurist als een gedragsdeskundige.

3.3.5 Het Toekomstscenario over ondersteuning

Volgens het Toekomstscenario moeten gezinsleden kunnen terugvallen op rechtswaarborgen en een onafhankelijke cliëntondersteuning en/of een vertrouwenspersoon, zoals voorzien in de Jeugdwet,¹¹⁸ en is bij inzet van een gedwongen maatregel altijd rechtsbijstand beschikbaar [voor ouders].¹¹⁹ In de procedure is ook 'specifiek en op maat' aandacht voor vertegenwoordiging van de belangen en de stem van de betrokken kinderen.¹²⁰

Het RVT wordt bij een gezin betrokken als het een melding krijgt van het lokaal team, de politie, andere professionals of een burger. Bij een melding heeft het RVT de verantwoordelijkheid snel het Lokaal Team te betrekken om samen te kijken wat nodig is.

'Leidend is dat het gezin op de hoogte moet zijn van de reden van de inzet van bepaalde hulp

3.3 Recht op ondersteuning

of ondersteuning. Zo berust de toestemming van het gezin op volledige en juiste informatie over de reden en het doel van de interventie, en over de gevolgen die het weigeren van toestemming heeft (het zogenoemde informed consent).¹²¹

Bijlage 3 van het Toekomstscenario gaat nader in op het beginsel 'Rechtsbeschermend en transparant', maar bevat geen details over ondersteuning. Volgens het Toekomstscenario is het voor kind en gezin 'steeds duidelijk hoe deskundige en onafhankelijke cliëntondersteuning te benaderen is.¹²² Cliëntondersteuning blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente en is voor cliënten gratis en onafhankelijk.¹²³

In Bijlage 4 komen het eerste en het uitgebreide onderzoek door het RVT aan bod. Volgens het Toekomstscenario is er 'deskundige en onafhankelijke cliëntondersteuning en/of een vertrouwenspersoon beschikbaar'. Het gaat hierbij over 'ondersteuning met informatie, advies en bemiddeling en kennis van zaken.¹²⁴ Voor vragen over de noodzaak van de inzet van een gedwongen maatregel is rechtsbijstand beschikbaar voor ouders. Voor ondersteuning bij het indienen van een klacht noemt het Toekomstscenario de mogelijkheid ondersteuning van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ, nu Jeugdstem) te krijgen.¹²⁵ De stem van het kind wordt verder genoemd in de passage over checks and balances in het Toekomstscenario: in verzoekschriften en rapportages 'is aandacht voor de belangen en de stem van de betrokken kinderen.¹²⁶ Hoe dat eruit dient te zien is niet uitgewerkt.

3.3.6 Adviezen en inzichten van gesprekspartners

Gesprekspartners hebben erop gewezen dat de ondersteuning van met name kinderen veel beter moet. Daar zitten verschillende aspecten aan, van het helpen begrijpen van de procedure en de inhoud van een overleg tot het vertegenwoordigen van het kind in gerechtelijke procedures. Een rode draad in de gesprekken is dat er iemand nodig is die onpartijdig is en er echt voor het kind is, die ervoor zorgt dat het kind zijn stem kan laten horen en dat de belangen van het kind centraal staan. Dit is volgens een groot deel van de gesprekspartners nu onvoldoende het geval. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan kinderen ligt nu in handen van ouders en/of de betrokken organisaties in de jeugdhulp en jeugdbescherming. Tot op heden geeft dat onvoldoende garanties dat het kind daadwerkelijk de ondersteuning ontvangt die noodzakelijk is om effectief te kunnen participeren.

De Kinderombudsman benadrukt de rechten die het kind heeft op basis van art. 12 IVRK. Om te bevorderen dat kinderen zoveel mogelijk zelf kunnen deelnemen aan een gesprek, is het stappenplan 'Het beste besluit' ontwikkeld, dat professionals in de praktijk kunnen toepassen om een kindvriendelijk onderzoek te doen. Het stappenplan is ook nuttig voor mensen die kinderen ondersteunen bij gesprekken.

De informatie over ondersteuning moet daadwerkelijk beschikbaar zijn en actief worden aangeboden. Het is niet voldoende dat er een folder ligt bij het sociaal team (VNJA). Onbekendheid met de beschikbaarheid van ondersteuning blijkt ook uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet. Veel ouders hebben aangegeven dat zij niet zijn geïnformeerd over het recht op cliëntondersteuning. Er zijn dan ook maar weinig ouders die er gebruik van hebben gemaakt.¹²⁸

121. Toekomstscenario, par. 1.3.

122. Toekomstscenario, Bijlage 3, par. 3.4.2.

123. Toekomstscenario, par. 2.3.2.

124. Toekomstscenario, Bijlage 4, par. 4.9.

125. Toekomstscenario, Bijlage 4, par. 4.9.

126. Toekomstscenario, Bijlage 5, par. 5.7.

127. Kinderombudsman 2022.

128. Friele e.a. 2018, p. 242.

3.3 Recht op ondersteuning

De Commissie heeft van ervaringsdeskundige jongeren te horen gekregen dat kinderen er behoefte aan hebben eerst te weten wat hen te wachten staat, zodat zij op basis daarvan hun mening kunnen geven over het soort ondersteuning dat zij nodig hebben in een gesprek of procedure. Er is iemand naast het kind nodig die voor het kind de vertaalslag kan maken in het gesprek met de professional (Platform Hope). Er zou een breed palet aan mogelijke ondersteuningsvormen moeten zijn, die kinderen op verschillende momenten kunnen inzetten (JBRR). Jongeren noemen het belangrijk dat ze iemand hebben die ze vertrouwen en die ze in vertrouwen kunnen spreken. De suggestie is gedaan een vertrouwenspersoon of ervaringsdeskundige naast het kind te zetten, 'geen hoge pief' zoals een advocaat (Jongerenpanel Partners voor jeugd). Kinderen hebben iemand nodig bij wie ze zich veilig voelen. Niet alle jongeren zijn ervan overtuigd dat de jeugdbeschermer die rol kan spelen, omdat die controle heeft over het leven van de jongere en omdat er te veel wisselingen zijn.

Hierboven is de Commissie al ingegaan op participatie van kinderen in bijeenkomsten van de Jeugdbeschermingstafel.¹²⁹ Dat ondersteuning al beschikbaar moet zijn in de fase dat kinderen spreken met de Jeugdbeschermingstafel lijkt breed geaccepteerd. Ondersteuning zou zo vroeg mogelijk beschikbaar moeten zijn, in een vorm die kinderen in staat stelt hun stem te laten horen. Het is belangrijk dat ondersteuning daadwerkelijk beschikbaar is, zo is erop gewezen dat er in Rotterdam slechts drie cliëntondersteuners zijn (gemeentelijke kindermobudsmannen). Verder ontving de Commissie informatie dat het niet bij alle Jeugdbeschermingstafels is toegestaan een ondersteuner mee te nemen, ook al zou dat wel goed zijn (DCI, ervaringsdeskundige ouder).

In het vrijwillig kader zou het kind een vertrouwenspersoon, mentor of advocaat moeten hebben. (VNJA). Voor JIM's (JIM: jouw ingebrachte mentor) en vertrouwenspersonen bestaan nog geen criteria. Voorgesteld wordt te overwegen daar meer uniformiteit in aan te brengen (gemeentelijke kindermobudsmannen). Benadrukt is dat er voldoende vertrouwenspersonen moeten zijn, er zijn er nu maar 120 op een populatie van 400.000 kinderen op jaarbasis die jeugdhulp ontvangen. Gemeenten weten niet altijd wat ze aan Jeugdstem hebben en zouden nog actiever kunnen wijzen op de diensten die deze organisatie kan bieden (Jeugdstem).

De meeste gesprekspartners (DCI, VNG, gemeentelijke kindermobudsmannen) zijn terughoudend over de inzet van een advocaat in de fase van de Jeugdbeschermingstafel. Er is gewaarschuwd voor een verdere jurisdisering.

Een aantal jeugdrechters wees op de problemen die de vertegenwoordiging van kinderen door ouders meebrengt. Die rol kan de relatie tussen kinderen en ouders onnodig belasten. Een bijzondere curator kan dan een goede rol spelen door aan te geven wat in het belang van het kind is, ook op de lange termijn. In de praktijk is een bijzondere curator niet altijd snel te regelen.

Zodra sprake is van een verzoek om een jeugdbeschermingsmaatregel, zouden cliënten toegang moeten hebben tot gratis rechtsbijstand van een gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaat (Feiner).

129. Voor participatie bij de Jeugdbeschermingstafel zie par. 3.2.

3.3 Recht op ondersteuning

Voor ouders kan het ingewikkeld zijn dat jeugdrecht-advocaten hen bijstaan en niet de stem van het kind vertegenwoordigen. Juist om duidelijk te krijgen wat 'in het belang van het kind' is, is een eigen stem voor het kind nodig (VNJA). Diverse gesprekspartners bepleiten dat niet alleen de ouders, maar ook het kind rechtsbijstand zou moeten krijgen (RSJ, VNJA, DCI, Bruning & Van Cappelleveen, KOM), waarbij een aantal van hen benadrukt dat dit standaard zou moeten gebeuren. De suggestie is gedaan een stamadvocaat toe te wijzen (Feiner). Deze blijft verbonden aan de cliënt en zou een positieve rol kunnen vervullen.¹³⁰ Als eenmaal sprake is van een gerechtelijke procedure dan stelt de kinderrechtster de minderjarige in de gelegenheid om zijn mening kenbaar te maken. Het horen van de minderjarige vindt plaats in een kindgesprek (zie art. 809 Rv).¹³¹ Ervaringsdeskundige jongeren vertelden de Commissie dat zij niet altijd zijn gehoord in de gerechtelijke procedure die over hen ging en dat hen niet altijd duidelijk was waarom niet. Om te kunnen beslissen of zij het kindgesprek met de rechter willen, en of en zo ja, met wat voor ondersteuning, hebben zij tijdig goede informatie nodig over het doel van het gesprek en de gang van zaken bij de rechter. Er is geen rechtens afdwingbare aanwezigheid van een advocaat of iemand anders die de minderjarige bijstaat bij het horen.¹³² Uit het procesreglement Familie- en Jeugdrecht rechtbanken blijkt dat minderjarigen buiten de mondelinge behandeling en in beginsel afzonderlijk worden gehoord.¹³³ De gerechtshoven werken met een professionele standaard voor het kindgesprek, waarin staat dat bij het kindgesprek in beginsel geen derden bij aanwezig zijn, met uitzondering van de bijzondere curator en een begeleider of vertrouwenspersoon (daaronder begrepen een advocaat), niet zijnde een van de ouders.¹³⁴

130. Het fenomeen 'stamadvocaat' komt van WvGGZ en WZD zaken. Zie Raad voor de Rechtsbijstand.

131. Bruning e.a. 2020, hoofdstuk 2.4.

132. Bruning e.a. 2020, hoofdstuk 2.4, met verwijzing naar Hof 's-Hertogenbosch 10 januari 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:BY8143 r.o.3.8.6 en 3.8.7 waarin het hof overweegt dat het niet gebruikelijk is dat de minderjarige bij het horen wordt bijgestaan door een advocaat of vertrouwenspersoon. In deze zaak oordeelt het hof dat het hoorrecht niet is geschonden ondanks dat er geen advocaat bij het verhoor aanwezig is geweest.

133. LOVF 2023, par. 8.2.

134. LOVF-H 2016.

135. Reflectiecommissie 2023, p. 60.

136. Reflectiecommissie 2023, p. 61.

137. Reflectiecommissie 2023, p. 88.

Uit het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters kwam naar voren dat vrijwel alle jongeren het erg op prijs stellen als er voor hen hulp en steun in de procedure (en daarbuiten) beschikbaar is. Zij vinden het belangrijk dat iemand uitleg geeft, hen kan steunen en hen door de procedure heen helpt om hun stem te laten horen. Steun kan worden gegeven door een professional zoals een advocaat, een bijzondere curator of een vertrouwenspersoon.¹³⁵ Ondersteuning tijdens een kindgesprek blijkt niet overal gelijk. Bijzondere curatoren mogen bij sommige gerechten wel bij het kindgesprek aanwezig zijn en bij andere niet. Jeugdrechters zeggen soepel om te gaan met een verzoek van een kind om een vertrouwenspersoon mee te nemen naar het kindgesprek, zolang dat niet een ouder is.¹³⁶ De jeugdrechters adviseren de rechtbanken de werkwijze van de hoven, zoals vastgelegd in de professionele standaard kindgesprekken, over te nemen. Dat kinderen een vertrouwenspersoon mogen meenemen naar een kindgesprek weten zij vaak niet. De jeugdrechters bevelen dan ook aan de kinderen hierover actiever te informeren. Volgens de jeugdrechters 'is het van belang dat er gezamenlijk wordt bekeken wie als vertrouwenspersoon bij het kindgesprek wordt toegelaten en wat de rol van die vertrouwenspersoon dan is.'¹³⁷

Overigens is er ook op gewezen dat de behoefte aan ondersteuning mede wordt veroorzaakt doordat de informatie voor ouders tekortschiet (RSJ). Ouders dienen tijdig op hun recht op ondersteuning te worden gewezen, dat gebeurt nu vaak te laat (ouders). Informatie over vertrouwenspersonen schiet vaak tekort. Een folder die bij het lokaal team ligt bereikt lang niet iedereen; desondanks heeft de rechter geoordeeld dat dat voldoende is (VNJA).

3.3 Recht op ondersteuning

3.3.7 Tussenconclusie: ondersteuning van kinderen en ouders in de besluitvormingsprocedure in de toekomst

Uit eerdere onderzoeken en de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd blijkt hoe belangrijk het is dat kinderen en ouders echt begrijpen wat er speelt en mogelijk kan gaan spelen en dat zij in de besluitvormingsprocedure hun mening kunnen geven.

Toegang tot ondersteuning is daarbij onmisbaar, aangezien het veel ouders en kinderen niet geheel zelfstandig lukt om hun weg te vinden in deze procedures. In de huidige situatie zijn op dit vlak tekortkomingen geconstateerd. De Commissie ziet de uitwerking van het Toekomstscenario als een uitgelezen kans om de participatie van kinderen en ouders in de besluitvormingsprocedure over jeugdbeschermingsmaatregelen en de ondersteuning die zij daarbij kunnen krijgen in overeenstemming te brengen met internationale normen. Daarbij dient een goede balans te zijn tussen duidelijke en afdwingbare waarborgen en flexibiliteit die nodig is om rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften die cliënten – kinderen én ouders – kunnen hebben. Te allen tijde dient daarbij het belang van het kind de eerste overweging te zijn. Er zijn nu veel verschillen tussen gemeenten en regio's. De Adviescommissie vindt het wenselijk dat participatie in de besluitvormingsprocedure en de ondersteuning daarbij op hoofdpunten uniform geregeld zijn om rechtsgelijkheid te bevorderen. De Commissie meent dat in het bijzonder de ondersteuning van kinderen in de gerechtelijke procedure verbetering behoeft. Het is in de praktijk onvoldoende om ervan uit te gaan dat de belangen van het kind in en buiten rechte voldoende worden behartigd door de ouder(s) met gezag. De ouder(s) met gezag (en daarmee ook de eventuele raadsman) hebben te maken met een complexe dubbelrol: procesvertegenwoordiger van het kind maar ook zelf belanghebbende. Met name in het geval van procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging lijkt het teveel gevraagd van ouder(s) met gezag om altijd in gelijke mate het belang van het kind en het eigen belang te dienen. De Commissie vindt daarom dat het kind in deze procedures bij voorkeur wordt bijgestaan door iemand die alleen de taak heeft zijn of haar belang te beschermen. Daarnaast is de Commissie van mening dat ook ouders zelf betere ondersteuning moeten krijgen in gerechtelijke procedures.

Om de toegang tot ondersteuning van kinderen en ouders te garanderen doet de Adviescommissie de volgende aanbevelingen.

3.3.7.1 Aanbevelingen - Vrijwillig kader

Beleid en uitvoering:

- Garandeer dat de betrokken professional zowel het kind als de ouders informeert over het recht op ondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag en de inzet van jeugdhulp. Maak daarbij duidelijk welke vormen van ondersteuning er zijn en betrek het kind bij het bepalen van de vorm van de ondersteuning die het nodig vindt in de verschillende fases van de besluitvormingsprocedure. Houd daarbij rekening met de leeftijd en ontwikkeling van het kind, en andere relevante aspecten zoals een beperking en beheersing van de Nederlandse taal.
- Garandeer dat verschillende vormen van ondersteuning van kinderen daadwerkelijk beschikbaar zijn. Dat zijn in ieder geval ervaringsdeskundigen, vertrouwenspersonen, cliëntondersteuners jeugd en personen met juridische expertise. Zorg voor heldere kwaliteitseisen/professionele standaarden voor steunfiguren.

3.3 Recht op ondersteuning

- Bij belangenconflicten tussen kinderen en ouders, zorg dat de professional het kind wijst op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen, en het kind daarbij desgewenst ondersteunt.
- Bij de start van het uitgebreide onderzoek door het RVT, wijs kinderen op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen.

3.3.7.2 Aanbevelingen - Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient

Leg vast in de wet of andere regels:

- Het recht van het kind op bijstand van een bijzondere curator in zaken over uithuisplaatsing (gesloten plaatsingen uitgezonderd) en gezagsbeëindiging. Formuleer het recht op een dusdanige manier dat de rechter altijd een bijzondere curator aanwijst voor het kind, tenzij het kind van diens recht afziet.
- Het recht op kosteloze rechtsbijstand van een gespecialiseerde advocaat voor ouders bij een gerechtelijke procedure over uithuisplaatsing (inclusief verlengingen) en de gezagsbeëindigende maatregel en de voorwaarden waaronder deze wordt verleend.



“Een rode draad in de gesprekken is dat er iemand nodig is die onpartijdig is en er echt voor het kind is.”



4.

**Recht op een
effectief rechtsmiddel:
klachtprocedures en
toegang tot de rechter**

4.1 Inleiding

Het recht op een effectief rechtsmiddel wordt beschouwd als een kernelement van rechtsbescherming. Rechtsmiddelen zijn effectief als ze voor iedereen toegankelijk zijn en een oplossing kunnen bieden voor een schending van een recht. Toegankelijk wil zeggen dat procedures laagdrempelig zijn, er toegankelijke informatie is over de klachtprocedures en gerechtelijke procedures en dat er ondersteuning beschikbaar is wanneer nodig.¹³⁸ Besluiten van autoriteiten en de beslissing van de rechter moeten duidelijk zijn, zodat ouders kunnen deelnemen aan verdere besluitvorming door bezwaar of hoger beroep aan te tekenen. In dit advies worden klachtprocedures ook onder de definitie van een rechtsmiddel geschaard. Een striktere opvatting waarin alleen wordt gekeken naar voorzieningen die erop gericht zijn om een rechterlijke uitspraak door diezelfde rechterlijke instantie of een andere rechterlijke instantie aan te tasten, sluit een voor dit advies belangrijk domein uit. De Commissie is immers gevraagd ook te kijken naar de manier waarop rechtsbescherming vorm moet krijgen in het vrijwillig kader. In het vrijwillig kader zijn de mogelijkheden om toegang te krijgen tot de rechter zeer beperkt, waardoor klachtprocedures een belangrijk middel zijn om op te komen tegen beslissingen over de toekenning of uitvoering van jeugdhulp.

Uit de artikelen 6 en 8 EVRM volgt dat een besluit over een inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven door de rechter moet kunnen worden getoetst. Voor zover het gaat om een besluit een kind van diens ouders te scheiden, staat ook in art. 9 IVRK dat de beslissing van de autoriteiten door de rechter moet kunnen worden getoetst. Het bieden van effectieve mogelijkheden aan ouders om toegang te krijgen tot de rechter geldt hiermee als noodzakelijke voorwaarde om te komen tot equality of arms: gelijke rechten en bevoegdheden voor alle procespartijen in jeugdbeschermingszaken.¹³⁹ Wat betreft de procespositie van de minderjarige is het belangrijk te benadrukken dat de genoemde verdragsbepalingen niet verplichten de minderjarige een zelfstandige rechtsingang te bieden, al zijn – vooral op internationaal niveau – ontwikkelingen zichtbaar in de richting van meer mogelijkheden tot zelfstandige toegang tot de rechter voor minderjarigen.

Hieronder volgt een schets van de rechtsmiddelen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader.¹⁴⁰ Vaak is sprake van een samenloop van trajecten. Zo kunnen betrokkenen in de jeugdhulp te maken krijgen met andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld via de Wmo of de schuldhulpverlening. Daardoor kunnen voor hen ook andere klachtenprocedures relevant zijn. Die zijn in dit overzicht niet meegenomen.

138. Het recht op ondersteuning is in paragraaf 3.3 behandeld.

139. EHRM 9 oktober 1979, Airey t. Ireland Appl. no. 6289/73, par. 24.

140. Vergelijk: Friele e.a. 2018, pp. 68 e.v. (tuchtrecht), pp. 79 e.v. (klachten, bezwaar/beroep en cliëntondersteuning), Verkroost 2022, pp. 23-24 en Lam 2022.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

4.2.1 Regelingen over rechtsmiddelen in het vrijwillig kader

De gemeente beslist of een minderjarige toegang krijgt tot een individuele jeugdhulpvoorziening in een verleningsbesluit. Op dit besluit is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Tegen het besluit kunnen betrokkenen bezwaar maken bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, dat opnieuw een besluit neemt.¹⁴¹ Als betrokkenen het niet eens zijn met het besluit kunnen zij in beroep gaan bij de kinderrechter, die in deze optreedt als bestuursrechter. Tegen de uitspraak van de kinderrechter kunnen betrokkenen in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Om bezwaar te kunnen aantekenen, is vereist dat er een schriftelijk besluit van de gemeente is. Niet alle gemeenten stellen het besluit in alle gevallen op schrift. Dat doen zij alleen als de jeugdige of de ouders erom vragen dat het besluit over de individuele voorziening in de vorm van een beschikking wordt vastgelegd. Gemeenten baseren zich hierbij op een Modelverordering van de VNG.¹⁴² Volgens de VNG heeft iedere burger recht op een beschikking bij elk besluit over niet-vrij toegankelijke zorg. Maar 'als jeugdhulpaanbieder en cliënt het eens zijn over het hulpaanbod op de hulpvraag en cliënt dus niet van plan is bezwaar te maken, heeft een beschikking uit oogpunt van rechtsbescherming weinig toevoegde waarde.'¹⁴³

Naast deze bezwaarschrift- en beroepsmogelijkheden zijn er diverse andere klachtprocedures voor cliënten die het niet eens zijn met de toegang tot of de uitvoering van de jeugdhulp. Op grond van art. 9 lid 1 Awb hebben gemeenten een interne klachtenregeling, waar cliënten terecht kunnen met een klacht over de manier waarop een bestuursorgaan, of iemand die daarvoor werkt, zich in een concrete situatie heeft gedragen.

141. Als de jeugdhulp door de (huis)arts of de gecertificeerde instelling wordt ingezet, staat daartegen geen bezwaar en beroep open (Awb, Bijlage 2, art. 1).

Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben hun eigen klachtenregelingen (art. 4.2.1 e.v. Jeugdwet). Zij stellen een klachtencommissie in, die klachten van minderjarigen en ouders over gedragingen van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen onderzoeken en daarover oordelen.

142. VNG 2019a.

Veilig Thuis heeft voor de behandeling van klachten over gedragingen van Veilig Thuis of van voor hem werkzame personen een klachtencommissie (art. 4.2.7 Wmo 2015).

143. VNG 2019b.

De jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gemeenten moeten ervoor zorgen dat taken met betrekking tot de toeleiding naar, advisering over, bepaling en inzet van de voorzieningen in beginsel worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van een professional die staat geregistreerd in het kwaliteitsregister jeugd¹⁴⁴ of in het BIG-register. Geregistreerde professionals moeten zich houden aan hun beroepscode en de richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming. Op hen is het tuchtrecht van toepassing. Een ouder die niet tevreden is over het beroepsmatig handelen van een jeugdprofessional kan in sommige gevallen een klacht indienen.¹⁴⁵

144. <https://skjeugd.nl/>

145. <https://tuchtrecht.skjeugd.nl/>

146. Art. 9.18 e.v. Awb, zie voor een korte toelichting de website van de Nationale ombudsman

Verder kunnen ouders die er met de instanties en interne klachtprocedures niet uitkomen een klacht over gedragingen in een bepaalde aangelegenheid door een bestuursorgaan indienen bij de Nationale ombudsman.¹⁴⁶ Bij de Kinderombudsman kunnen ook minderjarigen in dergelijke gevallen een klacht indienen.¹⁴⁷ Ook zijn er gemeenten met een gemeentelijke ombudsman of kinderombudsman.

147. <https://www.kinderombudsman.nl/onderwerpen/jeugdzorg>

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

De IGJ speelt ook een rol in het toezicht op de toegang tot en uitvoering van jeugdhulp en heeft daarmee een eigen aandeel in de rechtsbescherming. Betrokkenen die geen professionele hulpverleners zijn kunnen via het Landelijk meldpunt zorg een melding doen. Een melding kan aanleiding zijn voor een onderzoek door de IGJ. Er komt echter geen uitspraak over het individuele geval richting melder.

Gemeenten dienen cliënten te informeren over de mogelijkheden klachten in te dienen en over de vormen van ondersteuning die zij daarbij kunnen krijgen. Dit is in paragraaf 3.3.2 aan de orde geweest.

4.2.2 Regelingen over rechtsmiddelen en toegang tot de rechter in jeugdbeschermingszaken

Kinderen en ouder(s) met gezag kunnen verschillende verzoeken doen in jeugdbeschermingsprocedures. Als een minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de Raad voor de Kinderbescherming geen verzoek tot ondertoezichtstelling indient, dan kan de ouder met gezag en de pleegouder zelf een verzoek indienen (art. 1:255 lid 2 BW). Dat geldt ook voor het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling, indien de gecertificeerde instelling geen verzoek tot verlenging doet (art. 1:260 BW). Waar het de uitvoering van de ondertoezichtstelling betreft, zijn er de volgende mogelijkheden van toegang tot de kinderrechter:

- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een verzoek tot vervanging van de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft, voorleggen (art. 1:259 BW)
- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een verzoek doen tot opheffing van de ondertoezichtstelling als er geen ernstige bedreiging van de minderjarige meer is en de gecertificeerde instelling dit verzoek niet indient (art. 1:261 BW)
- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter (de geschillenregeling, art. 1:262b BW)
- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een verzoek doen een schriftelijke aanwijzing over de verzorging en opvoeding van de minderjarige vervallen te verklaren (art. 1:264 BW).
- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een verzoek doen een beslissing van de gecertificeerde instelling om gedurende de uithuisplaatsing van de minderjarige de contacten tussen ouder en kind te beperken vervallen te verklaren. Deze beslissing geldt als een schriftelijke aanwijzing van de gecertificeerde instelling (art. 1:265f jo 1:264 BW).
- Ouder, de minderjarige vanaf 12 jaar en pleegouder kunnen een verzoek doen tot het intrekken of bekorten van de duur van de machtiging tot uithuisplaatsing (art. 1:265d BW).
- Ouder en minderjarige vanaf 12 jaar kunnen een verzoek doen tot wijziging van de zorg- of omgangsregeling (art. 1:265g BW).
- De pleegouder kan een verzoek tot gedeeltelijke gezagsuitoefening bij uithuisplaatsing doen, mits de gecertificeerde instelling niet dit verzoek indient (art. 1:265e lid 5 BW).

De minderjarige vanaf 12 jaar is bekwaam om zelfstandig in procedures betreffende een verzoek machtiging gesloten jeugdhulp op te treden. Hetzelfde geldt indien de

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

minderjarige de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake (art. 6.1.1, lid 2 Jeugdwet). Hij krijgt een advocaat toegevoegd (art. 6.1.10, lid 4 Jeugdwet). Dit betekent onder meer dat de minderjarige zelf hoger beroep kan instellen tegen een beslissing tot gesloten plaatsing door de rechtbank.

De pleegouder die het kind tenminste een jaar heeft verzorgd en opgevoed kan een verzoek tot gezagsbeëindiging doen indien de Raad voor de Kinderbescherming geen verzoek indient (art. 1:267 lid 1 BW).

De ouder kan een verzoek om contra-expertise doen in zaken over ondertoezichtstelling of beëindiging van het ouderlijk gezag of van de voogdij, mits dat mede tot de beslissing in de zaak kan leiden en het belang van het kind zich daartegen niet verzet (art. 810a lid 2 Rv). Over een gedraging van een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming kan een ieder een klacht indienen bij een klachtencommissie over de manier waarop de Raad of een medewerker zich heeft gedragen. De klachtencommissie is ingesteld op basis van art. 9:1 Awb. Dit is een interne klachtencommissie, die zich laat adviseren door een onafhankelijke klachtadviescommissie met externe leden. De directeur neemt de uiteindelijke beslissing op de klacht.¹⁴⁸

Zoals hierboven al genoemd, hebben gecertificeerde instellingen hun eigen klachtenregelingen (art. 4.2.1 e.v. Jeugdwet).

Een ontwikkeling die kan bijdragen aan het versterken van de betekenis van de rechten van het kind in de toekomst is het Derde Facultatieve Protocol bij het IVRK dat een klachtrecht bevat. Het kabinet heeft een principebesluit genomen dit te gaan ratificeren, maar heeft nog wel een weegmoment ingebouwd voordat een definitieve beslissing wordt genomen.

4.2.3 Het Toekomstscenario over rechtsmiddelen en toegang tot de rechter

Het Toekomstscenario gaat over kind- en gezinsbescherming. Als een lokaal team bij een gezin betrokken is, kan het gaan over hulp op diverse terreinen en daarmee ook over beslissingen op diverse terreinen. Het Toekomstscenario vermeldt in Bijlage 4 dat er transparante en navolgbare klachtprocedures zijn en dat gezinnen ondersteuning kunnen krijgen bij het indienen van een klacht.¹⁴⁹ In het 'Overzicht wettelijke kaders, juridische vraagstukken en rechtsbescherming cliënten' is weergegeven welke klachtprocedures momenteel bestaan.¹⁵⁰ De Handreiking juridische vraagstukken en juridische ruimte Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming beveelt aan om in elk geval een helder contactpunt te hebben, waar kinderen en ouders terecht kunnen als zij onvrede ervaren of een klacht willen indienen. De verschillende klachtenregelingen blijven dan naast elkaar bestaan.¹⁵¹ Het Toekomstscenario wijst erop dat nog nadere stappen nodig zijn om te komen tot passende en eenduidige rechtsbescherming.¹⁵²

Het Toekomstscenario vermeldt dat diverse rechters bij een gezin betrokken kunnen zijn. De kinderrechter spreekt een jeugdbeschermingsmaatregel uit, de kantonrechter behandelt bewindvoering voor volwassenen en de familierechter geschillen tussen ouders over de invulling van het ouderschap.

148. Raad voor de Kinderbescherming 2021a.

149. Toekomstscenario, Bijlage 4, par. 4.9.

150. Lam 2022.

151. Juridische vraagstukken 2023, p. 17.

152. Toekomstscenario, Bijlage 5, par. 5.8.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Het voorstel is aan te sluiten bij ontwikkelingen binnen de rechtspraak in de richting van meer geïntegreerde rechtspraak en te onderzoeken of straf-, bestuursrechtelijke en civiele zaken kunnen worden gecombineerd. Dan zou de rechter meer gezinsgericht kunnen werken.¹⁵³ In de paragraaf 'Juridisch' benoemt het Toekomstscenario dit opnieuw, en beveelt aan naar de rol en positie van de kinderrechter te kijken.¹⁵⁴

4.2.4 Aansturing en monitoring door de centrale overheid

Klachtprocedures en gerechtelijke procedures zijn per definitie curatief: een (vermeende) inbreuk op een recht heeft al plaatsgevonden. Van belang is dat de overheid er alles aan doet om inbreuken op rechten zoveel mogelijk te voorkomen. Dat vraagt om goede landelijke sturing en actieve monitoring door de centrale overheid. Het Toekomstscenario stelt voor dat de publiekrechtelijke regionale organisatie van waaruit de Regionale Veiligheidsteams opereren worden gepositioneerd op een al bestaande en uniforme schaal waar al verantwoordelijkheden op het gebied van zorg en veiligheid belegd zijn en waarop relevante ketenpartners samenwerken. Er moet voldoende expertise zijn om taken zoals het juridisch-pedagogisch advies aan de rechter uit te voeren. Volgens het Toekomstscenario: 'Centrale aansturing kan tijdens de overgangperiode plaatsvinden en daarna door landelijke (wettelijke) normen, certificering en wet- en regelgeving waarmee de uniformiteit en rechtsgelijkheid verankerd wordt.' Dit draagt bij aan de uniformiteit van werken tussen de verschillende Regionale Veiligheidsteams en daarmee aan rechtsgelijkheid.¹⁵⁵ Het voorstel is dat er één toezichthouder op landelijk niveau komt die verantwoordelijk zal zijn voor het toezicht op de publieke rechtsvorm waar de Regionale Veiligheidsteams onder vallen.¹⁵⁶

4.2.5 Adviezen en inzichten van gesprekspartners

4.2.5.1 Klachtprocedures

De mogelijkheid om een klachtprocedure te starten tegen professionals en instanties die bij jeugdhulpverlening en jeugdbeschermingsmaatregelen betrokken zijn is een belangrijk en heel zichtbaar onderdeel van rechtsbescherming. Jeugdhulp is een zeer klachtgevoelige sector, zeker waar sprake is van gedwongen ingrijpen in het gezinsleven.¹⁵⁷ Een klachtprocedure biedt de mogelijkheid tot het aanspreken van betrokkenen op hun handelingen en tot het herstel van fouten. Veel klachten gaan over bejegening en het feitenonderzoek, zo hoorde de Commissie. Ouders voelen zich vaak niet gehoord, en zien hun inzichten niet terug in dossiers. Als dat tijdens de procedure niet wordt gecorrigeerd, gaan zij over tot het indienen van een klacht, of zelfs tot een reeks klachten. Zoals uit bovenstaande schets blijkt, zijn er verschillende procedures, die niet op elkaar zijn afgestemd.

153. Toekomstscenario, par. 1.5.1.

154. Toekomstscenario, par. 2.2.4.

155. Toekomstscenario, par. 2.2.1.

156. Toekomstscenario, par. 2.2.2.

157. Hellinga & Rueb 2021.

158. Zie ook Goudsmit, Van der Does & Nas 2021.

Diverse gesprekspartners lieten de Commissie weten dat klachtprocedures voor veel mensen ontoegankelijk en te ingewikkeld zijn, zeker voor kinderen en jongeren (KOM, gemeentelijke kindermobudsmannen, SKJ, Jeugdstem). Dit brengt het risico mee dat zij vroegtijdig afhaken en zij rechtsbescherming missen. Bij de behandeling van klachten is er te weinig aandacht voor kinderen. Kinderen en ouders worden niet altijd actief gewezen op de mogelijkheid van ondersteuning of de mogelijkheid om een klacht in te dienen (gemeentelijke kindermobudsmannen).¹⁵⁸ Mensen zouden veel beter moeten worden geïnformeerd waarover ze wel en niet kunnen klagen. Zij gaan soms pas een klacht

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

indienen als ze al in het gedwongen kader zitten, terwijl de klacht eigenlijk over de fase van vrijwillige hulp gaat (Raad voor de Kinderbescherming). Omdat het toezicht en de klachtmogelijkheden zo versnipperd zijn, is dat voor ouders heel onoverzichtelijk. Dat uit zich onder meer in het hoge aantal (60%) klachten dat niet-ontvankelijk is. Jongeren mogen zelf een klacht indienen, maar doen dat heel weinig (SKJ).

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom mensen aarzelen om een klachtprocedure te starten. De ingewikkeldheid is vaak genoemd. Het is in het vrijwillig kader moeilijk erachter te komen bij wie je terecht kunt met een klacht, onder meer omdat jeugdhulpaanbieders verschillende constructies hebben. Dan bestaan daarnaast nog de verschillende wettelijke regimes voor klachten, zoals op basis van de Wmo, Wlz, Wvvgz enzovoorts. Een andere reden is dat ouders soms bang zijn dat ze met een klacht de situatie verergeren of denken dat een klacht niets zal opleveren (Jeugdstem). Een klachtprocedure gaat alleen over onzorgvuldig handelen door een professional, niet over de beslissing of de uitvoering van de beslissing. Het is wenselijk dat je naar de rechter kunt als je er niet uitkomt. Nu kan dat pas als er een jeugdbeschermingsmaatregel is (VNJA).

De praktijk bij verschillende gemeenten om beschikkingsvrij te werken belemmert de mogelijkheid een bezwaarprocedure te starten (DCI). Als er geen beschikking is, ontstaat onduidelijkheid voor ouders en kinderen. Het is voor hen onduidelijk waar zij recht op hebben en hoe en binnen welke termijn zij bezwaar kunnen maken. Als zij het oneens zijn met de geboden hulp, moeten zij alsnog een beschikking opvragen bij de gemeente. Daardoor hebben zij geen laagdrempelige rechtsingang en onvoldoende informatie over het recht om bezwaar te maken.¹⁵⁹

4.2.5.2 Toegang tot de rechter in het vrijwillig kader

In het vrijwillig kader zijn de mogelijkheden om naar de rechter te gaan beperkt. Enkele gesprekspartners hebben ervoor gepleit de rechter een rol te geven in het vrijwillig kader, door het bijvoorbeeld mogelijk te maken een rechter al in een vroeg stadium om advies te vragen (vFAS). Ook heeft de Commissie met diverse gesprekspartners van gedachten gewisseld over de vraag of de rechter een rol zou kunnen krijgen bij de besluitvorming door de Jeugdbeschermingstafel. Dat lijkt een aantal voordelen te hebben, maar kan ook op bezwaren stuiten. Zo zou besluitvorming sneller kunnen gaan, maar is de vraag of de nauwere betrokkenheid van de rechter diens onafhankelijke positie in gevaar brengt. Ten aanzien van interventies in het drangkader is de grondslag onvoldoende, zo is in diverse gesprekken naar voren gebracht (Verkroost, RSJ). In het drangkader is sprake van schijn-vrijwilligheid, zonder mogelijkheid van toegang tot de rechter. Die zou er wel moeten zijn (Raad voor de Rechtspraak).

4.2.5.3 Toegang tot de rechter in jeugdbeschermingsprocedures

In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd zijn enkele knelpunten naar voren gekomen als het gaat om de mogelijkheden om toegang te krijgen tot de rechter in jeugdbeschermingsprocedures. In het vervolg wordt eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste knelpunten. De discussie over de toetsing van het perspectiefbesluit via de geschillenregeling en de vraag hoe het perspectiefbesluit in de toekomst wettelijk verankerd dient te worden, wordt gelet op het belang voor de rechtspraak afzonderlijk besproken in paragraaf 4.2.5.4.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Ouders en minderjarigen vanaf 12 jaar hebben ruime mogelijkheden om zich tot de rechter te wenden als zij het niet eens zijn met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Of die mogelijkheden ook effectief worden benut is een andere vraag. De eindevaluatie van de kindbeschermingswetgeving heeft laten zien dat ouders en kinderen de geschillenregeling en enkele andere regelingen maar heel weinig gebruiken.¹⁶⁰ In de gesprekken is de drempel van verplichte procesvertegenwoordiging bij de geschillenregeling als mogelijke verklaring hiervoor aangedragen (Raad voor de Rechtspraak). Dit kan echter maar een deel van de verklaring zijn aangezien voor de andere verzoeken die ook maar heel weinig worden gedaan geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Andere mogelijke verklaringen zijn het gebrek aan kennis bij ouders en minderjarigen over de bestaande mogelijkheden of de keuze om verdere escalatie van conflicten met de gecertificeerde instelling over de uitvoering te willen voorkomen.

Ook zijn er op het gebied van de toegang tot de rechter problemen met de mogelijkheid om tijdig door de rechter te worden gehoord in spoedprocedures. Dit punt is ook aan de orde geweest in het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters. Voor advocaten is het niet altijd duidelijk op basis van welke informatie de rechter tot een beslissing komt, en beslissingen zijn niet altijd goed gemotiveerd.¹⁶¹ Deze gebrekkige rechtsbescherming wordt als problematisch gezien en kan leiden tot trauma's bij kinderen (Bruning & Van Cappelleveen). Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat het aantal opgelegde spoedmaatregelen – de voorlopige OTS en spoedmachtiging uithuisplaatsing – de laatste jaren fors is toegenomen.¹⁶² Begin 2019 waren het circa 780 voorlopige OTS maatregelen. Spoedmaatregelen op een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming kunnen nog dezelfde dag worden uitgesproken door de kinderrechter, zonder dat ouders en minderjarigen zijn gehoord door een kinderrechter. Volgens art. 800 lid 3 Rv en art. 809 lid 3 Rv moet het horen bij de rechter plaatsvinden binnen veertien dagen nadat de spoedmaatregel is opgelegd. Kinderen kunnen dus plotseling uit huis worden geplaatst, waarna pas na uiterlijk veertien dagen een zitting bij de kinderrechter volgt. Deze termijn is te lang. In de praktijk wordt door de meeste rechtbanken ook eerder beslist.

Een volgend knelpunt is het gebrek aan evaluatie/monitoring van de voogdij en het ontbreken van een laagdrempelige toegang tot de rechter indien er sprake is van een voogdijmaatregel. Ouders hebben nog steeds de rechten die hen toekomen als juridisch ouders, maar moeten voor bijvoorbeeld verzoeken over omgang of informatie de algemene regeling van art. 1:377a BW volgen. Pleegouders hebben een blokkaderecht als de gecertificeerde instelling wijziging in het verblijf wil aanbrengen (art. 1:336a BW). Voor minderjarigen is de toegang tot de rechter helemaal beperkt, de situatie dat de minderjarige met voogdijmaatregel onder toezicht staat (art. 1:326 BW) daargelaten. De eindevaluatie van de kindbeschermingswetgeving heeft een aantal duidelijke indicaties opgeleverd voor versterking van de rechten van alle betrokkenen bij voogdij. Zo is geadviseerd de geschillenregeling in te voeren als de voogdij bij de gecertificeerde instelling ligt. Daarnaast is geadviseerd de mogelijkheden voor een verzoek door ouders of de minderjarige over omgang te versimpelen en het blokkaderecht ook van toepassing te laten zijn op gezinshuizen.¹⁶³

160. Bruning e.a. 2022b p. 199.

161. Reflectiecommissie 2023, p. 45, p. 78.

162. Algemene Rekenkamer 2020, p. 38.

163. Bruning e.a. 2022b, p. 216.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Een laatste knelpunt is de mogelijkheid voor ouders en minderjarigen om contra-expertise uit te laten voeren in jeugdbeschermingszaken. Ouders kunnen hiertoe verzoeken op grond van art. 810a lid 2 Rv. De rechter benoemt een deskundige mits dit tot de beslissing in de zaak kan leiden en het belang van het kind zich hier niet tegen verzet. In het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters geven ouders en advocaten aan dat een (deskundigen)onderzoek als procesrechtelijk instrument zelden wordt ingezet. Dat is volgens hen wel nodig, omdat van gelijkwaardigheid van partijen geen sprake is. Er is ongelijkheid op de zitting en het woord van de medewerkers van de gecertificeerde instelling of van de Raad voor de Kinderbescherming wordt geloofd.¹⁶⁴ Een belangrijke reden voor afwijzing van het verzoek door ouders lijken de lange wachtlijsten, waardoor het belang van het kind zich tegen aanvullend onderzoek verzet.¹⁶⁵ Ook ervaringsdeskundige ouders hebben het belang van contra-expertise genoemd. Verschillende gesprekspartners merkten op dat het vooral belangrijk is dat de rechter laagdrempelige toegang heeft tot een goede deskundige die de betekenis van een voorliggend rapport kan duiden (De Goede & Kokx, Expertgroep Jeugdrechters). Geopperd is dat een onafhankelijk expertisecentrum zou kunnen helpen (Raad voor de Rechtspraak). Daarbij is wel aangetekend dat een optreden als deskundige zeer klachtgevoelig is.

164. Reflectiecommissie 2023, p. 69-70.

165. Reflectiecommissie 2023, p. 70.

166. Dit specialistische onderwerp is met name aan de orde gekomen in gesprekken met juridische deskundigen, zoals wetenschappers, advocaten, de RSJ, de expertgroep jeugdrechters en de Raad voor de Rechtspraak. Gezien de actualiteit van de discussie over het perspectiefbesluit geeft de Commissie in deze paragrafen een analytische weergave van de discussie, met daarbij verwijzingen naar relevante bronnen.

167. Zie voor een overzicht: Concl. A-G M.L.C.C. Lückers 17 maart 2023, ECLI:NL:PHR:2023:310.

168. Hoge Raad 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148.

4.2.5.4 De wettelijke verankering van het perspectiefbesluit

Een belangrijk knelpunt als het gaat om (tijdig) toegang krijgen tot de rechter is het gebrek aan effectieve mogelijkheden om op te komen tegen een door de gecertificeerde instelling genomen perspectiefbesluit.¹⁶⁶ Binnen de huidige wettelijke systematiek dient de gecertificeerde instelling als uitvoerder van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing aandacht te besteden aan het opvoedperspectief van de minderjarige. In de huidige jeugdbeschermingspraktijk wordt de beslissing van de gecertificeerde instelling over het opvoedperspectief 'perspectiefbesluit' genoemd. Ouders en minderjarigen worden geconfronteerd met een ingrijpend besluit, dat doorgaans onomkeerbare gevolgen heeft, terwijl een wettelijke basis voor het perspectiefbesluit zelf ontbreekt. Het perspectiefbesluit is een interne beslissing waarmee de gecertificeerde instelling de wettelijke doelen van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing wijzigt. Mede gelet op de inbreuk die hiermee wordt gemaakt op het familie- en gezinsleven van betrokkenen (art. 8 EVRM) moet het perspectiefbesluit bij voorkeur zo spoedig mogelijk door de rechter worden beoordeeld. In de huidige praktijk wordt het perspectiefbesluit echter niet altijd expliciet en/of tijdig door de rechter getoetst.

Deze gang van zaken heeft geleid tot zorgen over de rechtsbescherming van ouders en kinderen bij het perspectiefbesluit. Op de korte termijn is gekozen om ouders en kinderen aanvullende rechtsbescherming te bieden door het perspectiefbesluit via de geschillenregeling van art. 1:262b BW aan de rechter voor te leggen. In de rechtspraak is echter wisselend geoordeeld over de vraag of een perspectiefbesluit via de geschillenregeling zelfstandig kan worden getoetst.¹⁶⁷ Op 1 september 2023 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan op een vordering tot cassatie in het belang der wet over deze rechtsvraag.¹⁶⁸ De Hoge Raad concludeert dat het perspectiefbesluit geen wettelijke grondslag heeft en dat de wet dan ook niet voorziet in een specifieke rechtsgang om het perspectiefbesluit als zodanig ter beoordeling aan de rechter voor te leggen. De tekst van art. 1:262b BW en de toelichting daarbij geven onvoldoende grond voor

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

de rechtsopvatting dat een perspectiefbesluit via deze algemene geschillenregeling zelfstandig ter beoordeling, goedkeuring of bekrachtiging aan de kinderrechter kan worden voorgelegd, aldus de Hoge Raad. Wel zal de rechter een perspectiefbesluit moeten beoordelen in verband met beslissingen, maatregelen en verzoeken die (mede) voortvloeien uit of samenhangen met het standpunt van de gecertificeerde instelling over het opgroeiperspectief van de minderjarige.¹⁶⁹ De Hoge Raad overweegt tot slot dat de wetgever aan zet is als hij het wenselijk acht dat het perspectiefbesluit zelfstandig door de rechter kan worden getoetst.

Aan de kant van wetgeving heeft men in de tussentijd niet stilgezeten. Mede naar aanleiding van de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is gewerkt aan een wetsontwerp voor aanpassing van de rechtsgronden en de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit. De Minister voor Rechtsbescherming heeft in de Verzamelbrief Jeugdbescherming van 18 oktober 2023 de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij wacht met een definitieve keuze over de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit op het advies van deze Commissie.¹⁷⁰

169. Hoge Raad 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148, r.o. 3.5.1.

170. Kamerstukken II, 2023/24, 31839, nr. 985.

171. Van der Hoeven 2023.

172. Hoge Raad 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148, r.o. 3.5.1.

173. In de uitspraak van de Hoge Raad worden de mogelijke opties overzichtelijk weergegeven: Hoge Raad 1 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1148, r.o. 3.3.1 – 3.3.5.

174. In de eindevaluatie worden verschillende termen gebruikt voor deze tussenmaatregel zoals 'OTS-plus' en 'gezagsbeëindiging-min'. Duidelijk moet zijn dat het gaat om een vorm van uithuisplaatsing waarin het tijdelijke karakter van de maatregel en het primaire doel van hereniging van kind en ouders is losgelaten. Zie: Bruning e.a. 2022b, p. 290-291.

De Adviescommissie stelt vast dat toetsing van het perspectiefbesluit via de geschillenregeling in de huidige vorm niet ideaal is.¹⁷¹ Bovenal omdat voor de geschillenregeling een drempel is ingebouwd door procesvertegenwoordiging verplicht te stellen. Daarnaast is hoger beroep in deze procedure uitgesloten. De aanvullende rechtsbescherming voor ouders en kinderen door de toetsing via de geschillenregeling was dus beperkt en is na voornoemde uitspraak van de Hoge Raad mogelijk nog beperkter. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig een passend alternatief voor wettelijke verankering van het perspectiefbesluit te realiseren. Idealiter is de werkwijze van de gecertificeerde instelling zo afgestemd op het wettelijk kader dat een genomen perspectiefbesluit binnen afzienbare tijd aan bod kan komen tijdens de behandeling van – in de woorden van de Hoge Raad – beslissingen, maatregelen en verzoeken die (mede) voortvloeien uit of samenhangen met het standpunt van de gecertificeerde instelling over het opgroeiperspectief van de minderjarige.¹⁷² In de eerste plaats gaat het dan om het verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing (art. 1:265c lid 2 BW) en het verzoek tot gezagsbeëindiging (art. 1:267 BW).¹⁷³ De praktijk heeft echter uitgewezen dat een expliciete en tijdige toetsing door de rechter van de bepaling van het opvoedperspectief binnen de huidige wettelijke kaders onvoldoende is gegarandeerd.

In de eindevaluatie van de kinderbeschermingswetgeving is in dit verband door sommige respondenten voorgesteld een 'tussenmaatregel' in de vorm van een langdurige uithuisplaatsing¹⁷⁴ te introduceren. Deze tussenmaatregel zou bedoeld zijn voor situaties waarin het duidelijk is dat een minderjarige niet meer thuis zal wonen, maar gezagsbeëindiging niet noodzakelijk wordt gevonden. Op die manier wordt de beslissing over de verblijfplaats van het kind en de beslissing over de vraag wie in het belang van het kind het beste met het gezag kan worden belast uit elkaar getrokken. Een duidelijk voordeel van de voorgestelde tussenvariant is dat de kinderrechter een wijziging van het opvoedperspectief van de minderjarige en daarmee de noodzaak van een langdurige uithuisplaatsing moet toetsen. Er kleeft echter ook een aantal nadelen aan deze optie. Zo wordt in de eindevaluatie genoemd dat een tussenmaatregel geen oplossing biedt

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

voor de situatie waarin kind en ouders na uithuisplaatsing onvoldoende hulp hebben gehad. Sterker nog, een tussenmaatregel zou (eerder dan nu het geval is) het ontbreken van de noodzakelijke hulpverlening legitimeren.¹⁷⁵ Daarnaast is gewezen op het risico dat met een tussenvariant uiteindelijk – ook uit piëteit met ouders – alles in de middengroep belandt, terwijl het belang van het kind voorop moet blijven staan.¹⁷⁶ De onderzoekers van de eindevaluatie concluderen uiteindelijk dat een tussenmaatregel niet wenselijk is en adviseren om binnen de huidige wettelijke kaders ruimte te bieden voor maatwerk. Wel zien zij de noodzaak van een regeling voor de toetsing van het perspectiefbesluit door de rechter.

De Commissie hanteert een aantal uitgangspunten bij de afweging hoe de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit het beste kan worden vormgegeven:

- De wettelijke systematiek moet voorzien in een periodieke evaluatie van de mogelijkheden op terugplaatsing en daarmee ook in de beoordeling van het opvoedperspectief van de minderjarige (art. 25 IVRK). Dit betekent in onze ogen dat een afweging over het opvoedperspectief van de minderjarige onderdeel moet zijn van de besluitvorming vanaf het moment van uithuisplaatsing en vervolgens ook expliciet aan bod moet komen bij ieder verlengingsverzoek en het verzoek gezagsbeëindiging.
- De kinderrechter moet een door de gecertificeerde instelling genomen perspectiefbesluit binnen afzienbare tijd kunnen toetsen. De introductie van het perspectiefbesluit in de werkwijze van de gecertificeerde instellingen is een logisch uitvloeisel van het opnemen van de aanvaardbare termijn in de kinderbeschermingswetgeving. Het veronderstelt echter ook dat de werkwijze van de gecertificeerde instelling wordt afgestemd op het wettelijk kader, in die zin dat een perspectiefbesluit in de regel zo spoedig mogelijk moet worden gevolgd door een verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing of een verzoek tot onderzoek naar de noodzaak van gezagsbeëindiging.
- Een wettelijke regeling voor het perspectiefbesluit wijzigt zo min mogelijk aan de bestaande wettelijke systematiek. Met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is het materiële jeugdbeschermingsrecht in 2015 ingrijpend gewijzigd. Sinds de wetwijziging zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om het beleid en de uitvoering van de maatregelen af te stemmen op de wettelijke gronden. Daarnaast is zichtbaar dat de toepassing van de wettelijke gronden in de rechtspraak de afgelopen jaren verder is uitgekristalliseerd. Mede gelet op de omvangrijke uitvoeringsproblemen in de jeugdhulp en jeugdbescherming lijkt dit niet het juiste moment om in het materiële jeugdbeschermingsrecht substantiële wijzigingen door te voeren.
- Een wettelijke regeling voor het perspectiefbesluit wordt zo duidelijk en eenvoudig mogelijk vormgegeven. Dit betekent voor de Commissie dat het punt waarop de gecertificeerde instelling het opvoedperspectief wenst te wijzigen zo duidelijk mogelijk is gemarkeerd en kinderen en ouders begrijpen wat de consequenties zijn van dit besluit en hoe zij hiertegen kunnen opkomen. Het toevoegen van een wettelijke regeling aan de bestaande wettelijke systematiek werkt bij voorkeur zo min mogelijk complicerend en juridiserend.

175. Bruning e.a. 2022b, p. 290.

176. Bruning e.a. 2022b, pp. 290-291.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Op basis van voornoemde overwegingen komt de Commissie tot het volgende voorstel:

1. Schrap de aanvaardbare termijn in de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling (art. 1:255 lid 1 BW) en verduidelijk op die manier dat de beoordeling van het opvoedperspectief van de minderjarige dient plaats te vinden als de minderjarige uit huis is of wordt geplaatst.
2. Pas de artikelen 1:265b BW, 1:265c BW en art. 799a Rv aan, in die zin dat wettelijk verplicht wordt in het verzoek (verlenging) machtiging uithuisplaatsing en de beschikking in te gaan op de vraag in hoeverre de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen. De Commissie vindt het belangrijk dat de beoordeling van het opvoedperspectief van de minderjarige onderdeel is van de besluitvorming vanaf het eerste verzoek machtiging uithuisplaatsing (art. 1:265b BW), ook al is het perspectief dan vaak nog niet duidelijk. Vervolgens is een beoordeling van het opvoedperspectief cruciaal bij de eerste verlenging(en) van de machtiging uithuisplaatsing (art. 1:265c BW). De kinderrechter kan dan immers nog bijsturen in het geval de mogelijkheden tot terugplaatsing van de minderjarige nog onvoldoende zijn beproefd. Door het opnemen van de verplichting om het opvoedperspectief al bij het verzoek machtiging uithuisplaatsing te beoordelen ontstaat ook een betere garantie van een periodieke (en tijdige) evaluatie van de mogelijkheid van terugplaatsing. Daarmee is de kans kleiner dat kinderen en ouders plotseling worden geconfronteerd met een wijziging van het opvoedperspectief. Aanpassing van art. 799a Rv vindt de Commissie aangewezen om een expliciete beoordeling van het opvoedperspectief door de kinderrechter vast onderdeel te laten zijn van de beslissing.¹⁷⁷

De Adviescommissie merkt daarnaast nog het volgende op. Indien de gecertificeerde instelling het opvoedperspectief van de minderjarige bepaalt in een perspectiefbesluit, blijft als uitgangspunt gelden dat een verzoek tot onderzoek naar de noodzaak van gezagsbeëindiging wordt ingediend. In de meeste gevallen zal immers te onderbouwen zijn waarom gezagsbeëindiging de minderjarige de noodzakelijke duidelijkheid biedt over het opvoedperspectief en draagt de maatregel ook bij aan stabiliteit en continuïteit in de opvoedsituatie. Dit geldt te meer nu wordt voorgesteld de gezagsbeëindiging met meer waarborgen te omringen. In het geval de gecertificeerde instelling bepaalt dat het opvoedperspectief wijzigt, maar zij gezagsbeëindiging niet wenselijk vindt, geeft de Commissie de voorkeur aan een jaarlijkse verlenging van de OTS en machtiging uithuisplaatsing. In onze optiek biedt nationale wetgeving en toepasselijk verdragsrecht voldoende ruimte om die keuze te maken. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moet een uithuisplaatsing worden beschouwd als tijdelijke maatregel en moet de uitvoering consistent zijn met het doel van hereniging van kind en ouders.¹⁷⁸ Het EHRM benadrukt in dit verband vooral dat direct na het moment van uithuisplaatsing voortvarend moet worden gewerkt aan het doel van hereniging en geeft ook ruimte om – na verloop van tijd – het belang van continuïteit in de opvoedsituatie te laten prevaleren. Het EHRM geeft daarbij aan dat verderstreckende maatregelen zoals gezagsbeëindiging en adoptie alleen in zeer

177. Uit de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen blijkt dat kinderrechtshouders in een meerderheid van de dossiers niet hebben getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid weer zouden kunnen dragen. Zie Bruning e.a. 2022b, p. 44.

178. EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t Noorwegen [GC], Appl. No. 37283/13, par. 208.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

uitzonderlijke gevallen te rechtvaardigen zijn. Impliciet volgt hieruit ook de voorkeur voor minder ingrijpende maatregelen waarbinnen het behoud van familiebanden (meer) centraal staat.¹⁷⁹

Volgens de Commissie is op basis van deze uitgangspunten een verdere verlenging van de OTS en machtiging uithuisplaatsing niet uitgesloten, ook in die gevallen waarin de rechter heeft ingestemd met een wijziging van het opvoedperspectief. Ook in de huidige situatie komen deze verlengingen voor. Mochten zich toch problemen voordoen, bijvoorbeeld in de samenwerking met de gezagdragende ouder(s), dan biedt het huidige wettelijke kader voldoende mogelijkheden om bij te sturen of toch de stap naar gezagsbeëindiging te zetten. De door de Commissie voorgestelde opzet verkleint ook de kans dat relatief snel en ongeacht de tot dan toe geboden hulpverlening wordt besloten om in de uitvoering van de maatregel niet meer in te zetten op terugkeer van de minderjarige naar de ouder(s). Tot slot geeft een periodieke toetsing van de machtiging door de kinderrechter de mogelijkheid om andere relevante aspecten (anders dan alleen de mogelijkheid van hereniging) van het recht op familie- en gezinsleven te beoordelen en biedt het kinderen en ouders dus ook de meeste rechtsbescherming.

3. Pas art. 1:266 lid 1 BW aan in die zin dat gezagsbeëindiging kan worden toegewezen indien de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en beëindiging van het gezag noodzakelijk is gelet op het belang van het ontwikkelings- en opvoedperspectief van de minderjarige. In dit voorstel ligt de focus minder eenzijdig op het opvoedperspectief van de minderjarige. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens uit de praktijk om de beslissing over de vraag waar de minderjarige het beste kan opgroeien en de vraag wie het beste met het gezag kan worden belast, iets meer van elkaar los te koppelen. De voorgestelde formulering sluit ook aan bij de visie van het EHRM ten aanzien van de vraag wanneer gezagsbeëindiging kan zijn aangewezen.¹⁸⁰ Daarbij dienen een geschillenregeling en een jaarlijkse evaluatie door de Raad van de voogdijmaatregel in de wet te worden opgenomen.
4. Pas de geschillenregeling van 1:262b aan in die zin dat de verplichte procesvertegenwoordiging en het appelverbod worden afgeschaft. De geschillenregeling kan volgens de Commissie nog steeds als vangnetbepaling fungeren in het uitzonderlijke geval dat het opvoedperspectief niet tijdig en expliciet door de kinderrechter kan worden beoordeeld. In de voorgestelde systematiek kan dat alleen het geval zijn als de gecertificeerde instelling een perspectiefbesluit neemt, geen noodzaak ziet voor gezagsbeëindiging en de beoordeling van het perspectiefbesluit ook niet tijdig aan bod kan komen in het kader van het verzoek verlenging machtiging uithuisplaatsing of in het kader van andere relevante verzoeken. Een perspectiefbesluit komt in de meeste gevallen niet uit de lucht vallen maar vormt het sluitstuk van een intern beoordelingsproces waarin – als het goed is – de kans op terugplaatsing van de minderjarige frequent is geëvalueerd. Dit betekent ook dat, uitzonderingen daargelaten, bij de bepaling van de duur van de verzochte machtiging rekening moet worden gehouden met het moment waarop naar verwachting een perspectiefbesluit wordt genomen.

179. EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t Noorwegen [GC], Appl. No. 37283/13, par. 209.

180. EHRM 10 september 2019, Strand Lobben e.a. t Noorwegen [GC], Appl. No. 37283/13, par. 209.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Als de gecertificeerde instelling erin slaagt het moment waarop het perspectiefbesluit wordt genomen beter aan te laten sluiten op het moment van indiening van een verzoek waarin het perspectiefbesluit kan worden beoordeeld door de rechter, dan gaat het hier om een beperkt aantal zaken. De Commissie realiseert zich echter ook dat zich in de praktijk acute en onverwachte situaties kunnen voordoen waardoor vrij abrupt duidelijkheid ontstaat over het opvoedperspectief van de minderjarige. Als een beoordeling door de rechter niet binnen afzienbare tijd mogelijk is dan kan de geschillenregeling uitkomst bieden. De Commissie heeft met waardering kennis genomen van de (tijdelijke) werkwijze van de gecertificeerde instellingen, om op eigen initiatief het perspectiefbesluit als geschil in de uitvoering van de OTS aan te merken en voor te leggen aan de kinderrechter. Het verdient de voorkeur deze werkwijze voort te zetten indien het opvoedperspectief niet tijdig door de kinderrechter kan worden beoordeeld en de gecertificeerde instelling en betrokkenen van mening verschillen over het perspectiefbesluit. De Commissie vindt het wel noodzakelijk dat de eis van verplichte procesvertegenwoordiging voor verzoeken op grond van art. 1:262b BW komt te vervallen en hoger beroep mogelijk wordt gemaakt. De drempel voor procederen die hiermee is ingebouwd vindt de Commissie onnodig beperkend voor kinderen en ouders. Een forse toename van het aantal procedures op grond van art. 1:262b BW is niet waarschijnlijk, als wordt gekeken naar het beperkt aantal verzoeken in procedures waar de drempel van verplichte procesvertegenwoordiging niet geldt.

4.2.6 Tussenconclusie: effectieve rechtsmiddelen en toegang tot de rechter in de toekoms

Zoals al in het Toekomstscenario is opgenomen, zal er nog veel aandacht nodig zijn voor de manier waarop mensen in de toekomst klachten kunnen indienen. Veel zal afhangen van de rechtsvorm die het Regionale Veiligheidsteam uiteindelijk zal krijgen, en hoe het samenwerkingsverband van de verschillende organisaties eruit zal zien. Het is dan ook nog niet mogelijk concretere aanbevelingen te formuleren over de klachtprocedures en andere rechtsmiddelen voor het vrijwillig kader en de fase waarin het Regionale Veiligheidsteam is betrokken.

Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat het vanuit het oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk is klachten zoveel mogelijk te voorkomen. Als de rechten van kinderen en ouders vanaf het begin goed zijn beschermd, zal dat tot minder klachten leiden. Hier ligt een belangrijke rol voor de centrale overheid als stelselverantwoordelijke en vanuit de eindverantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen mede gezien vanuit de fundamentele rechten voor het kind en de mensenrechten. De centrale overheid dient te zorgen voor landelijke regelingen en goede en regelmatige monitoring van de uitvoering van beleid en bijsturing wanneer nodig.

Duidelijk is dat er brede overeenstemming is over de noodzaak van laagdrempelige toegang tot effectieve procedures. De ontwikkeling van het Toekomstscenario biedt de gelegenheid de bestaande regelingen op de schop te nemen en te zorgen voor uniformiteit en rechtsgelijkheid. De Adviescommissie heeft met waardering kennisgenomen van de eerste stappen tot verbetering die al zijn gezet door de bestaande wettelijke regelingen en klachtprocedures in een document te zetten.¹⁸¹

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

Waar het gaat om toegang tot de rechter concludeert de Commissie dat er enkele knelpunten bestaan in de huidige jeugdbeschermingswetgeving. In spoedprocedures speelt vooral het probleem dat de wettelijke termijn van twee weken onvoldoende garantie biedt dat betrokkenen spoedig na de beslissing worden gehoord. Wanneer er sprake is van voogdij zijn de mogelijkheden om laagdrempelig toegang te krijgen tot de rechter te beperkt. Ten aanzien van verzoeken tot contra-expertise is de toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd, maar zijn de mogelijkheden om invulling te geven aan dit recht de facto afwezig. Tot slot is duidelijk dat in de huidige uitvoeringspraktijk de ingrijpende beslissing waar het kind (in beginsel) definitief opgroeit in sommige gevallen niet tijdig en/of expliciet wordt getoetst door de kinderrechter. Om tot verbetering te komen ten aanzien van de genoemde knelpunten is aanpassing van de wet noodzakelijk. De Commissie heeft bij het opstellen van verbetervoorstellen getracht de huidige wettelijke systematiek zoveel mogelijk in stand te laten.

4.2.6.1 Aanbevelingen - In het vrijwillig kader

Leg vast in de wet of andere regels:

- Laagdrempelige, integrale en uniforme klachtbehandeling voor alle instanties die bij jeugdhulpverlening in het vrijwillig kader betrokken zijn.

Beleid en uitvoering:

- Zorg dat het lokaal team ouders en kinderen altijd uit eigen beweging tijdig en duidelijk informeert over de mogelijkheden een klacht in te dienen, de voorwaarden die daarvoor gelden en de mogelijkheid daarvoor ondersteuning te krijgen. Betrek ervaringsdeskundigen bij het opstellen van de klachtenregeling.
- Gemeenten: leg een verleningsbesluit altijd vast in een gemotiveerde beschikking, inclusief motivering en informatie over de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

4.2.6.2 Aanbevelingen - Als het Regionale Veiligheidsteam betrokken is:

Leg vast in de wet of andere regels:

- Laagdrempelige, integrale en uniforme klachtbehandeling voor alle instanties die het RVT betrokken zijn. Betrek ervaringsdeskundigen bij het opstellen van de klachtenregeling.

4.2.6.3 Aanbevelingen - Bij jeugdbeschermingsmaatregelen

Leg vast in wetgeving:

Perspectiefbesluit

- Schrap de aanvaardbare termijn in de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling (art. 1:255 lid 1 BW)
- Pas de artikelen 1:265b BW, 1:265c BW en art. 799a Rv aan, in die zin dat wettelijk verplicht wordt in het verzoek (verlenging) machtiging uithuisplaatsing en de beschikking in te gaan op de vraag in hoeverre de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.

4.2 Regelingen in het vrijwillig kader en het gedwongen kader

- Pas art. 1:266 lid 1 BW aan in die zin dat gezagsbeëindiging kan worden toegewezen indien de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en beëindiging van het gezag noodzakelijk is gelet op het belang van het ontwikkelings- en opvoedperspectief van de minderjarige.
- Pas de geschillenregeling van art. 1:262b BW aan in die zin dat de verplichte procesvertegenwoordiging en het appelverbod worden afgeschaft.

Voogdij

- Zorg dat de geschillenregeling ook open staat voor de minderjarige, pleegouders en de gecertificeerde instelling indien de voogdij is toegewezen aan de gecertificeerde instelling.
- Zorg voor een jaarlijkse evaluatie van de voogdijmaatregel door de Raad voor de Kinderbescherming.

Spoedprocedures

- De Commissie beveelt aan art. 800 lid 3 Rv in die zin aan te passen dat de termijn voor het horen van betrokkenen in spoedzaken wordt teruggebracht van twee weken naar vijf werkdagen met toepassing van de Algemene Termijnen Wet.

Algemeen

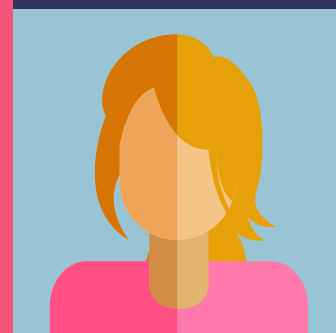
- Versterk het klachtrecht voor minderjarigen door over te gaan tot ratificatie van het Derde Facultatieve Protocol bij het IVRK.

Beleid en uitvoering:

Contra-expertise

- Zorg dat er voldoende gekwalificeerde professionals beschikbaar zijn zodat aan het recht op contra-expertise effectief invulling kan worden gegeven.

“Kinderen en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de betrokken organisaties zorgvuldig en met respect voor hun rechten beslissingen nemen.”



5.

**De onafhankelijke
toets en het advies
aan de kinderrechter**

5.1 Inleiding

Het samenvoegen van functionaliteiten van de gecertificeerde instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis zoals het Toekomstscenario voorstelt, heeft organisatorische, arbeidsrechtelijke, juridische en financiële gevolgen.¹⁸² Op juridisch vlak is het cruciaal de voorgestelde wijzigingen te bezien vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid en het belang van goede rechtsbescherming. Kinderen en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de betrokken organisaties zorgvuldig en met respect voor relevante kinderrechten en mensenrechten beslissingen nemen in jeugdbeschermingsprocedures. Uit verschillende commentaren op het Toekomstscenario is gebleken dat de manier waarop het scenario de onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter beoogt vorm te geven niet voldoet, althans onvoldoende is uitgewerkt.¹⁸³ De Commissie is daarom gevraagd te adviseren hoe de onafhankelijke blik, tegenspraak en advisering aan de kinderrechter in de toekomst het beste georganiseerd kunnen worden.

In het huidige stelsel vervult de Raad voor de Kinderbescherming als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de verzoekende en adviserende taak ingeval van het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. In jeugdbeschermingszaken is hiermee een scheiding aangebracht tussen de onderzoeksfunctie en rekestreurende functie (bevoegdheden Raad) enerzijds en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen (bevoegdheid GI) anderzijds. In de memorie van toelichting bij de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft de wetgever de positionering van de Raad nader toegelicht.¹⁸⁴ Volgens de wetgever was het belangrijkste argument voor de keuze om slechts de Raad en het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven om een kindbeschermingsmaatregel te initiëren en niet een particuliere instantie, de overtuiging dat ingrijpen in het familie- en gezinsleven alleen kan plaatsvinden door een overheidsorgaan dat daarop rechtstreeks aangesproken kan worden.¹⁸⁵ Gelet op de ernst van de inbreuk op het familieleven van kind en ouder(s) moet de rechter erop kunnen vertrouwen dat het onderzoek naar en verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel zorgvuldig en onpartijdig tot stand zijn gekomen. Het werd in dit verband niet wenselijk gevonden dat zowel de uitvoering van de jeugdzorg, de beslissingsbevoegdheid tot het initiëren van een jeugdbeschermingsmaatregel en vervolgens de uitvoering van die maatregel bij één organisatie liggen.¹⁸⁶

In het vervolg wordt eerst een kort overzicht gegeven van de manier waarop de Raad momenteel zijn adviserende en toetsende taak vormgeeft. Vervolgens volgt een beschrijving van de wijzigingen die in het Toekomstscenario zijn voorzien en de verschillende visies daarop die de Commissie heeft gehoord. Vervolgens formuleert de Commissie haar standpunt over de onafhankelijke toets en advisering aan de kinderrechter en doet zij aanbevelingen. Conform de onderzoeksopdracht wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de onafhankelijke toetsing en advisering onder Rijksverantwoordelijkheid blijft (zoals thans het geval is) en de situatie waarin deze decentraal – bij het Regionaal Veiligheidsteam – wordt belegd.

182. Toekomstscenario, Bijlage 5.

183. Zie internetconsultatie op het toekomstscenario en RSJ 2021.

184. Kamerstukken // 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), pp. 14-15.

185. Kamerstukken // 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), pp. 14-15.

186. Kamerstukken // 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), pp. 14-15.

5.2 De onafhankelijke toets en het advies in de huidige jeugdbeschermingspraktijk

De Raad voor de Kinderbescherming heeft de wettelijke taak de noodzaak tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel te onderzoeken (art. 3.1.1 Jeugdwet). De Raad kan een beschermingsonderzoek starten op eigen initiatief of na een verzoek hiertoe door het college, een daartoe door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling of Veilig Thuis. In de huidige praktijk is het grootste deel van de instroom bij de Raad afkomstig van de zogeheten Jeugdbeschermingstafel. Deze beoordeelt of een beschermingsonderzoek nodig is, en doet een melding bij de Raad over zorgen over de bij de minderjarige geconstateerde ontwikkelingsbedreiging. Jeugdbeschermingstafels hebben geen wettelijke status. Verschillende professionals bespreken de zorgen die er zijn in een gezin en de hulp die het gezin ontvangt. Wie daarbij aanwezig zijn, kan verschillen per regio. Doorgaans zijn een raadsonderzoeker, de hulpverlener die de zaak heeft aangemeld en een medewerker van het Centrum Jeugd en Gezin, wijkteam en/of een gecertificeerde instelling aanwezig. Ouders en kinderen kunnen worden uitgenodigd. Wat het uitnodigen van kinderen betreft, hanteert niet elke gemeente dezelfde leeftijdsgrens. Er kunnen verschillende uitkomsten zijn: voortzetten van de hulpverlening in het vrijwillig kader, opstarten van een beschermingsonderzoek door de Raad of het uitstellen van een dergelijk onderzoek onder bepaalde voorwaarden. Als de Raad vervolgens besluit tot een beschermingsonderzoek, gaat de raadsonderzoeker informatie verzamelen. Gesprekken met het kind en de ouders, en andere mensen uit de omgeving die het kind goed kennen, maken daar deel van uit. De raadsonderzoeker stelt een conceptrapport op. Ouders kunnen daarop reageren, waarna het rapport definitief wordt. In het rapport is ook het raadsbesluit opgenomen, waarin staat wat de Raad nodig acht: een kindbeschermingsmaatregel, terugverwijzen naar vrijwillige hulp of geen hulp. De raadsonderzoeker neemt dat besluit in samenspraak met andere deskundigen van de Raad. Als de Raad van mening is dat een maatregel noodzakelijk is, gaat het rapport met een verzoek om een kindbeschermingsmaatregel naar de kinderrechter en de gecertificeerde instelling die de gevraagde maatregel moet gaan uitvoeren.¹⁸⁷ Het verzoek tot ondertoezichtstelling (OTS) of gezagsbeëindiging kan ook worden gedaan door het openbaar ministerie (art. 1:255 lid 2 BW resp. art. 1:267 lid 1 BW), maar in de praktijk gebeurt dit zelden. Ook ouders en pleegouders kunnen voornoemde verzoeken doen, in het geval de Raad besloten heeft niet over te gaan tot indiening van een verzoek.¹⁸⁸

Het verzoek om een maatregel op basis van het rapport met het raadsbesluit van de Raad voor de Kinderbescherming is voor de kinderrechter de belangrijkste bron van informatie om tot een beslissing te komen. Naast de algemeen geldende vereisten voor verzoekschriften moeten in het verzoekschrift de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige, de daarop afgestemde duur van de maatregel (art. 799a lid 1 Rv) en de mening van de minderjarige ten aanzien van het verzoek (art. 799a lid 2 Rv) worden benoemd.

187. Zie ook de pagina's over het beschermingsonderzoek op de website van de Raad voor de Kinderbescherming.

188. Art. 1:255 lid 2 BW respectievelijk art. 1:267 lid 1 BW. Hetzelfde geldt voor de burgemeester. De regeling hiervoor is opgenomen in art. 1:255 lid 3 BW.

Als de kinderrechter een ondertoezichtstelling heeft uitgesproken, krijgt het kind een jeugdbeschermer toegewezen voor maximaal een jaar. De jeugdbeschermer is werkzaam bij een gecertificeerde instelling. Ten aanzien van de uitvoering van de maatregel heeft de Raad op verschillende momenten een adviserende en toetsende taak. Indien de GI oordeelt dat niet-verlenging van de ondertoezichtstelling, niet-verlenging van de uithuisplaatsing (UHP) of tussentijdse beëindiging van de uithuisplaatsing is aangewezen dan informeert

5.2 De onafhankelijke toets en het advies in de huidige jeugdbeschermingspraktijk

zij de Raad (art. 1:265j BW). De Raad toetst vervolgens of de gronden voor de maatregel inderdaad niet meer aanwezig zijn. Indien een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar of langer heeft geduurd en de GI verder wil verlengen dan dient de Raad advies te geven over dit voornemen.

Als op enig moment gezagsbeëindiging wordt overwogen dan kan de Raad worden verzocht onderzoek te doen naar de noodzaak hiervan. Dit verzoek tot onderzoek wordt doorgaans gedaan door de GI die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregel. De Raad kan ook zelf besluiten dit onderzoek te starten, bijvoorbeeld op basis van een beschermingsonderzoek, of als de GI een verzoek tot verlenging van een OTS en UHP na twee jaar heeft gedaan. De Raad dient het verzoek om de gezagsbeëindigende maatregel in bij de rechter, de GI kan dat niet zelf doen. Wel bestaat de mogelijkheid voor de GI om de Raad te verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen over de noodzaak van gezagsbeëindiging indien de Raad afziet van een verzoek tot gezagsbeëindiging (art. 1:267 lid 2 BW).

5.3 De in het Toekomstscenario voorgestelde wijziging

Het Toekomstscenario stelt de inrichting van een Regionaal Veiligheidsteam (RVT) voor. In het RVT 'is specialistische expertise op ontwikkelingsbedreiging en veiligheid beschikbaar om gezinnen te ondersteunen. Het Regionaal Veiligheidsteam voert daarnaast kinderbeschermingsmaatregelen (...) uit'.¹⁸⁹ De RVT's moeten gaan werken vanuit een nieuwe publiekrechtelijke regionale organisatie. Het scenario betekent dat het 'overgrote deel van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis opgaan in de kerntaken van de te vormen Regionale Veiligheidsteams'.¹⁹⁰

Vragen en zorgen over een ontwikkelingsbedreiging zullen worden voorgelegd aan het RVT, dat nader onderzoek kan doen. In een bijlage werkt het Toekomstscenario de onderzoeksbevoegdheden van het RVT nader uit. Het Toekomstscenario voorziet in een eerste onderzoek dat tot verschillende uitkomsten kan leiden. Een van de mogelijke conclusies is dat het gezin er niet uit komt en geen hulp wenst terwijl dat naar het oordeel van het RVT wel nodig zou zijn. Dan kan het RVT een uitgebreid onderzoek starten, dat er uiteindelijk toe kan leiden dat het RVT de bevoegde instantie ('bijvoorbeeld de rechter' – aldus het Toekomstscenario) vraagt om een beslissing te nemen over een gedwongen maatregel.¹⁹¹ De invloed van de voorgestelde wijzigingen op de manier waarop nu het onderzoek naar- en het verzoek tot jeugdbeschermingsmaatregel wordt gedaan is groot. Niet de Raad, maar het RVT doet het uitgebreide onderzoek. En het RVT, niet de Raad, legt een verzoek om een maatregel voor aan de kinderrechter.

In het geval de rechter een jeugdbeschermingsmaatregel oplegt, is het RVT verantwoordelijk voor de uitvoering. Wat de zorgvuldigheid van de besluitvorming betreft, stelt het Toekomstscenario een toets door het RVT voor. 'Bij de inzet van hulp en steun wordt altijd toetsing en tegenspraak georganiseerd. Indien de inzet van een juridische maatregel nodig wordt gevonden, doen niet bij het gezin betrokken professionals uit het Regionaal Veiligheidsteam de tegenspraak en de toetsing'.¹⁹² Er moet volgens het Toekomstscenario voldoende distantie zijn ten opzichte van het gezin en de betrokken professionals.¹⁹³

189. Toekomstscenario, par. 1.3.

190. Toekomstscenario, par. 1.3.1.

191. Toekomstscenario, par. 4.3.

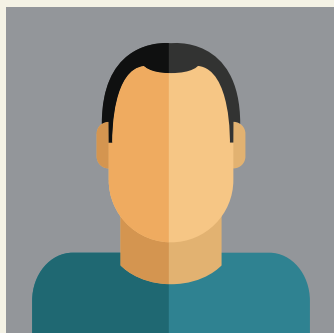
192. Toekomstscenario, Bijlage 5, par. 5.7.

193. Toekomstscenario, Bijlage 5, par. 5.7.

5.4 Opvattingen over het voorstel om de taken van de Raad in het RVT op te nemen

Het Toekomstscenario neemt als uitgangspunt dat het stelsel van jeugdhulp en jeugdbescherming eenvoudiger kan worden georganiseerd, waarbij een integrale aanpak van de geconstateerde problemen voorop staat. De Commissie onderschrijft de noodzaak van betere samenwerking tussen de professionals die bij jeugdhulp en jeugdbescherming zijn betrokken. Dat geldt ook voor het streven naar een integrale aanpak. Het komt immers vaak voor dat in een gezin waar jeugdhulp nodig is, achterliggende problemen spelen die invloed hebben op het welzijn en de veiligheid van het kind. De intensievere samenwerking vindt momenteel al plaats in elf zogeheten proeftuinen.¹⁹⁴ De Commissie heeft aan drie proeftuinen een bezoek gebracht, om de ervaringen van de betrokken professionals uit de eerste hand te horen. Daar viel het enthousiasme over de meerwaarde van een intensievere samenwerking op. Professionals vullen elkaars expertise aan en krijgen eerder een volledig beeld van de problematiek die in een gezin speelt. Aan de andere kant zag de Commissie ook dat er vragen zijn over de rechtsbescherming van ouders en kinderen en dat de positie van de medewerkers van de Raad in de proeftuinen kan knellen gezien de huidige wettelijke verantwoordelijkheden van de Raad in procedures over jeugdbeschermingsmaatregelen.

De vraag die aan de Commissie voorligt spitst zich toe op deze wettelijke taken van de Raad en daarmee ook de positionering van de Raad in het toekomstige stelsel van jeugdhulp en jeugdbescherming. De Adviescommissie constateert op basis van literatuuronderzoek, de bezoeken aan verschillende proeftuinen en de gesprekken die zij heeft gevoerd dat er grote verdeeldheid heerst over het voorstel in het Toekomstscenario om de taken van de Raad bij het RVT onder te brengen. Hieronder volgt een weergave van de belangrijkste argumenten die de Commissie heeft gehoord in de gesprekken.



“De Adviescommissie constateert dat er grote verdeeldheid heerst over het voorstel om de taken van de Raad bij het RVT onder te brengen.”

¹⁹⁴. <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/projecten/proeftuinen-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming>

5.5 De onafhankelijke toets en advisering aan de rechter kunnen het beste decentraal worden belegd

Voorstanders, zoals de medewerkers van de GI's en professionals van lokale teams die de Commissie heeft gesproken, vinden dat met deze stap een echte integrale werkwijze tot stand komt. Zij zien grote meerwaarde in het bij elkaar brengen van alle taken binnen de jeugdbeschermingsketen. De taken van de Raad buiten het RVT houden zou daaraan afbreuk doen. Dan zou het estafettemodel, waarbij organisaties na elkaar werken, in stand blijven.

Een verwant argument is dat een RVT kan bijdragen aan het verduidelijken van het onderscheid tussen vrijwillige hulp en het jeugdbeschermingskader. Zo stellen deskundigen dat voor het beschermen van kinderen een aparte institutie tussen de reguliere zorg en de rechter de voorkeur verdient. Daarmee komt een duidelijke scheiding tussen laagdrempelig toegankelijke lokale teams die werken op basis van toestemming van de betrokkenen en een institutie met specifieke functies, positie en bevoegdheden.¹⁹⁵

In reactie op het argument dat een onafhankelijke toets nodig is en dat de Raad daarvoor de aangewezen instantie is, hoorde de Commissie vooral het argument dat collegiale toetsing voldoende is om onafhankelijke tegenspraak te organiseren. Toetsing door een professional die niet eerder bij de casus berokken was zou dan voldoende waarborgen bieden voor een onafhankelijke beoordeling van de noodzaak om met dwang in te grijpen in het gezinsleven (GI's). Voorstanders zien niet zo'n grote toegevoegde waarde in de onafhankelijke onderzoekende, adviserende en toetsende rol van de Raad dat daarmee een positie buiten het RVT noodzakelijk zou zijn. Hiermee blijft het systeem waarin instanties volgtijdelijk werken in stand, met als risico dubbel werk en vertraging in de besluitvorming. Dit wordt niet in het belang van het kind geacht. In dit licht is ook voorgesteld dat de Raad wel adviseur van de rechter blijft, maar geen rekestreurende rol meer heeft en zijn taken in het RVT uitvoert. Dat heeft als voordeel dat er minder schakels zijn (Bruning).

195. Bruning & Van Montfoort, 2021, p. 5.

5.6 De onafhankelijke toets en advisering aan de rechter kunnen het beste onder Rijksverantwoordelijkheid blijven

Diverse gesprekspartners, waaronder de Raad zelf, de RSJ, de Raad voor de Rechtspraak, de Expertgroep Jeugdrechters, het LOVF en LOVF-hoven, de VNJA en verschillende ervaringsdeskundigen, vinden dat de onafhankelijke toets en advisering aan de rechter het beste onder Rijksverantwoordelijkheid kunnen blijven. Zij wijzen onder meer op de huidige onafhankelijke positie van de Raad en het risico dat ouders de Raad zullen zien als onderdeel van het systeem als de Raad op gaat in het RVT. In de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd is nogmaals bevestigd dat kinderen en ouders heel weinig vertrouwen hebben in de betrokken organisaties in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Zij vinden dat het feitenonderzoek onvoldoende zorgvuldig plaatsvindt en geven ook aan dat informatie in rapporten die afkomstig is van een instantie onvoldoende kritisch wordt gecontroleerd door andere instanties.

Meer concreet zien de gesprekspartners risico's in twee aspecten. In de eerste plaats vinden zij het problematisch als de instantie die beschermingsmaatregelen uitvoert dezelfde is als de instantie die verantwoordelijk is voor de onderzoeken en het advies aan de rechter. Met het onderbrengen van de taken van de Raad bij het RVT zal er geen onafhankelijk onderzoek meer zijn als basis voor een verzoekschrift aan de rechter voor een jeugdbeschermingsmaatregel (Raad, KOM, jeugdrechters, Raad voor de Rechtspraak). Volgens de Raad zelf komen daarmee de procedurele en materiële beginselen van rechtsbescherming onder druk als 'hulpverlenende taken, zoals begeleiding, en gezagtaken, zoals feitenonderzoek en indienen van verzoekschriften, vergaand decentraal én in één hand belegd worden: hulp, advies, uitvoering en regie op/in het gedwongen en vrijwillig kader tegelijk'.¹⁹⁶ De verwachting is dat ouders dat moeilijker accepteren.

In de tweede plaats vinden diverse instanties dat collegiale toetsing door een ander RVT onvoldoende waarborgen biedt, omdat dit geen onafhankelijke toets oplevert (Raad, DCI, VNJA, RSJ, Raad voor de Rechtspraak). Vaak voegden gesprekspartners hieraan toe dat betrokken instanties er wel van overtuigd kunnen zijn dat een collegiale toets in onafhankelijkheid kan plaatsvinden, maar dat dat er voor de betrokken ouders en kinderen niet zo uit zal zien. Diverse ervaringsdeskundigen wijzen op het volgende: als er geen onpartijdige en onafhankelijke adviserende instantie is, bestaat het risico dat betrokkenen het vertrouwen helemaal verliezen (Platform HOPE, ouders). Als onderzoeken en adviezen van een RVT komen, treedt een "'vervuiling" van rollen' op die ten koste van de rechtsbescherming van ouders en kinderen zal gaan.¹⁹⁷

Een ander argument ligt in de toegevoegde waarde van de Raad als landelijke instantie, die kan bijdragen aan rechtsgelijkheid, en die specialistische kennis heeft die nodig is om de rechter te adviseren (IJenV). Lokale teams werken overall anders en het is nodig dat een instantie die landelijk werkt de rechtsgelijkheid bewaakt (Expertgroep Jeugdrechters, Raad voor de Rechtspraak). Dit geldt ook voor de gecertificeerde instellingen, waarbij in de praktijk aanzienlijke onderlinge verschillen zijn op het gebied van wijze van onderzoek en rapporteren en in de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Volgens de Raad zelf: 'Een goed werkende jeugdbeschermingsketen is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, waarbij alle minderjarigen en hun ouders in onze samenleving erop moeten kunnen vertrouwen dat zij op dezelfde manier behandeld worden conform de uitgangspunten van het EVRM en IVRK'.¹⁹⁸

196. Raad voor de Kinderbescherming 2021c, p. 3.

197. Raad voor de Rechtspraak 2021, p. 3.

198. Raad voor de Kinderbescherming 2021c, p. 5.

5.7 Noodzakelijke waarborgen voor de onafhankelijke toets en advisering aan de rechter in de toekomst

Zoals in het hoofdstuk over kinderrechten en mensenrechten uiteengezet is, is een inbreuk op de bescherming van het recht op gezinsleven alleen gerechtvaardigd als aan een aantal eisen is voldaan. De procedure die kan leiden tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel moet met waarborgen zijn omkleed. Voor het beantwoorden van de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is het van belang te onderzoeken of de besluitvormingsprocedure als geheel voldoende waarborgen biedt; de toeleiding naar een jeugdbeschermingsmaatregel zo is ingericht dat de belangen van alle betrokkenen tot hun recht komen; deze procedure eerlijk en transparant verloopt; er zorgvuldig onderzoek naar de feiten plaatsvindt en het besluit gebaseerd is op relevante overwegingen en niet eenzijdig of willekeurig is.

De Commissie wil op voorhand benadrukken dat de belangen van het kind in de besluitvorming in jeugdbeschermingszaken centraal moeten staan (art. 3 IVRK). Hoewel niet steeds met verwijzing naar de positie van de medewerkers van de Raad, heeft de Commissie in de gesprekken regelmatig te horen gekregen dat een van de uitgangspunten van het Toekomstscenario (0-100), de gezinsgerichte en integrale aanpak door samenvoeging van instanties, als onbedoeld neveneffect kan hebben dat het belang van het kind onvoldoende tot zijn recht komt. De voorgestelde 'brede blik' mag er niet toe leiden dat de focus veel meer komt te liggen op de gezinsproblematiek, waarbij het kind slechts als onderdeel van het gezin wordt gezien. De jeugdbescherming heeft als belangrijkste doelstelling het waarborgen van een opvoedsituatie waarin de minderjarige zich op gezonde en evenwichtige wijze kan ontwikkelen. Dit rechtvaardigt een insteek waarin (de ontwikkeling van) het kind als centraal uitgangspunt wordt genomen.

5.7.1 Transparantie en de belangen van kinderen en ouders

Het belang van transparantie voor kinderen en ouders betekent vooral dat op ieder moment helder moet zijn met welke organisatie iemand te maken heeft, wat de taken en bevoegdheden zijn van die organisatie en in welke context (vrijwillig of gedwongen kader) de besluitvorming van die organisatie vorm krijgt. De Commissie merkt in dit verband het volgende op. Het samenbrengen van de deskundigheid die bij de professionals van verschillende instanties aanwezig is, kan de procedure voor kinderen en ouders korter maken. Instanties werken meer en eerder samen en werken minder na elkaar. Dat is beslist een stap vooruit. In het kader van de voorgestelde intensievere samenwerking is het voor de Commissie echter grotendeels onduidelijk gebleven hoe de afbakening van taken en bevoegdheden vorm moet krijgen binnen het RVT. Duidelijkheid daarover is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen beoordelen of de zorgvuldigheid, onafhankelijkheid en interne tegenspraak op een aanvaardbaar niveau kunnen worden vormgegeven in de toekomst. Wellicht dat het op termijn voor de betrokken professionals helder zal zijn wie waarbij hoort met welke bevoegdheden. Voor kinderen en ouders zal het echter niet steeds en voldoende duidelijk zijn dat het om verschillende instanties gaat. De Commissie is daar zowel door de in het begin van dit hoofdstuk genoemde instanties als door ervaringsdeskundigen op gewezen. Het RVT onderzoekt, adviseert over vervolgstappen en legt een eventueel verzoek om een maatregel aan de rechter voor. Indien de rechter de maatregel oplegt, voert het RVT deze uit. Dat betekent dat de instanties die de informatie leveren over de zorgen over de veiligheid van een kind, intensief betrokken zijn bij het besluit over de vervolgstappen.¹⁹⁹

199. Uiteraard is het hierbij noodzakelijk om te kijken naar de mogelijkheden voor ontwikkeling van het kind binnen de opvoedingscontext, zoals ook nu gebruikelijk is in het beschermingsonderzoek.

5.7 Noodzakelijke waarborgen voor de onafhankelijke toets en advisering aan de rechter in de toekomst

De Raad is nu een instantie die een eigen onderzoek doet, het verzoek voorlegt aan de rechter, adviseert en niet bij de hulpverlening en uitvoering van een maatregel betrokken is. Naast de nog te bespreken inhoudelijke voordelen hiervan zorgt de huidige positionering van de Raad voor kinderen en ouders ook voor de meeste duidelijkheid over afbakening van taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties. De voorgestelde wijziging kan dan ook de al bestaande ongelijkheid in posities in de procedure tussen professionals enerzijds en kinderen en ouders vergroten. Ook speelt hierin mee de verwachting dat kinderen en ouders het RVT als een machtsblok zullen zien.

Een ander belangrijk en hiermee samenhangend aspect van transparantie is dat het voor kinderen en ouders volstrekt helder dient te zijn wanneer er een verschuiving plaatsvindt van vrijwillige hulp naar gedwongen hulp. In de huidige situatie is dit een vaak voorkomend en ernstig probleem. Het gaat daarbij om de toepassing van 'drang' in het vrijwillig kader. Kinderen en ouders ervaren onvoldoende vrijwilligheid als het gaat om beslissingen die aan de Jeugdbeschermingstafel worden genomen en/of wanneer (strikte) voorwaarden worden verbonden aan de inzet van vrijwillige hulpverlening. Hiermee ontstaat het gevaar dat beslissingen onvoldoende voorzienbaar en berekenbaar zijn voor betrokkenen. Deze werkwijze is daarmee problematisch in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel. Een deel van voornoemde onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de betrokkenheid van organisaties (meer specifiek de Raad en de GI) in het vrijwillig kader die tevens heel duidelijk wettelijke taken hebben in het gedwongen kader.

In het Toekomstscenario kan het lokaal team indien noodzakelijk het RVT inschakelen. In eerdere commentaren op het Toekomstscenario is betoogd dat dit aan de ene kant zorgt voor een verduidelijking, maar ook een vertroebeling kan opleveren van het onderscheid tussen de vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader. De Commissie is van mening dat de geleidelijke manier waarop het RVT betrokken kan worden eerder het risico vergroot op onduidelijkheid voor kinderen en ouders. Het moment en de manier waarop het RVT betrokken kan raken en de inzet van de RVT in het vervolg (bijvoorbeeld hoe verhoudt het 'eerste verkennende onderzoek' zich tot het 'uitgebreide onderzoek'), zijn in het scenario nauwelijks gemarkeerd. Dit geldt in het bijzonder voor de beslissing een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel te doen. Het RVT onderzoekt, adviseert over vervolgstappen en doet het verzoek. In de huidige situatie is een duidelijke 'knip' aangebracht. De start van een beschermingsonderzoek door de Raad markeert de mogelijke overgang van vrijwillige hulp naar het gedwongen kader en geeft in ieder geval de meeste kans dat kinderen en ouders dit ook als zodanig herkennen. Rolzuiverheid in dit soort procedures is van groot belang. Deze vaststelling heeft ook gevolgen voor de conclusies en aanbevelingen van de Commissie over de voorgestelde rol van de Raad in het RVT. De Commissie gaat hier in paragraaf 5.8 nader op in.

5.7.2 Zorgvuldig onderzoek – onafhankelijkheid en tegenspraak

Een jeugdbeschermingsmaatregel mag alleen worden opgelegd op basis van voldoende zorgvuldig onderzoek. Op dit aspect van de besluitvormingsprocedure is in de huidige situatie uiteenlopende kritiek. Het gaat om zowel het verwijt dat feiten en meningen niet goed worden gescheiden als om informatie die onjuist in een dossier staat en niet wordt gecorrigeerd. Ook hoorde de Commissie vaak dat kinderen en ouders onvoldoende in de

5.7 Noodzakelijke waarborgen voor de onafhankelijke toets en advisering aan de rechter in de toekomst

procedure worden betrokken. De voorgestelde samenvoeging van taken leidt – idealiter – tot bundeling van deskundigheid en bevoegdheden. De Commissie ziet hierin kansen voor de verbetering van het onderzoek en het betrekken van kinderen en ouders, maar heeft duidelijke zorgen als het gaat om een onafhankelijke beoordeling en het organiseren van tegenspraak in de besluitvorming.

In het Toekomstscenario wordt het belang van checks and balances voor zorgvuldig onderzoek benadrukt. Zo wordt gesteld dat belangenverstrengeling moet worden voorkomen. Daarom moet objectief en waarde vrij, met voldoende distantie ten opzichte van het gezin en betrokken professionals, worden getoetst of het besluit zorgvuldig is genomen en tot stand is gekomen.²⁰⁰ Het voorstel in het Toekomstscenario van collegiale toetsing door een ander RVT, of door andere professionals uit hetzelfde RVT, biedt echter onvoldoende garanties voor een onafhankelijke toets. Immers: het team dat het werk van een ander team toetst zal niet snel geneigd zijn de werkwijze of conclusies te bekritisieren. Iedereen weet dan dat het eigen werk de volgende maand door de bekritiseerde collega's zal worden getoetst. Collega's van een ander RVT kunnen dan ook niet worden gezien als onafhankelijk en onpartijdig. De Commissie heeft op dit vlak goed geluisterd naar de ervaringsdeskundigen, die erop wijzen dat het voor het vertrouwen in de kwaliteit van de besluitvorming belangrijk is dat er een onafhankelijke toets plaatsvindt. Een belangrijk punt is verder dat in het Toekomstscenario niet is uitgewerkt wat de gevolgen zijn als een tweede RVT tot de conclusie komt dat het eerste team onzorgvuldig heeft gehandeld. De uitgebreide bezoeken aan verschillende proeftuinen hebben niet geleid tot de overtuiging dat men binnen de voorgestelde opzet in staat is de onafhankelijkheid en tegenspraak in de besluitvorming op een aanvaardbaar niveau vorm te geven.

De Raad is nu een instantie die een eigen onderzoek doet, het verzoek voorlegt aan de rechter, adviseert en niet bij de hulpverlening en uitvoering van een maatregel betrokken is. In de huidige situatie vormt dit tevens een belangrijke waarborg in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. In dit verband wordt hiermee bedoeld een kritische beoordeling van de noodzaak met dwang in te grijpen in het familie- en gezinsleven van kinderen en ouders. Op dit moment is de Raad na afloop van het beschermingsonderzoek in 30 – 40% van de zaken van oordeel dat een jeugdbeschermingsmaatregel niet noodzakelijk is. Dit onpartijdige en onafhankelijke advies van de Raad heeft geen plaats meer in het Toekomstscenario. De Commissie ziet een risico dat indien binnen een van de instanties het onderzoek met een eenzijdige of vooringenomen blik of anderszins onzorgvuldig wordt uitgevoerd, dit in de loop van de procedure minder snel wordt gesignaleerd en gecorrigeerd. Een onafhankelijke toets vindt dan pas plaats als de kinderrechter het verzoek om een jeugdbeschermingsmaatregel beoordeelt. De mogelijkheden van de kinderrechter om de inhoudelijke totstandkoming van het advies te beoordelen of te corrigeren zijn echter beperkt. Het is daarom essentieel dat deze kritische beoordeling – inclusief tegenspraak – plaatsvindt in de fase voor de rechter eraan te pas komt. Alles overwegend is de Commissie van oordeel dat op dit punt het Toekomstscenario met de daarin voorgestelde objectieve, waarde vrije en met voldoende distantie van het gezin en andere professionals georganiseerde besluitvorming onvoldoende garanties biedt voor goede rechtsbescherming van ouders en kinderen.

200. Toekomstscenario, par. 5.7.

5.7 Noodzakelijke waarborgen voor de onafhankelijke toets en advisering aan de rechter in de toekomst

5.7.3 Zorgvuldig onderzoek - uniformiteit

Indien een jeugdbeschermingsmaatregel wordt overwogen is het belangrijk dat de manier waarop het onderzoek inhoudelijk vorm krijgt, inclusief de manier waarop kinderen en ouders worden betrokken, zo uniform mogelijk wordt vormgegeven. Dit raakt aan het rechtsgelijkheidsbeginsel. De burger die wordt geconfronteerd met een inbreuk op - in geval zijn familie- en gezinsleven - moet erop kunnen vertrouwen dat wet- en regelgeving in gelijke gevallen op gelijke wijze wordt toegepast. Het Toekomstscenario benadrukt dit ook: 'Dit betekent dat er uniforme uitgangspunten, richtlijnen en procedures zijn, in het bijzonder voor wat betreft de beslissing om over te gaan naar het gedwongen kader waarbij de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gegarandeerd moeten zijn. Hierdoor is voor het kind en het gezin duidelijk wat hun rechten en ieders verantwoordelijkheden zijn.'²⁰¹ De Commissie kan zich voorstellen dat het samenvoegen van organisaties in ieder geval voor wat betreft de individuele beoordeling van een zaak kan leiden tot meer uniformiteit. Kinderen en ouders worden immers niet meer geconfronteerd met de verschillende werkwijzen van organisaties, maar met de werkwijze van het betreffende RVT. In breder perspectief neemt de kans op rechtsongelijkheid echter toe. De RVT's worden immers decentraal georganiseerd, waardoor landelijk gezien de toeleiding naar een jeugdbeschermingsmaatregel voorzienbaar minder uniform zal verlopen. In het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming zijn sinds de decentralisatie in 2015 aanzienlijke verschillen zichtbaar in de besluitvorming over en uitvoering van de maatregelen. De Commissie vindt het in het licht van de rechtsbescherming van kinderen en ouders onwenselijk dat deze verschillen ook kunnen gaan optreden ten aanzien van de cruciale beslissing om een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken. De Commissie is niet overtuigd dat verdere afstemming en uniformering tussen RVT's binnen afzienbare tijd kunnen plaatsvinden. De ontwikkelingen in de proeftuinen in het kader van het Toekomstscenario hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat de verschillen op lokaal en regionaal niveau groot zijn. Dat geldt niet alleen voor de lokale teams maar ook voor de GI's als het gaat om onderzoek naar en uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Een landelijke positionering van de Raad, waarbij onderzoeken volgens een vast stramien worden uitgevoerd, is daarom noodzakelijk om rechtsgelijkheid in de besluitvorming te garanderen.



“De Adviescommissie is van mening dat de samenvoeging van functies in het RVT een te groot risico vormt voor het verdwijnen van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter.”

201. Toekomstscenario, par. 11.

5.8 Conclusies en aanbevelingen

5.8.1 Conclusie

De Commissie komt op basis van voorgaande overwegingen tot het advies dat de onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter het beste onder Rijksverantwoordelijkheid kunnen blijven, zoals thans het geval is. De Adviescommissie is van mening dat de samenvoeging van functies in het RVT een te groot risico vormt voor het verdwijnen van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter en vreest dat daarmee de tekortkomingen in de zorgvuldigheid van het onderzoek blijven voortbestaan. Professionals, die bij het gezin zijn betrokken, gaan in het Toekomstscenario onderzoek uitvoeren, advies geven, een verzoek aan de rechter voorleggen en een opgelegde maatregel vervolgens uitvoeren. Instanties die de informatie leveren over de zorgen over de veiligheid van een kind, zijn intensief betrokken bij het besluit over de vervolgstappen. Dat staat op gespannen voet met de eisen van zorgvuldige feitenverzameling en -onderzoek in de besluitvorming. Het risico dat er gedurende het feitenonderzoek onjuistheden of eenzijdige informatie in het dossier komen, of dat de belangen van kinderen en ouders onvoldoende tot hun recht komen wordt vergroot als er geen onafhankelijke instantie met een frisse blik naar kijkt. Er kan dan onvoldoende sprake zijn van besluitvorming waarin objectief, waardevrij en met voldoende distantie ten opzichte van de uitvoering de noodzaak van een gedwongen maatregel wordt onderzocht.

De Commissie heeft goed geluisterd naar de voorstanders van de voorgestelde samenwerking. Zij beseft dat de huidige positionering van de Raad een keuze is en dat in andere landen een andere indeling van het systeem is gekozen. Ook ziet de Commissie de voordelen van intensievere samenwerking en de integrale aanpak. De Commissie is zich er ook van bewust dat de GI's ervan overtuigd zijn dat zij onafhankelijk werken en goed in staat zijn een onafhankelijke toets van het werk van collega's uit te voeren. De Commissie is echter van mening dat bezien vanuit het belang van bescherming tegen ongerechtvaardigde inbreuken op het familie- en gezinsleven van kinderen en ouders de voorgestelde opzet niet voldoet. Een belangrijk argument om de verschillende organisaties samen te voegen is de vertraging en het mogelijke dubbelwerk dat ontstaat door het beschermingsonderzoek zoals nu uitgevoerd door de Raad. De Commissie denkt hier anders over. Ontegenzeggelijk kost een beschermingsonderzoek tijd en het is aannemelijk dat een RVT waarin alle organisaties zijn opgenomen zich sneller tot de rechter kan wenden indien de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel wordt gezien. De vraag moet echter zijn of het huidige beschermingsonderzoek door de Raad onnodig vertragend is. Zoals gesteld vervult de Raad nu een belangrijke functie als het gaat om transparantie richting kinderen en ouders en een onafhankelijke, zorgvuldige en uniforme beoordeling van de noodzaak van een maatregel. Dit weegt volgens de Commissie op tegen de 'extra' tijd die gemoeid is met het beschermingsonderzoek door de Raad.

Het advies van de Commissie om de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter onder Rijksverantwoordelijkheid te houden hoeft geenszins het einde van het voorstel tot inrichting van de RVT's te betekenen. De andere organisaties kunnen immers verder werken aan een integrale aanpak en een versterking van het voorveld. De Commissie is echter van mening dat de Raad geen onderdeel kan zijn van een RVT en zich zou moeten beperken tot zijn huidige kerntaak. Het argument dat de Raad als landelijke organisatie een volledig onafhankelijke positie inneemt houdt immers pas volledig stand als de Raad eerder geen enkele betrokkenheid heeft gehad in de besluitvorming. Rolduidelijkheid is van groot

5.8 Conclusies en aanbevelingen

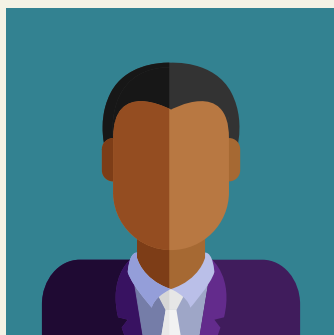
belang, hetgeen betekent dat iedere schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn dat de Raad pas in beeld komt als een gedwongen maatregel wordt overwogen. Een belangrijke toevoeging in dit verband is dat het advies van de Commissie op geen enkele manier uitsluit dat de Raad verder investeert in een betere afstemming van werkprocessen en de samenwerking in brede zin met de overige ketenpartners.

Mochten de opdrachtgevers in weerwil van dit advies toch overwegen tot het opnemen van de functies van de Raad in het RVT, dan dient dit gepaard te gaan met de nodige aanvullende garanties voor de rechtsbescherming van kinderen en ouders. Deze garanties moeten tenminste gelden ten aanzien van de genoemde noodzakelijke waarborgen: transparantie over de rol en functie van de verschillende organisaties, de bevoegdheden van deze organisaties en het onderscheid tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader en een concrete visie hoe onafhankelijkheid, tegenspraak en uniformiteit in de besluitvorming over de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel kunnen worden gegarandeerd.

5.8.2 Aanbevelingen

In het kader van de onafhankelijke toets en advisering aan de kinderrechter komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Pas het Toekomstscenario aan in die zin dat de onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter onder Rijksverantwoordelijkheid blijven.
- Behoud de onafhankelijke positie van de Raad voor de Kinderbescherming en verhelder het onderscheid tussen het vrijwillig en gedwongen kader door te bepalen dat de Raad geen rol krijgt in het RVT.



“Verhelder het onderscheid tussen het vrijwillig kader en het gedwongen kader.”

“Kinderrechters trachten meer grip te krijgen op de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen.”



6.



De rol van de kinderrechter

6.1 Inleiding

In 1922 werd de ondertoezichtstelling (OTS) ingevoerd en daarmee kwam er ook een gespecialiseerde kinderrechter. Deze had een actieve rol, waarbij hij (het was in die tijd in grote meerderheid een man) besliste over zowel de oplegging van maatregelen van kindbescherming als de uitvoering daarvan. De hoofdtaak van de kinderrechter lag en ligt op het terrein van overheidsinterventie in het ouderlijk gezag ter bescherming van de rechten van het kind.²⁰² De wetgever beoogde honderd jaar geleden een speciale kinderrechter te introduceren als 'een lenig, vlug werkend, gemakkelijk toegankelijk rechterlijk orgaan, dat voortdurend op de hoogte is en blijft van het kind en het gezin, waartoe het behoort (...) een alleensprekend rechter, tusschen wien en zijn justitiabelen persoonlijke aanraking bestaat (...).'²⁰³

In art. 53 van de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat degene die zitting heeft in een enkelvoudige kamer voor kinderkzaken de titel van kinderrechter draagt. Tegenwoordig wordt ook veelvuldig de term jeugdrechter gebruikt om meer recht te doen aan de toegenomen mondigheid van minderjarigen. In dit advies zullen we de termen afwisselend gebruiken.

6.1.1 Van een actieve naar een lijdelijke kinderrechter

De positie van de kinderrechter in het kader van de OTS is in de afgelopen honderd jaar in belangrijke mate veranderd. Vanaf 1922 behandelde de kinderrechter als specialist niet alleen jeugdstrafzaken, maar besliste ook over zowel het opleggen of verlengen van een (spoed)maatregel van OTS als de uitvoering van de OTS. De kinderrechter gaf leiding aan gezinsvoogdijwerkers en bepaalde de koers van de hulpverlening.²⁰⁴ Op verzoeken tot ontheffing en ontzetting van het gezag (nu de gezagsbeëindiging) werd en wordt beslist door de meervoudige kamer, waar de kinderrechter wel deel van uitmaakt. Vijftig jaar geleden ontstond er steeds meer kritiek op deze dubbelrol van de kinderrechter, omdat dit in strijd zou kunnen zijn met art. 6 EVRM, het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter. In 1995 werd de OTS ingrijpend gewijzigd.²⁰⁵ Kinderrechters konden slechts op verzoek beslissen en waren niet meer belast met de uitvoering van de maatregel. De gezinsvoogdij-instelling, de huidige gecertificeerde instelling (GI), werd verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel en de in dat kader te nemen beslissingen, waaronder verzoeken tot verlenging van de OTS (en eventueel de uithuisplaatsing). De kinderrechter kon daarnaast slechts een 'machtiging tot uithuisplaatsing' afgeven aan de gezinsvoogdij-instelling, die beslist over de feitelijke plaatsing (waar, wanneer en voor hoe lang een minderjarige werd geplaatst). Ouders, pleegouders en minderjarigen kunnen tegen bepaalde beslissingen bezwaar maken en beroep instellen bij de kinderrechter, zoals tegen een aanwijzing van de gezinsvoogdij-instelling.

202. Koens 2008, p. 41.

203. Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3 (MvT), p. 8.

204. Bruning 2022 p. 23 e.v.

205. Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen, Stb. 1995, 255.

206. Wet van 12 maart 2014, Stb. 2014, 130 en Stb. 2014, 105.

Op 1 januari 2015 zijn de kindbeschermingsmaatregelen opnieuw herzien en werd de Jeugdwet ingevoerd.²⁰⁶ Door deze wetwijziging werd de kinderrechter weer iets minder lijdelijk en kreeg meer ambtshalve bevoegdheden. De belangrijkste wijzigingen hadden betrekking op de rechtsgronden voor OTS en gezagsbeëindiging (een samenvoeging van de oude maatregelen ontheffing van en ontzetting uit het gezag). De kinderrechter moet sindsdien in de beschikking op het verzoek tot OTS de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige vermelden (art. 1:255 lid 4 BW). Hiermee werd beoogd een doelmatige en transparante uitvoering van de maatregel te bevorderen. In art. 1:262b BW werd ook een geschillenregeling opgenomen.

6.1 Inleiding

Die hield in dat geschillen over de uitvoering van de OTS konden worden voorgelegd aan de kinderrechter door ouders en de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de gecertificeerde instelling, pleegouders en een zorgaanbieder waar de minderjarige verblijft. De kinderrechter heeft de ruimte gekregen om tot een beslissing te komen die hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt, met als doel het geschil op te lossen. Op deze manier is de mogelijkheid voor de kinderrechter om invloed uit te oefenen op de uitvoering van de maatregel toegenomen.²⁰⁷ Een andere belangrijke uitbreiding van de rol van de civiele kinderrechter in 2015 is de toetsende taak van beslissingen van de gecertificeerde instelling tot terug- of overplaatsingen van pleegkinderen die minimaal een jaar in hetzelfde gezin zijn opgevoed. Daarnaast kunnen kinderrechters sinds 2015 ambtshalve de OTS uitspreken voor broertjes en zusjes van een minderjarige voor wie een verzoek tot OTS is gedaan.

In de huidige situatie is de discussie over de rol van de kinderrechter weer opgelaaid. Verschillende factoren hebben hierin een rol gespeeld. In de eerste plaats heeft de toepassing van kindbeschermingsmaatregelen bij kinderen van gedupeerden van de kinderopvangtoeslagenaffaire geleid tot politieke en maatschappelijke verontwaardiging. Deze verontwaardiging richt zich mede op de rol van de rechterlijke macht, aangezien het de kinderrechter is die uiteindelijk heeft beslist over het opleggen van deze maatregelen. De kinderopvangtoeslagenaffaire is voor de familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en van de gerechtshoven aanleiding geweest om kritisch te reflecteren op hun werk.²⁰⁸ In het reflectierapport concluderen de rechters dat zij om de rechtsbescherming van kinderen en ouders te verbeteren, actiever en nieuwsgieriger kunnen zijn, zowel ten aanzien van het feitenonderzoek als waar het gaat om het betrekken van gezinnen in de procedure.²⁰⁹ Overigens is het reflectietraject nog niet afgerond, de komende periode zal de rechtspraak dossieronderzoek verrichten naar de uithuisplaatsing van kinderen van ouders die zijn gedupeerd door de toeslagenaffaire.

De tweede en waarschijnlijk belangrijkste factor zijn de aanhoudende uitvoeringsproblemen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Vanwege de grote tekorten in de jeugdhulp, de wachtlijsten en het gebrek aan jeugdbeschermers die maatregelen kunnen uitvoeren staat de legitimiteit van de jeugdbescherming onder druk.²¹⁰ Kinderrechters hebben in de afgelopen jaren veelvuldig de noodklok geluid over deze problemen. Zij moeten nog steeds beslissen over de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel, maar tegenwoordig is dat te vaak in de wetenschap dat kinderen en ouders niet de zorg kunnen ontvangen die noodzakelijk is om de geconstateerde ontwikkelingsbedreiging weg te nemen.²¹¹ In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat kinderrechters – binnen de beperkte wettelijke mogelijkheden die zij hebben – trachten meer grip te krijgen op de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Bijvoorbeeld door in de beschikking concreet aan te geven welke hulp moet worden ingezet of waar de minderjarige moet worden geplaatst. Ook is zichtbaar dat kinderrechters maatregelen soms voor kortere termijnen toewijzen en de beslissing voor het overige aanhouden om meer controle te kunnen uitoefenen. De Commissie ziet dat de discussie over de rol en positie van de kinderrechter door voornoemde factoren weer op scherp staat. In het vervolg wordt eerst weergegeven wat in het Toekomstscenario wordt opgemerkt over de rol van de kinderrechter. Vervolgens wordt beschreven hoe de betrokkenen en de rechtspraak zelf aankijken tegen de rol van de kinderrechter nu en in de toekomst. De Commissie sluit het hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen.

207. Zie in dit verband ook de discussie over de vraag of het perspectiefbesluit in het kader van de geschillenregeling zelfstandig kan worden getoetst. Hoge Raad 1 september 2023, ECLI: NL:HR:2023:1148. Zie verder par. 4.2.5.4 van dit advies.

208. Reflectiecommissie 2023.

209. Reflectiecommissie 2023, p. 75.

210. Bruning e.a. 2022b, p. 283.

6.2 De rol van de kinderrechter in het Toekomstscenario

6.2.1 De gezinsrechter

In het Toekomstscenario is opvallend weinig aandacht voor de gevolgen van het scenario voor de rol van de kinderrechter. Als knelpunt wordt benoemd dat momenteel verschillende rechters betrokken zijn bij een gezin, zoals de kinderrechter, de familierechter en bijvoorbeeld in zaken van bewindvoering, de kantonrechter. Deze structuur kan het lastig maken om tot een gezinsgerichte aanpak en een hybride vorm van rechtspleging te komen. Er zou een meer geïntegreerde aanpak moeten komen. In het Toekomstscenario wordt aanbevolen te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden straf-, bestuursrechtelijke en civiele zaken gecombineerd kunnen worden. Hierdoor kan ook de rechter gezinsgericht kijken naar de meeste geschikte interventies binnen het gezin.

6.2.2 Doorontwikkeling rol kinderrechter

Een andere in het Toekomstscenario genoemde ontwikkelrichting ziet specifiek op de rol van de kinderrechter. Ten opzichte van het buitenland en andere rechtsgebieden (waaronder het familierecht) wordt geconstateerd dat er in Nederland beperkte handelingsruimte is voor de kinderrechter als conflictoplosser en rechtsbeschermer. Er wordt daarom aanbevolen de rol en positie van de kinderrechter onderdeel te laten zijn van de doorontwikkeling van het Toekomstscenario.

211. Zie brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de bewindslieden Weerwind en Van Ooijen van 18 maart 2022: "De rechter machtigt de overheid om – op vaak ingrijpende wijze – in te grijpen in de levens van kinderen en hun ouders ten behoeve van noodzakelijk te verlenen hulp. Een dergelijke bevoegdheid behoort te worden uitgevoerd en gepaard te gaan met daadwerkelijke hulpverlening. De personele krapte en de wachtlijsten in de jeugdzorg brengen echter met zich mee dat onderzoek en noodzakelijke hulp aan kinderen en hun gezinnen te lang op zich laat wachten. Dan gaat het bijvoorbeeld over het niet beschikbaar zijn van een gezinsvoogd of jeugdhulpverlener. Hierdoor wordt regelmatig onvoldoende of te laat uitvoering gegeven aan rechterlijke beslissingen en zijn sommige gevolgen onomkeerbaar. Als bijvoorbeeld door wachtlijsten te laat wordt gestart met hulp aan uithuisgeplaatste kinderen en hun ouders, kan een kind zo gehecht raken aan en ingegroeid zijn in een pleeggezin dat het kind niet terug kan naar de ouders. Dit onomkeerbare risico wordt door kinderrechters ook expliciet in uitspraken benoemd." Via www.rechtspraak.nl

6.3 Opvattingen over de rol van de kinderrechter

6.3.1 Adviezen en inzichten van gesprekspartners

Verschillende gesprekspartners pleiten voor een actievere rol voor de jeugdrechter (DCI, vFAS-advocaat, expertgroep jeugdrechters, ervaringsdeskundige ouders). 'Actiever' kan gaan over verschillende aspecten van de taak van de rechter: van de manier waarop de rechter zich opstelt tijdens het kindgesprek en op zitting, tot de vraag in hoeverre de rechter zich over de uitvoerbaarheid van de gevraagde maatregel zou mogen of moeten uitspreken. De Commissie heeft dan ook vastgesteld dat een echt duidelijke visie over de vraag op welk vlak de kinderrechter actiever zou moeten zijn ontbreekt. Er is daarnaast geen overeenstemming over de vraag of de gewenste actievere opstelling van de kinderrechter vorm kan krijgen binnen de huidige wettelijke kaders of dat een wetswijziging noodzakelijk is. Dit lijkt vooral ingegeven door verschil van inzicht tussen rechters onderling met betrekking tot hun taakopvatting.²¹²

6.3.1.1 Tijdens de procedure

Jongeren hebben in de gesprekken met de Commissie benadrukt dat zij het belangrijk vinden om door de kinderrechter gehoord te worden. Verschillende jongeren hebben aangegeven dat zij de oproep voor een kindgesprek niet altijd ontvangen en graag vooraf meer informatie hadden gekregen. Ook krijgen zij niet altijd een terugkoppeling na een uitspraak van de rechter. Advocaten zien dat ouders een actieve rol van de rechter verwachten: dat deze de knoop doorhakt en een oplossing biedt (VNJA). Zij hebben behoefte aan iemand met gezag, die ook gevolgen kan verbinden aan bijvoorbeeld de omstandigheid dat er wel verlenging van een maatregel wordt gevraagd, terwijl de noodzakelijke hulp niet of slechts gedeeltelijk tot stand is gekomen, bijvoorbeeld als gevolg van wachtlijsten.

Jeugdrechters vertrouwen in beginsel op de informatie die de medewerkers van de Raad of de gecertificeerde instelling verschaffen en zij gebruiken de zitting om vragen te stellen. De jeugdrechters zetten niet snel op eigen initiatief procesrechtelijke instrumenten in om de feitelijke gang van zaken te achterhalen. Zij zijn geneigd meer te kijken naar het heden en de toekomst, dan naar het verleden. De ouders, kinderen en pleegouders die de Commissie heeft gesproken geven aan hierdoor (rechts)bescherming te missen, want als niet wordt achterhaald wat er in het verleden daadwerkelijk is gebeurd, dan kan de jeugdrechter volgens hen nooit tot een goede probleemanalyse komen en dus ook niet vaststellen welke vervolgstappen het meest passend zijn.

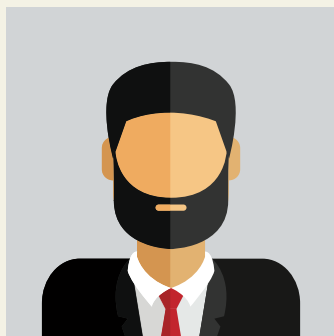
Deze bevindingen worden onderschreven in het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters. De conclusies in het reflectierapport zijn dat een nieuwsgierige jeugdrechter, die actief op zoek gaat naar de feiten en een goede probleemanalyse maakt, positief van invloed is op hoe de procedure door de ouders en anderen wordt ervaren. Meer aandacht is nodig voor het onderkennen van het belang van goed feitenonderzoek. In de aanbevelingen van het rapport worden de jeugdrechters opgeroepen om in iedere zaak de relevante feiten actief te onderzoeken, deze met partijen op de zitting te bespreken en het resultaat van dat onderzoek transparant voor alle procesdeelnemers zichtbaar te maken.

²¹². Zie ook *Reflectiecommissie* 2023, p. 85.

6.3 Opvattingen over de rol van de kinderrechter

6.3.1.2 De uitvoerbaarheid van de maatregel en toezien op naleving van een uitspraak

Eenzijds is gesuggereerd dat de rechter een maatregel alleen zou moeten opleggen als deze uitvoerbaar is, de maatregel zou immers de toegang tot hulp moeten zijn. De rechter zou zich ook moeten uitspreken over het effect van de gevraagde interventie en wanneer die kan worden uitgevoerd. De rechter dient immers op grond van art. 8 EVRM te toetsen aan proportionaliteit en subsidiariteit (Feiner). Daarentegen zien jeugdrechters voor zichzelf over het algemeen niet de rol om te onderzoeken of een maatregel uitvoerbaar is. Zij vinden dat ze niet op de uitvoeringsstoel moeten gaan zitten. Wat zij wel kunnen doen is de gecertificeerde instelling kritisch bevragen of er bijvoorbeeld aan bepaalde aspecten is gedacht of suggesties in het kader van de uitvoering geven. Rechters kunnen bijvoorbeeld de uithuisplaatsing uitspreken voor een kortere periode. Daar is geen wetswijziging voor nodig. Het zou echter wel een beperking opleveren van de mogelijkheid van hoger beroep en dus de mogelijkheid om te toetsen. In het reflectierapport is dan ook aanbevolen om de beroepstermijn te verkorten. Geopperd wordt die met minstens de helft in te korten. Verder worden uitspraken van rechters over jeugdbeschermingsmaatregelen niet altijd nageleefd. Ook in het gedwongen kader is niet altijd een plek beschikbaar als de rechter een maatregel oplegt. Daarover zijn veel zorgen. Als de rechter actiever wordt, zou dat betekenen dat hij meer verantwoordelijk wordt voor de uitvoering, terwijl de rechter hier maar beperkt zicht op heeft en daarmee weinig invloed heeft.



“Een nieuwsgierige jeugdrechter, die actief op zoek gaat naar de feiten en een goede probleemanalyse maakt is positief van invloed op hoe de procedure door de ouders en anderen wordt ervaren.”

6.4 Conclusies en aanbevelingen

In het huidige jeugdbeschermingsstelsel is de kinderrechter lijdelijk. Hij beslist op verzoek en heeft nauwelijks ambtshalve bevoegdheden. Hij is niet betrokken bij de uitvoering van de maatregel. De Adviescommissie constateert dat de roep om een actievere rechter vooral lijkt te zijn ingegeven door de grote uitvoeringsproblemen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Hoewel heel goed te begrijpen valt dat rechters in deze situatie meer proberen te sturen in de uitvoering, ziet de Commissie hierin geen principiële argument om te komen tot een fundamentele herbezinning op de positie van de kinderrechter. De Commissie ziet wel mogelijkheden om de positie van de kinderrechter te versterken, waarbij veelal kan worden aangesloten bij verbeterplannen die reeds zijn geïnitieerd of in gang zijn gezet.

Zo is de familierechter veel actiever met name door het steeds toenemende gebruik van mediation technieken. De tendens in familiezaken en met name zaken betreffende een zorgregeling is dat het zogenaamde toernooimodel (de procedure op tegenspraak) wordt verlaten ten gunste van een oplossingsmodel, zoals het PGTO (Project Gezamenlijke Toegang Ouders). Dat vraagt om een actieve rechter. Ook is in het kader van het programma Scheiden zonder Schade de regierechtter ingevoerd, waarbij de sleutelwoorden zijn: dezelfde rechter die tijd en ruimte krijgt, sneller kan ingrijpen, maatwerk kan bieden, moreel besef kan bijbrengen en zo conflicten op effectievere wijze beslecht.²¹³ Deze verworvenheden van de familierechter passen heel goed bij de kinderrechter. Een actieve kinderrechter, die een onder toezicht gestelde minderjarige blijft volgen in de zin dat de behandeling van nieuwe verzoeken tot verlenging van een OTS of een machtiging uithuisplaatsing door dezelfde kinderrechter worden behandeld. Dezelfde kinderrechter dient ook zaken tegen andere kinderen uit een gezin te behandelen. Dat komt meer tegemoet aan de oorspronkelijke gedachte dat de kinderrechter op de hoogte is van kind en gezin.²¹⁴ Verder is van belang dat de kinderrechter de beschikking heeft over alle voorgaande kinderbeschermingsdossiers van een minderjarige.

De kinderrechter dient voor zijn beslissing over goede informatie te kunnen beschikken. Art. 810a lid 2 Rv biedt ouders de mogelijkheid om een contra-expertise te vragen in zaken van jeugdbescherming. Door aanvullend hoogwaardige diagnostiek uit te laten voeren kan de rechter een beter onderbouwde beslissing nemen. Helaas blijkt in de praktijk dat de rechter deze verzoeken vaak afwijst omdat deze onderzoeken vaak lang duren vanwege de lange wachtlijsten met name vanwege een tekort aan onderzoekers.

Het voorstel in het Toekomstscenario om te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden straf-, bestuursrechtelijke en civiele zaken gecombineerd kunnen worden, waardoor de rechter gezinsgericht kan kijken naar de meeste geschikte interventies binnen het gezin, is zeker de moeite waard van nader onderzoek. Een dergelijk onderzoek naar een gezinsrechter is ingewikkeld en zal veel tijd kosten. Voor de kortere termijn ziet de Commissie daar geen mogelijkheid toe.

213. Platform scheiden zonder schade 2018, p. 23.

214. Zie ook de aanbeveling van de jeugdrechters in Reflectie-Commissie 2023, p. 83, par. 6.6.

De appeltermijn (de termijn waarbinnen je hoger beroep kunt instellen) bedraagt drie maanden, een gebruikelijke termijn voor verzoekschriften. Die appeltermijn is naar de mening van de Commissie te lang in jeugdbeschermingszaken en zeker in zaken betreffende een gesloten plaatsing. Als kinderrechters voor een machtiging uithuisplaatsing of een machtiging gesloten plaatsing een korte termijn van bijvoorbeeld drie maanden

6.4 Conclusies en aanbevelingen

geven, dan ontstaat de situatie dat op het moment dat doorgaans hoger beroep wordt ingesteld, deze termijn alweer (bijna) is verstreken. Als het hof over de zaak moet beslissen, is de termijn van de machtiging uithuisplaatsing of gesloten plaatsing dan in ieder geval verlopen. Het hof moet wel volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad de rechtmatigheid toetsen, maar het zou de voorkeur verdienen in deze zaken de appèl en cassatie termijnen te bekorten.

In art. 6 van het Procesreglement Civiel Jeugdrecht voor de rechtbanken (versie juli 2023) staat ondanks een andersluidende aanbeveling in het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters nog steeds dat bij een verlengingsverzoek OTS of uithuisplaatsing de rechtbank aan verzoeker en belanghebbende(n) de vraag kan voorleggen of door hen een mondelinge behandeling ter zitting wordt gewenst en, zo ja, dat binnen 14 dagen na ontvangst van het verzoekschrift schriftelijk dan wel mondeling aan de rechtbank kenbaar te maken (de zogenaamde meldbrief). Volgt er geen reactie dan volgt in beginsel geen mondelinge behandeling. De Commissie beveelt aan de bestaande praktijk van meldbrieven bij verlengingen niet meer te gebruiken. De zitting is voor ouders een zeer belangrijk moment in de procedure en een meldbrief kan de indruk wekken dat de rechter het niet nodig vindt dat ouders op zitting hun zienswijze nog geven en dat daarom ontmoedigen.²¹⁵

Aanbevelingen:

- Hanteer als uitgangspunt dat alle familierechtelijke zaken en jeugdbeschermingszaken door dezelfde kinderrechter worden behandeld.
- Zorg dat de kinderrechter de beschikking heeft over alle voorgaande kinderbeschermingsdossiers van een minderjarige.
- Verkort de appeltermijn en de cassatietermijn van drie maanden naar zes weken.
- Pas het beleid inzake de meldbrief aan. Hanteer als uitgangspunt dat alle verlengingsverzoeken op zitting worden behandeld, tenzij kind en ouder(s) expliciet aangegeven hier vanaf te willen zien.

215. Zie ook Reflectiecommissie 2023, pp. 77 en 82.

“Kinderen en ouders zijn erbij gebaat dat de kinderrechter volledig op de hoogte is van de geschiedenis en actuele situatie van het gezin.”



7.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Belang van rechtsbescherming

In deze conclusie worden de belangrijkste bevindingen op een rij gezet en worden aanbevelingen geformuleerd. De Commissie begint met een aantal algemene bevindingen en overkoepelende conclusies. Vervolgens gaat zij in op het recht op informatie, participatie en ondersteuning, het recht op een effectief rechtsmiddel en toegang tot de rechter, de vraag hoe de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter het beste kunnen worden vormgegeven en de rol van de kinderrechter.

Jeugdbeschermingsmaatregelen maken inbreuk op het recht op eerbiediging van het gezinsleven. Goede rechtsbescherming is dan ook van fundamenteel belang. 'Rechtsbeschermend' is een van de basisprincipes van het Toekomstscenario, dat een verbetering van het stelsel van jeugdhulp en jeugdbescherming beoogt. De Adviescommissie is gevraagd te adviseren over de rechtsbescherming van ouders en kinderen. In dit advies zet de Adviescommissie haar bevindingen uiteen en formuleert zij haar aanbevelingen voor goede rechtsbescherming. Gedurende het onderzoek bevestigden de gesprekspartners van de Commissie het belang daarvan in het gehele traject. Kinderen en ouders hebben de Commissie laten weten wat rechtsbescherming voor hen betekent. Mensen ervaren het als een ernstige inbreuk op hun rechten als de rechter een maatregel oplegt als uitkomst van een in hun ogen onzorgvuldige procedure. Dat zien zij als een groot onrecht. De Adviescommissie heeft hun verhalen gehoord, geluisterd naar wat hen is overkomen en wat in hun ogen nodig zou zijn geweest om hun rechten beter te beschermen. Mensen voelen zich niet gehoord, zijn niet of niet voldoende betrokken in de procedure en zagen hun informatie en visie niet terug in het dossier. Ook vertelden ze dat ze onvoldoende informatie hadden over de situatie, hun rechten en de procedure en misten ze tijdige of voldoende ondersteuning en wisten niet waar ze met een klacht terecht konden. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat een aanzienlijk deel van de ouders te maken had met meer dan een van deze tekortkomingen en ook nog over een lange periode. Deze verhalen die de Adviescommissie uit de eerste hand heeft gehoord bevestigen het beeld dat is ontstaan na verschillende onderzoeken in de afgelopen jaren. Bovendien onderschrijven ook veel professionals de tekortkomingen in de rechtsbescherming van kinderen en ouders.

Voorvoemde elementen van rechtsbescherming zijn kinderrechten en mensenrechten: kinderen en ouders hebben het recht op informatie, participatie, ondersteuning en een effectief rechtsmiddel gedurende het traject. Het waarborgen van deze kinderrechten en mensenrechten draagt bij aan het beschermen tegen schendingen van het recht op het gezinsleven van kinderen en ouders. Dat zijn de elementen die bijdragen aan een zorgvuldige procedure. In het tweede hoofdstuk heeft de Adviescommissie de betekenis en reikwijdte van de voor dit advies relevante kinderrechten en mensenrechten uitgewerkt. Zij laat daarmee zien aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om goede rechtsbescherming te bieden.

De Adviescommissie heeft zich gebogen over de rechtsbescherming van kinderen en ouders in het Toekomstscenario. De Commissie heeft daarbij naar het gehele traject gekeken dat ouders kunnen doorlopen, van vrijwillige jeugdhulp tot gedwongen maatregelen. Het algemene beeld dat uit onderzoeken en gesprekken naar voren komt is dat goede rechtsbescherming eraan kan bijdragen dat kinderen en ouders de procedure, hoe ingrijpend de uitkomst ook kan zijn, als rechtvaardiger ervaren.

7.1 Belang van rechtsbescherming

Een procedure die met goede waarborgen is omkleed is een randvoorwaarde voor de bereidheid van kinderen en ouders te accepteren dat ingrijpen in het gezinsleven noodzakelijk kan zijn. Als mensen zich gedurende het traject niet gehoord voelen, als zij het onderzoek naar hun gezinssituatie als onzorgvuldig ervaren, dan voelen zij zich aangetast in hun rechten en zijn minder bereid de uitkomst van het traject te aanvaarden.

Aan de voorwaarden van goede rechtsbescherming kan alleen worden voldaan als procedures zo zijn ingericht dat inbreuken op rechten zoveel mogelijk worden voorkomen en dat er een rechtsmiddel beschikbaar is als een inbreuk op rechten is gemaakt.

De rechtsbescherming schiet nu tekort en welke wijzigingen er ook komen in het stelsel van jeugdhulp en jeugdbescherming, verbeteringen zijn dringend nodig om de rechten van kinderen en ouders te garanderen. Dat maakt de procedure beter en is bovendien een juridische verplichting die voortvloeit uit kinderrechten- en mensenrechtenverdragen. Rechtsbescherming zou dan ook de eerste overweging moeten zijn bij elke stap die de beleidsmakers zetten bij de nadere uitwerking van het Toekomstscenario. Wanneer de bescherming van de fundamentele rechten van kinderen en ouders het uitgangspunt vormt staat de mens centraal en niet het systeem. Het systeem is dan zo ingericht en de procedures zijn zo vormgegeven dat zij de rechten en belangen van de betrokken kinderen en ouders als uitgangspunt nemen.



“Wanneer de bescherming van de fundamentele rechten van kinderen en ouders het uitgangspunt vormt staat de mens centraal en niet het systeem.”

7.2 Advies tegen de achtergrond van de knelpunten in de jeugdbeschermingsketen

Tot de adviserende taak van de Adviescommissie behoort niet het bieden van mogelijke oplossingen voor de bredere problemen die spelen in de jeugdbeschermingsketen en de vraag in hoeverre het Toekomstscenario kan bijdragen aan de oplossing daarvan. Het volledig negeren van deze problemen is echter onmogelijk en ongewenst, al is het maar omdat het in vrijwel alle gesprekken van de Commissie een belangrijk onderwerp is geweest. Omdat de Commissie wel kijkt naar de rechtsbescherming gedurende het hele traject dat tot een gedwongen maatregel kan leiden, is het toch goed daarover het volgende te zeggen: Betere rechtsbescherming alleen zal de problemen rond jeugdbescherming niet oplossen. De Adviescommissie is zich er terdege van bewust dat de oorzaak van de problematiek voor een deel ligt in de financiële en personele tekorten bij gemeenten en jeugdhulpverleners. Als de professionals en het hulpaanbod dagelijks ernstig onder druk staan kunnen de rechten van kinderen en ouders makkelijk in de knel komen. Dat maakt de situatie voor hen moeilijk te aanvaarden. Zo moeten zij lang wachten op passende hulp, of krijgen te horen dat passende hulp überhaupt niet beschikbaar is. Als gedurende de procedure hun rechten niet goed zijn gewaarborgd maakt dat het traject voor hen moeilijker te doorstaan. Schrijnend zijn de situaties waarin vrijwillige jeugdhulp niet (tijdig) van de grond komt en de situatie van het kind dusdanig verslechtert dat gedwongen ingrijpen noodzakelijk is. Als gedurende het traject de rechten van kinderen en ouders onvoldoende zijn beschermd, bijvoorbeeld omdat zij niet in staat zijn gesteld effectief te participeren, kan dat leiden tot het verder ingrijpen in het gezinsleven dan noodzakelijk. In dergelijke gevallen is tekortschietende rechtsbescherming mede de oorzaak van een inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven.

Als de professionals zorgen voor goede informatie, participatie en ondersteuning vanaf de eerste fase kan dat leiden tot een betere en snellere oplossing van het probleem. De kwaliteit van de uitkomst van de procedure is mede afhankelijk van de zorgvuldigheid en rechtvaardigheid van de procedure. Dus juist onder deze omstandigheden moet de overheid rechtsbescherming versterken.

7.3 Algemene overkoepelende conclusies

7.3.1 Het belang van rechtsbescherming neemt toe naarmate de inbreuk groter is

Rechtsbescherming is van belang gedurende het gehele traject, zowel in het vrijwillig kader als in het gedwongen kader. Hoe ingrijpender de inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven, hoe meer waarborgen voor rechtsbescherming nodig zijn.

7.3.2 Waarborgen voor de gehele procedure: betrek ervaringsdeskundigen bij verbeteren procedures

Om te beoordelen of de besluitvormingsprocedure aan de nodige waarborgen voldoet, moet worden gekeken naar de verschillende fases van de procedure en naar de procedure als geheel. Elk onderdeel van de procedure moet aan een aantal minimumeisen voldoen: in elke fase van de procedure hebben kinderen en ouders recht op goede en tijdige informatie, participatie en ondersteuning. Zij hebben het recht op respectvolle bejegening en zorgvuldige behandeling van hen en hun situatie door deskundige professionals. Wil de procedure als geheel aan de vereiste waarborgen voldoen, dan moet het mogelijk zijn een onzorgvuldigheid of fout die in een eerder stadium is gemaakt te herstellen.

De Commissie heeft tijdens de gesprekken talrijke voorbeelden gehoord van onzorgvuldig (feiten)onderzoek. Gesprekspartners informeerden de Commissie dat professionals feiten en meningen niet goed scheiden en zonder te onderzoeken of beweringen kloppen deze wel in het dossier opnemen. Deze verhalen bevestigen de bevindingen van eerdere onderzoeken over deze problematiek en de conclusie daarvan dat het feitenonderzoek verbetering behoeft. De tekortkomingen blijken hardnekkig. Beter informatie, participatie en ondersteuning van kinderen en ouders kunnen een positieve verandering in gang zetten die tot beter onderzoek leidt. De uitkomst van dat betere onderzoek zal dan ook door betrokkenen meer als 'van hen' worden gezien. Maar er is nog veel meer nodig om tot een structurele verbetering te komen. De Adviescommissie hoorde van zowel kinderen en ouders als van professionals zelf dat veel afhangt van de individuele kennis en vaardigheden van de betrokken professionals. De Adviescommissie dringt erop aan dat professionals het Toekomstscenario aangrijpen voor een nieuwe manier van werken om ook dit belangrijke onderdeel van het traject te verbeteren.

Het Toekomstscenario voorziet in betere samenwerking tussen de ketenpartners. Dat biedt de mogelijkheid de procedure goed te stroomlijnen, de rechten van ouders en kinderen als uitgangspunt te nemen en ervoor te zorgen dat de rechtsbescherming vanaf het begin van het traject aan de standaarden voldoet. Dat draagt eraan bij inbreuken op rechten te voorkomen. Informatie, participatie en ondersteuning zijn belangrijke elementen van rechtsbescherming in elke fase van de besluitvormingsprocedure. Deze rechten van kinderen en ouders en de daarmee corresponderende verplichtingen van de overheid moeten dan ook goed worden uitgewerkt en toegankelijk worden gemaakt. Werken op basis van kinderrechten en mensenrechten vereist dat kinderen en ouders betrokken zijn bij het inrichten van de procedure: alleen met hun participatie zullen de werkwijzen beter op hen zijn afgestemd en daarmee daadwerkelijk verbeteren. De Adviescommissie pleit er dan ook voor dat de lokale teams en de Regionale veiligheidsteams kinderen (jongeren) en ouders betrekken bij het opstellen, monitoren en evalueren van werkwijzen.

7.3 Algemene overkoepelende conclusies

7.3.3 Integraal werken mag niet ten koste gaan van goede rechtsbescherming

Het Toekomstscenario kan rekenen op steun van een belangrijk deel van de betrokken professionals. Zij zien de meerwaarde van betere samenwerking en de integrale aanpak. Een dergelijke aanpak kan zeker winst opleveren omdat professionals eerder met elkaar overleggen en zij meer met elkaar dan na elkaar werken. De Adviescommissie ziet echter nog een aantal belangrijke punten waar integraal werken belemmeringen oplevert voor goede rechtsbescherming. Zij licht er hier twee uit.

In de eerste plaats wordt gewezen op de situatie dat het lokale team en het RVT aanleiding zien om te onderzoeken of gedwongen hulp noodzakelijk is. De momenten en de wijze waarop dan kinderen en ouders de relevante informatie ontvangen en kunnen participeren, zo nodig met ondersteuning, zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Dat terwijl ook de eerste stap die het RVT zet uiteindelijk kan leiden tot een gedwongen maatregel. Voor kinderen en ouders is het cruciaal dat laagdrempelige hulp via een lokaal team beschikbaar blijft. Kinderen en ouders kunnen daar terecht voor hulp die zij met hun toestemming ontvangen. Het moet voor hen altijd duidelijk zijn of, wanneer en waarom een RVT een onderzoek start naar de veiligheidssituatie in het gezin. Dat onderzoek moet gebeuren door professionals die niet eerder bij de hulpverlening aan het gezin betrokken waren. Dit is nodig om de onpartijdigheid en daarmee de kwaliteit van het onderzoek te garanderen, en het vertrouwen van kinderen en ouders in lokale teams te verzekeren.

Dat integraal werken ook een belemmering kan vormen voor goede rechtsbescherming speelt eveneens in hoofdstuk 5, waar de Adviescommissie uitgebreid is ingegaan op de vraag hoe de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter het beste vorm kan krijgen. Die vraag draait voor een belangrijk om de vraag of functies van de Raad voor de Kinderbescherming al dan niet in het Regionaal Veiligheidsteam (RVT) moeten worden ondergebracht.

7.3.4 Het is niet duidelijk genoeg waar de grens ligt tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader

In de paragraaf hierboven wijst de Adviescommissie op de noodzaak hulpverlening goed te scheiden van het traject naar gedwongen maatregelen. Zij legt daar nadruk op omdat uit de gesprekken en literatuur blijkt dat dit in de huidige situatie een knelpunt is. Al te vaak ervaren kinderen en ouders dat hun visie op de situatie in het gezin niet of onvoldoende is meegenomen in de besluitvorming. Zoals ook al uit diverse onderzoeken is gebleken, is dit in het bijzonder problematisch als kinderen en ouders in het zogeheten drangkader terecht komen. Formeel zitten zij in een traject van vrijwillige jeugdhulpverlening: zij ontvangen hulp met hun toestemming. Voor hulp zonder toestemming is een wettelijke basis nodig. Die toestemming staat echter bij drang op de helling. Als hulpverleners de mogelijke inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel benoemen om medewerking te krijgen, is van vrij gegeven toestemming geen sprake meer. Hulp zonder toestemming vormt een inbreuk op kinderrechten en mensenrechten. Dat het in het belang van het kind kan zijn dat er jeugdhulpverlening is, moge duidelijk zijn. Als daar geen toestemming voor komt, staan de hulpverleners voor een dilemma. De Commissie hoorde dat het vaak het geval is dat kinderen en ouders onvoldoende op de hoogte zijn van wat hen te wachten staat en wat er van hen wordt verwacht.

7.3 Algemene overkoepelende conclusies

Zij weten niet wat voor besluiten jeugdbeschermers kunnen gaan nemen, op welke gronden, kennen hun rechten niet, kennen hun positie niet.

Bij de nadere uitwerking van het Toekomstscenario moet er opnieuw en meer aandacht komen voor de situatie waarin vrijwillige hulpverlening niet (meer) voldoet of niet haalbaar is vanwege het ontbreken van toestemming, maar waarin de huidige jeugdbeschermingsmaatregelen een te grote stap / te zware inbreuk op het recht op bescherming van het gezinsleven zouden vormen. Er is vrijwillige hulpverlening, dus met vrij gegeven weloverwogen toestemming, of er is gedwongen hulpverlening waarvoor een wettelijke basis is. Om de vrijwilligheid van hulp te kunnen garanderen, moeten kinderen en ouders goed zijn geïnformeerd en effectief kunnen participeren in het traject van hulpverlening. Het moet voor hen altijd duidelijk zijn waarom de hulpverlener bepaalde stappen noodzakelijk acht, dat zij daarover mogen meepraten en dat zij het recht hebben daar al dan niet in mee te gaan. Uit voorgaande overwegingen volgt ook dat de Commissie geen ruimte ziet voor de toepassing van drang, althans niet de toepassing van drang in de huidige vorm en omvang. Het vormgeven van drang in trajecten, waarin consequenties worden verbonden aan het niet meewerken van betrokkenen, levert zelfs als maximale zorgvuldigheid wordt betracht teveel risico's voor betrokkenen op.

7.3.5 Integraal gezinsgericht werken mag niet ten koste gaan van de focus op de ontwikkeling van het kind

Het Toekomstscenario gaat over kind- en gezinsbescherming. Dat er naar de achterliggende problematiek van een gezin moet worden gekeken als het met een kind niet goed gaat is buiten kijf. Dit vraagt veel van professionals, met name van de lokale teams. Zij worden geacht de situatie van het hele gezin zo goed mogelijk in beeld te krijgen terwijl vaak sprake is van uiteenlopende problematiek. Dit vraagt om generalistische kennis en vaardigheden, terwijl de problematiek van het kind zelf vaak specialistische kennis en vaardigheden vraagt. De Adviescommissie is erop gewezen dat de brede blik het risico meebrengt dat het belang van het kind naar de achtergrond verdwijnt.

7.3.6 Het belang van rechtsgelijkheid

Het is een onvermijdelijk gevolg van de decentralisaties van 2015 dat er verschillen zijn tussen gemeenten. Dat geldt niet alleen voor het aanbod van jeugdhulp, maar ook voor verschillen in werkwijzen. De Adviescommissie laat zich niet uit over de verschillen in het aanbod van hulp, maar uit wel haar zorgen over de verschillen in rechtsbescherming. Er zijn geen uniforme regels over informatie, participatie en ondersteuning bij de besluitvormingsprocedure. Dat zorgt voor onduidelijkheid en ongelijkheid, wat onwenselijk is.

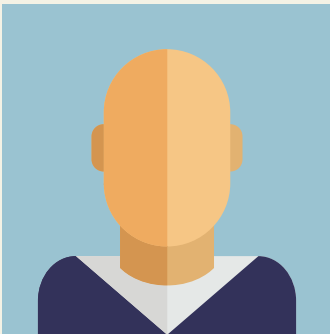
7.3.7 Verantwoordelijkheid overheid

Omdat ingrijpen in het gezinsleven een inbreuk maakt op kinderrechten en mensenrechten rust de eindverantwoordelijkheid voor goede waarborgen bij de centrale overheid. Zij moet ervoor zorgen dat procedures zo zijn ingericht dat inbreuken op rechten zoveel mogelijk worden voorkomen en dat regionale en lokale overheden en andere (overheids) instanties kinderrechten en mensenrechten garanderen. Mocht zich toch een inbreuk voordoen, dan hebben ouders, en onder bepaalde omstandigheden ook kinderen, recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel. Lokale en regionale overheden hebben hun eigen verantwoordelijkheden voor het respecteren en beschermen van kinderrechten

216. Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Intensieve vrijwillige hulp, Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*, Den Haag: RSJ & RVS, 2019.

7.3 Algemene overkoepelende conclusies

en mensenrechten, evenals andere overheidsinstanties zoals uitvoeringsorganisaties. De centrale overheid moet erop toezien dat zij dat ook doen, zij is eindverantwoordelijk. Wanneer nodig, moet zij ingrijpen.



“Omdat ingrijpen in het gezinsleven een inbreuk maakt op kinderrechten en mensenrechten rust de eindverantwoordelijkheid voor goede waarborgen bij de centrale overheid.”

7.4 Recht op informatie en participatie

De Adviescommissie is gedurende haar onderzoek tot de conclusie gekomen dat de informatievoorziening voor kinderen en ouders verbetering behoeft. Voor veel mensen is het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming ingewikkeld. Daar komt bij dat de situatie waarin zij zich bevinden stress kan meebrengen, wat het goed opnemen van informatie belemmert. Over participatie hoorde de Adviescommissie dat daar al te vaak obstakels zijn en dat ouders zich niet of niet goed gehoord voelen, en dat hulpverleners te weinig recht doen aan hun kijk op de situatie. Kinderen worden nog steeds onvoldoende betrokken: te vaak krijgen zij niet de gelegenheid mee te praten over de hulpvraag, over het traject van een gedwongen maatregel of worden ontmoedigd naar het kindgesprek met de rechter te gaan. Ook is duidelijk dat er op het punt van informatie en participatie in het vrijwillig traject, waaronder de Jeugdbeschermingstafels, veel verschillen zijn tussen gemeenten. Dat creëert rechtsongelijkheid in de rechtsbescherming, wat onwenselijk is. Deze elementen van rechtsbescherming moeten in de vervolgstappen van het Toekomstscenario bij voorkeur landelijk, op niet-vrijblijvende wijze worden geregeld.

Kinderen en ouders hebben recht op toegankelijke informatie. De overheid moet op dit vlak een actieve houding aannemen. Dat betekent dat deze informatie altijd beschikbaar moet zijn, bijvoorbeeld via een website. Algemene informatie moet toegankelijk zijn voor iedereen: voor kinderen en ouders. Alle informatie moet toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. Er moet informatie zijn over jeugdhulp en het lokale team, de voorwaarden die gelden om voor jeugdhulp in aanmerking te komen en de procedures die daarvoor gelden. Belangrijk is dat de informatie duidelijk maakt wat de rol van kinderen en ouders is: wat wordt van hen verwacht en hoe kunnen zij meepraten en meebeslissen over de gevraagde hulp. Er moet informatie zijn over de mogelijkheden zich door iemand te laten ondersteunen en over de beschikbaarheid van ondersteuning vanuit de gemeente. Verder moet er algemene informatie zijn over jeugdbeschermingsmaatregelen en het RVT. Het moet voor kinderen en ouders duidelijk zijn wat deze maatregelen inhouden, de omstandigheden waaronder kinderen en ouders in aanraking kunnen komen met dergelijke maatregelen en wat dan hun rechten zijn en de bevoegdheden van het RVT.

Naast algemene informatie hebben kinderen en ouders het recht in de procedure steeds goed te worden geïnformeerd over het traject waar zij zich in bevinden. Daarbij rust op de professionals de verantwoordelijkheid kinderen en ouders van concrete informatie te voorzien en zich ervan te verzekeren dat zij deze informatie begrijpen. Dit houdt ook in dat er op transparante wijze een dossier tot stand komt. Professionals moeten de informatie die zij verzamelen en die voor hen de basis van verdere stappen vormt goed onderbouwen, feiten en meningen van elkaar scheiden. Ook moeten zij ervoor zorgen dat kinderen en ouders vanaf het begin van het traject kunnen participeren, zo nodig met ondersteuning. Het omgekeerde geldt ook: professionals moeten de benodigde kennis en ervaring hebben om een gesprek met een kind te kunnen voeren op zo'n manier dat het kind de eigen visie en belangen goed voor het voetlicht kan brengen.

In het geval een gerechtelijke procedure over een jeugdbeschermingsmaatregel start, hoort de rechter ouders tijdens de zitting en kinderen tijdens een kindgesprek voorafgaand aan de zitting. De Commissie is op de hoogte van de initiatieven binnen de rechtspraak om hierin verbeteringen aan te brengen. Het is belangrijk dat deze initiatieven onderdeel worden van landelijk beleid, waarbij het uitgangspunt moet zijn dat geen leeftijdsgrens

7.4 Recht op informatie en participatie

wordt gehanteerd. Dit geldt zowel voor de uitnodiging voor het kindgesprek als voor de verplichting in het verzoekschrift te vermelden of de minderjarige is gesproken, en zo ja, wat de mening van de minderjarige is over het verzoek.

Aanbevelingen over informatie en participatie

Vrijwillige jeugdhulpverlening

Leg vast in de wet of andere regels:

- Een landelijke, uniforme regeling over procedurele rechten van kinderen en ouders zodra er betrokkenheid is van het lokale team.
- De verplichting dat het dossier een actuele weergave bevat van de mening van de minderjarige en de ouder(s) met gezag ten aanzien van het hulpverleningsplan.

Beleid en uitvoering:

- Zorg ervoor dat informatie over jeugdhulp beschikbaar en toegankelijk is voor iedereen. Betrek daarbij ervaringsdeskundige jongeren en ouders.
- Zorg ervoor dat professionals nagaan of de informatie is begrepen door jongeren en ouders.
- Bevorder het gebruik van professionele richtlijnen over het recht van ouders en jongeren die daartoe in staat zijn te worden betrokken bij het formuleren van de hulpvraag en de in te zetten hulp.

Als het RVT betrokken is

Leg vast in de wet of andere regels:

- Een landelijke, uniforme regeling over procedurele rechten van kinderen en ouders die met een RVT te maken krijgen.
- Het recht van minderjarigen op informatie en participatie in de besluitvormingsprocedure. Hanteer als uitgangspunt dat iedere minderjarige tijdens een onderzoek door het RVT wordt gesproken, tenzij het ontwikkelingsniveau of de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige dit niet toelaten.
- Zorg dat het dossier na ieder onderzoek van het RVT een actuele weergave bevat van de mening van de minderjarige en de ouder(s) met gezag ten aanzien van onderzoek, de daarin voorgestelde vorm van hulpverlening en het kader waarbinnen de hulpverlening vorm moet krijgen.
- Zorg ervoor dat de regeling erin voorziet dat professionals rekening houden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind.
- Zorg voor een regeling waarin is neergelegd wanneer en op welke wijze belangrijke beslissingen aan het kind worden teruggekoppeld.

Beleid en uitvoering:

- Betrek ervaringsdeskundigen bij het vormgeven van de werkwijzen van het RVT. Evalueer de werkwijzen regelmatig en betrek daarbij ervaringsdeskundigen.
- Maak toegankelijke informatie beschikbaar over de bevoegdheden en de werkwijze van een RVT.

7.4 Recht op informatie en participatie

- Maak toegankelijke informatie beschikbaar over wanneer en op welke wijze het RVT ouders en kinderen informeert over de mogelijkheid te participeren.
- Zorg dat de professional bij het informeren rekening houdt met individuele omstandigheden, waaronder de leeftijd en ontwikkeling van het kind, en andere relevante factoren zoals een beperking en beheersing van de Nederlandse taal.
- Zorg dat kinderen effectief kunnen participeren door te zorgen voor een kindvriendelijke omgeving en deskundigheid in het horen van kinderen.²¹⁷
- Zorg dat de betrokken professional ouders en kinderen opnieuw goed informeert als het RVT een uitgebreid onderzoek start.
- Zorg dat professionals altijd duidelijk maken dat ouders en kinderen toestemming moeten geven voor de inzet van vrijwillige jeugdhulp.

Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient

Leg vast in de wet of andere regels:

- De verplichting de mening van de minderjarige ook terug te laten komen in het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling, door toevoeging van art. 1:260 BW aan art. 799a lid 3 Rv.

Beleid en uitvoering:

- Neem in de professionele standaarden van de rechtspraak op dat het kind tussen de 8 en 12 jaar wordt uitgenodigd voor het kindgesprek, tenzij zijn belang zich hiertegen verzet.
- Zorg dat de rechtbank de minderjarige op passende wijze informeert over de vorm, de inhoud en het doel van het kindgesprek. Maak daarnaast professionals van de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's (mede)verantwoordelijk voor de voorbereiding op het kindgesprek.
- Zorg dat het opnemen van de mening van de minderjarige in het verzoekschrift in de werkwijze van alle ketenpartners wordt geïntegreerd. Hanteer hierbij geen leeftijdsgrens.

²¹⁷. Zie ook Kinderombudsman 2022.

7.5 Recht op ondersteuning

Voor effectieve participatie is toegang tot ondersteuning voor kinderen en ouders onmisbaar. Dat is een duidelijke boodschap van gesprekspartners aan de Adviescommissie. Uit de gesprekken blijkt dat het niet mogelijk – en ook niet wenselijk – is om te zeggen dat voor iedereen op een bepaald moment een bepaald soort ondersteuning beschikbaar moet zijn. Er moet toegang zijn tot verschillende soorten ondersteuning: van vertrouwenspersonen tot advocaten. Veel hangt af van de individuele situatie van kinderen en ouders, de situatie tussen hen en verder binnen het gezin, en van hun wensen en behoeften. Om te kunnen bepalen of, en zo ja wat voor ondersteuning kinderen en ouders nodig hebben, is tijdige en goede informatie over de procedure noodzakelijk. Uit de gesprekken kwam naar voren dat het recht van kinderen op ondersteuning in het vrijwillig kader nu niet goed is geregeld en ook in de praktijk niet goed functioneert. Kinderen zouden vanaf het eerste contact met het lokaal team toegang moeten hebben tot een ondersteuner die hen bijstaat met uitleg over de procedure en die hen helpt hun stem te laten horen en voor hun belangen op te komen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de rijpheid en de ontwikkeling van het kind. De personen die kinderen ondersteunen moeten over de benodigde kennis en ervaring beschikken.

Wanneer jeugdbeschermingsmaatregelen aan de orde zijn hebben ouders recht op juridische ondersteuning. Het recht op juridische ondersteuning volgt tevens uit art. 8 EVRM, mede gelet op het feit dat het hier gaat om ingewikkelde procedures met ingrijpende consequenties en de betrokkenen vaak kwetsbaar zijn. Op dit moment is de juridische ondersteuning van ouders beter geregeld door de pilot kosteloze rechtsbijstand. Nog voor het einde van de pilot heeft de minister al laten weten dat de kosteloze rechtsbijstand voor ouders gedurende de procedure over een uithuisplaatsing en gezagsbeëindigende maatregel niet in deze vorm kan worden verlengd. De Adviescommissie betreurt dat. Zij bepleit dat de overheid dit initiatief omzet in vast beleid. De inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen is een eenzijdige beslissing van overheidswege waarmee inbreuk wordt gemaakt op het gezinsleven van betrokkenen. Dit brengt ook de verantwoordelijkheid met zich mee om te voorzien in rechtsbijstand die voor iedereen toegankelijk is.

De Commissie meent dat in het bijzonder de ondersteuning van kinderen in de gerechtelijke procedure verbetering behoeft. Het is in de praktijk onvoldoende om ervan uit te gaan dat de belangen van het kind in en buiten rechte voldoende worden behartigd door de ouder(s) met gezag. De ouder(s) met gezag (en daarmee ook de eventuele raadsman) hebben te maken met een complexe dubbelrol: procesvertegenwoordiger van het kind maar ook zelf belanghebbende. Met name in het geval van procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging lijkt het teveel gevraagd van ouder(s) met gezag om altijd in gelijke mate het belang van het kind en het eigen belang te dienen. De Commissie vindt daarom dat het kind in deze procedures bij voorkeur wordt bijgestaan door iemand die alleen de taak heeft zijn of haar belang te beschermen. De bijzondere curator heeft deze taak en het veel vaker inzetten van deze vorm van ondersteuning kan eraan bijdragen dat de belangen van het kind beter worden beschermd in deze procedures.

7.5 Recht op ondersteuning

Aanbevelingen over ondersteuning van kinderen en ouders

Vrijwillig kader

Beleid en uitvoering:

- Garandeer dat de betrokken professional zowel het kind als de ouders informeert over het recht op ondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag en de inzet van jeugdhulp. Maak daarbij duidelijk welke vormen van ondersteuning er zijn en betrek het kind bij het bepalen van de vorm van de ondersteuning die het nodig vindt in verschillende fases van de besluitvormingsprocedure. Houd daarbij rekening met de leeftijd en ontwikkeling van het kind, en andere relevante aspecten zoals een beperking en beheersing van de Nederlandse taal.
- Garandeer dat verschillende vormen van ondersteuning van kinderen daadwerkelijk beschikbaar zijn. Dat zijn in ieder geval ervaringsdeskundigen, vertrouwenspersonen, cliëntondersteuners jeugd, personen met juridische expertise. Zorg voor heldere kwaliteitseisen / professionele standaarden voor steunfiguren.
- Bij belangenconflicten tussen kinderen en ouders, zorg dat de professional het kind wijst op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen, en het kind daarbij desgewenst ondersteunt.
- Bij de start van het uitgebreide onderzoek door het RVT, wijs kinderen op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen.

Als de Raad (of een andere instantie) een verzoek indient

Leg vast in de wet of andere regels:

- Het recht van het kind op bijstand van een bijzondere curator in zaken over uithuisplaatsing (gesloten plaatsingen uitgezonderd) en gezagsbeëindiging. Formuleer het recht op een dusdanige manier dat de rechter altijd een bijzondere curator aanwijst voor het kind, tenzij het kind van diens recht afziet.
- Het recht op kosteloze rechtsbijstand en de voorwaarden waaronder deze wordt verleend van een gespecialiseerde advocaat voor ouders bij een gerechtelijke procedure over uithuisplaatsing (inclusief verlengingen) en de gezagsbeëindigende maatregel.

7.6 Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter

Het beeld dat de Adviescommissie kreeg over klachtprocedures is dat deze ingewikkeld, moeilijk toegankelijk en versnipperd zijn. Afhankelijk van hun individuele situatie hebben ouders, en soms ook kinderen, toegang tot verschillende procedures om hun beklag te doen over gedragingen van jeugdhulpverleners of andere professionals. Het is hen echter lang niet altijd duidelijk waarover zij wel en niet kunnen klagen. De Adviescommissie benadrukt het belang van het inzetten op het voorkomen van klachten. Dat vraagt om goede aansturing en monitoring door de centrale overheid als eindverantwoordelijke. Het is noodzakelijk dat er laagdrempelige toegang komt tot uniforme, effectieve procedures, voorzien van procedurele waarborgen en met garanties voor rechtsgelijkheid. Gezien het stadium waarin het Toekomstscenario nu is, is het voor de Adviescommissie niet mogelijk hier nu concrete aanbevelingen op te formuleren.

In het vrijwillig kader speelt de rechter maar een kleine rol, alleen als een bezwaarschriftprocedure die bij de gemeente is gestart uiteindelijk bij de kinderrechter komt. De rechter speelt daarentegen wel een centrale rol in jeugdbeschermingsprocedures. De Adviescommissie heeft daar een aantal knelpunten gesignaleerd. Bij spoedprocedures kan de rechter zonder hoor en wederhoor van belanghebbende een besluit nemen. Binnen 14 dagen moet er een zitting zijn, wat niet als tijdige toegang tot de rechter kan worden gezien. Een volgend knelpunt is de toetsing van voogdij en het ontbreken van laagdrempelige toegang tot de rechter als er een voogdijmaatregel is. Een ander knelpunt is dat de mogelijkheid voor ouders en minderjarigen om contra-expertise uit te laten voeren in de praktijk niet goed werkt. Rechters wijzen verzoeken vaak af, terwijl het een belangrijk instrument is om de ongelijkheid tussen partijen in de procedure te verminderen. De Adviescommissie hoorde van gesprekspartners dat het nodig is dat er meer mogelijkheden moeten komen om deskundigen door de rechter te laten horen.

Gezien de actualiteit van de discussie over het perspectiefbesluit heeft de Adviescommissie daar apart gedetailleerde aandacht aan besteed. Op grond van de huidige wetgeving hebben ouders en minderjarigen geen mogelijkheid het perspectiefbesluit van de GI als zodanig aan de rechter voor te leggen. Daardoor hebben zij geen toegang tot de rechter om dit ingrijpende besluit te laten toetsen. Een van de redenen is dat het perspectiefbesluit geen wettelijke grondslag heeft. De rechter kan het besluit nu alleen beoordelen in verband met beslissingen, maatregelen en verzoeken die samenhangen met het perspectiefbesluit. De Adviescommissie heeft zich gebogen over de vraag van de wettelijke verankering van het perspectiefbesluit en de daarbij behorende mogelijkheden dit besluit aan de rechter voor te leggen. Zij formuleert daarvoor concrete voorstellen.

In het vrijwillig kader

Leg vast in de wet of andere regels:

- Laagdrempelige, integrale en uniforme klachtbehandeling voor alle instanties die bij jeugdhulpverlening in het vrijwillig kader betrokken zijn.

Beleid en uitvoering:

- Zorg dat het lokaal team ouders en kinderen altijd uit eigen beweging tijdig en duidelijk informeert over de mogelijkheden een klacht in te dienen, de voorwaarden die daarvoor

7.6 Recht op een effectief rechtsmiddel: klachtprocedures en toegang tot de rechter

- gelden en de mogelijkheid daarvoor ondersteuning te krijgen.
- Betrek ervaringsdeskundigen bij het opstellen van de klachtenregeling.
- Gemeenten: leg een verleningsbesluit altijd vast in een gemotiveerde beschikking, inclusief motivering en informatie over de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

Als het Regionale Veiligheidsteam betrokken is:

Leg vast in de wet of andere regels:

- Laagdrempelige, integrale en uniforme klachtbehandeling voor alle instanties die het RVT betrokken zijn. Betrek ervaringsdeskundigen bij het opstellen van de klachtenregeling.

Bij jeugdbeschermingsmaatregelen

Leg vast in wetgeving:

Perspectiefbesluit

- Schrap de aanvaardbare termijn in de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling (art. 1:255 lid 1 BW)
- Pas de artikelen 1:265b BW, 1:265c BW en art. 799a Rv aan, in die zin dat wettelijk verplicht wordt in het verzoek (verlenging) machtiging uithuisplaatsing en de beschikking in te gaan op de vraag in hoeverre de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.
- Pas art. 1:266 lid 1 BW aan in die zin dat gezagsbeëindiging kan worden toegewezen indien de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en beëindiging van het gezag noodzakelijk is gelet op het belang van het ontwikkelings- en opvoedperspectief van de minderjarige.
- Pas de geschillenregeling van art. 1:262b BW aan in die zin dat de verplichte procesvertegenwoordiging en het appèlverbod worden afgeschaft.

Voogdij

- Zorg dat de geschillenregeling ook open staat voor de minderjarige, pleegouders en de gecertificeerde instelling indien de voogdij is toegewezen aan de gecertificeerde instelling.
- Zorg voor een jaarlijkse evaluatie van de voogdijmaatregel door de Raad voor de Kinderbescherming.

Spoedprocedures

- De Commissie beveelt aan art. 800 lid 3 Rv in die zin aan te passen dat de termijn voor het horen van betrokkenen in spoedzaken wordt teruggebracht van twee weken naar vijf werkdagen met toepassing van de Algemene Termijnen Wet.

Algemeen

- Versterk het klachtrecht voor minderjarigen door over te gaan tot ratificatie van het Derde Facultatieve Protocol bij het IVRK.

Beleid en uitvoering:

Contra-expertise

- Zorg dat er voldoende gekwalificeerde professionals beschikbaar zijn zodat aan het recht op contra-expertise effectief invulling kan worden gegeven.

7.7 De onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter

De opdracht aan de Adviescommissie bevatte de concrete vraag welke manier van organiseren een onafhankelijke toets en advies aan de rechter de beste waarborgen biedt voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen, namelijk onder Rijksverantwoordelijkheid met een rol voor de Raad voor de Kinderbescherming dan wel decentraal op een andere wijze. De manier waarop het Toekomstscenario het Regionaal veiligheidsteam (RVT) inricht voorziet in de opname van functies van de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) in het RVT. Tijdens de gesprekken luisterde de Adviescommissie naar de uiteenlopende visies op dit voorstel. Er zijn voordelen benoemd, waaronder dat dit een stap is naar een echte integrale werkwijze en het voorkomen van dubbel werk door verschillende instanties. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat collegiale toetsing voldoende waarborgen biedt voor een onafhankelijk advies aan de rechter. Dit laatste wordt in de visie van een aantal gesprekspartners betwijfeld, omdat er onvoldoende waarborgen zijn voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij voeren ook aan dat het geen goed idee is als de instantie die een verzoek om een maatregel doet, deze na toekenning ook uitvoert.

In het advies zijn de verschillende argumenten afgewogen in het licht van de waarborgen die nodig zijn om goede rechtsbescherming te garanderen en het belang van het kind centraal te stellen. De Commissie komt tot de conclusie dat de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter het beste onder Rijksverantwoordelijkheid kunnen blijven, zoals thans het geval is. De Adviescommissie is van mening dat de samenvoeging van functies in het RVT een te groot risico vormt voor het verdwijnen van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter en vreest dat daarmee mogelijke tekortkomingen in de zorgvuldigheid van het onderzoek onvoldoende worden onderkend.

Meer concreet heeft de Commissie in haar afweging zwaarwegende betekenis toegekend aan de volgende argumenten:

Transparantie

- Transparantie betekent dat het voor kinderen en ouders steeds duidelijk moet zijn met welke organisatie zij te maken hebben, welke taken en bevoegdheden deze heeft en in welke context besluitvorming plaatsvindt. Het onderbrengen van functies van de Raad bij het RVT kan voor onduidelijkheid zorgen zolang niet goed is uitgewerkt hoe de verdeling van taken en bevoegdheden vorm krijgt. Kinderen en ouders zullen het RVT als een machtsblok zien. Het is met name problematisch dat instanties die de informatie leveren over de zorgen over de veiligheid van een kind, intensief betrokken zijn bij het besluit over de vervolgstappen.
- Transparantie: het moet duidelijk zijn wanneer er een verschuiving plaatsvindt van vrijwillige naar gedwongen hulp. De voorstellen over het betrekken van het RVT zorgen niet voor de benodigde verheldering. Voor kinderen en ouders is het duidelijker wat het betekent als de Raad bij het onderzoek wordt betrokken.

Zorgvuldigheid - Onafhankelijkheid en tegenspraak

- Onvoldoende waarborgen voor een onafhankelijke toets: toetsing door collega's biedt onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het onafhankelijke onderzoek door de Raad vervult in de procedure een waardevolle rol en werkt niet onnodig vertragend. Het wegvallen van de Raad als schakel levert risico's op voor

7.7 De onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter

de beoordeling van de noodzaak van een maatregel en de zorgvuldigheid van het onderzoek. De besluitvorming voldoet daarmee niet aan de eis in het Toekomstscenario dat objectief en waardevrij, met voldoende distantie ten opzichte van het gezin en betrokken professionals, moet worden getoetst of het besluit zorgvuldig is genomen.

Zorgvuldigheid - Uniformiteit

- Indien een gedwongen maatregel wordt overwogen is het belangrijk dat de manier waarop het onderzoek inhoudelijk vorm krijgt, inclusief de manier waarop kinderen en ouders worden betrokken, zo uniform mogelijk wordt vormgegeven. Het decentraal organiseren van RVT's brengt het risico met zich dat landelijk gezien de toeleiding naar een jeugdbeschermingsmaatregel minder uniform zal verlopen. Een landelijke positionering van de Raad is noodzakelijk om rechtsgelijkheid in de besluitvorming te garanderen.

Het advies van de Commissie om de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter onder Rijksverantwoordelijkheid te houden hoeft geenszins het einde van het voorstel tot inrichting van de RVT's te betekenen. De andere organisaties kunnen immers verder werken aan een integrale aanpak en een versterking van het voorveld. De Commissie is echter van mening dat de Raad geen onderdeel kan zijn van een RVT en zich zou moeten beperken tot zijn huidige kerntaak. Het argument dat de Raad als landelijke organisatie een volledig onafhankelijke positie inneemt houdt immers pas volledig stand als de Raad eerder geen enkele betrokkenheid heeft gehad in de besluitvorming.

Aanbevelingen over de onafhankelijke toets en advisering aan de kinderrechter

In het kader van de onafhankelijke toets en advisering aan de kinderrechter komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Pas het Toekomstscenario aan in die zin dat de onafhankelijke toets en het advies aan de kinderrechter onder Rijksverantwoordelijkheid blijven.
- Behoud de onafhankelijke positie van de Raad voor de Kinderbescherming en verhelder het onderscheid tussen het vrijwillig en gedwongen kader door te bepalen dat de Raad geen rol krijgt in het RVT.

7.8 De rol van de kinderrechter

In het huidige jeugdbeschermingsstelsel is de kinderrechter lijdelijk. Hij beslist op verzoek en heeft nauwelijks ambtshalve bevoegdheden. Hij is niet betrokken bij de uitvoering van de maatregel. De Adviescommissie constateert dat de roep om een actievere rechter vooral lijkt te zijn ingegeven door de grote uitvoeringsproblemen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Hoewel heel goed te begrijpen valt dat rechters in deze situatie meer proberen te sturen op de uitvoering van maatregelen, ziet de Commissie hierin geen principieel argument om te komen tot een fundamentele herbezinning op de rol van de kinderrechter. De Commissie ziet wel mogelijkheden om de positie van de kinderrechter op details te versterken, waarbij veelal kan worden aangesloten bij verbeterplannen die reeds zijn geïnitieerd of in gang zijn gezet.

Kinderen en ouders zijn erbij gebaat dat de kinderrechter volledig op de hoogte is van de geschiedenis en actuele situatie van het gezin. Een goed geïnformeerde en actieve kinderrechter betekent volgens de Commissie dat de kinderrechter de onder toezicht gestelde minderjarige blijft volgen in de zin dat de behandeling van nieuwe verzoeken tot verlenging van een OTS of een machtiging uithuisplaatsing door dezelfde kinderrechter worden behandeld. Bij voorkeur behandelt dezelfde kinderrechter ook de zaken over andere kinderen uit een gezin. Dit komt meer tegemoet aan de oorspronkelijke gedachte dat de kinderrechter op de hoogte is van kind en gezin. Verder is van belang dat de kinderrechter de beschikking heeft over alle voorgaande kinderbeschermingsdossiers van een minderjarige.

Het voorstel in het Toekomstscenario om te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden straf-, bestuursrechtelijke en civiele zaken gecombineerd kunnen worden, waardoor de rechter gezinsgericht kan kijken naar de meeste geschikte interventies binnen het gezin, vindt de Commissie de moeite waard om nader te onderzoeken. Een dergelijk onderzoek naar een gezinsrechter is echter ingewikkeld en zal veel tijd kosten. Een eerste stap belangrijke stap is dan ook het streven naar behandeling van alle familie- en civiele jeugdzaken door dezelfde rechter.

De appeltermijn (de termijn waarbinnen je hoger beroep kunt instellen) bedraagt drie maanden, een gebruikelijke termijn voor verzoekschriften. Die appeltermijn is naar de mening van de Commissie te lang in jeugdbeschermingszaken en zeker in zaken betreffende gesloten plaatsing. In de huidige praktijk waarin machtigingen soms voor kortere duur worden afgegeven kan de situatie ontstaan dat tegen de tijd dat het gerechtshof over de zaak moet beslissen, de termijn van de machtiging uithuisplaatsing of gesloten plaatsing dan in ieder geval verlopen. Het hof moet wel volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad de rechtmatigheid toetsen, maar het zou de voorkeur verdienen in deze zaken de appel en cassatie termijnen te bekorten. De Commissie beveelt aan de termijn voor hoger beroep en cassatie in jeugdbeschermingszaken terug te brengen van drie maanden naar zes weken.

Tot slot adviseert de Commissie de bestaande praktijk van meldbrieven bij verlenging van de OTS en uithuisplaatsing niet meer te gebruiken. De zitting is voor ouders een zeer belangrijk moment in de procedure en een meldbrief kan de indruk wekken dat de rechter het niet nodig vindt dat ouders op zitting hun zienswijze nog geven en dat daarom ontmoedigen.

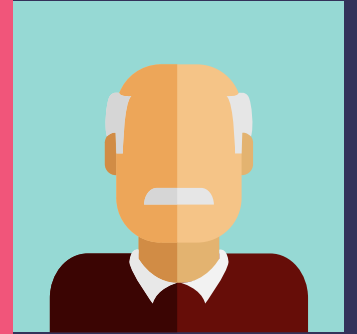
7.8 De rol van de kinderrechter

Aanbevelingen:

- Hanteer als uitgangspunt dat alle familierechtelijke zaken en jeugdbeschermingszaken door dezelfde kinderrechter worden behandeld.
- Zorg dat de kinderrechter de beschikking heeft over alle voorgaande kinderbeschermingsdossiers van een minderjarige.
- Verkort de appeltermijn en de cassatietermijn van drie maanden naar zes weken.
- Pas het beleid inzake de meldbrief aan. Hanteer als uitgangspunt dat alle verlengingsverzoeken op zitting worden behandeld, tenzij kind en ouder(s) expliciet aangegeven hier vanaf te willen zien.



“Uitvoeringsproblemen hoeven niet te leiden tot een fundamentele herbezinning op de rol van de kinderrechter.”



Bijlage 1 t/m 5

Bijlage 1

Instelling Adviescommissie

Staatscourant 2023, 8149

Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 maart 2023, nr. 4514389, houdende instelling van een Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming (Regeling instelling Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming)

De Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

BESLUITEN:

Artikel 1

Er is een Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.

Artikel 2

De Adviescommissie heeft tot taak een advies uit te brengen over de wijze waarop bij de realisatie van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming de rechtsbescherming van kinderen en ouders moet worden geborgd, en daarbij in het bijzonder te betrekken:

- a. aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om rechtsbescherming in het Toekomstscenario voldoende te borgen gedurende het gehele traject dat ouders en kinderen kunnen doorlopen;
- b. welke manier van organiseren van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter de beste waarborg biedt voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen, namelijk onder rijksverantwoordelijkheid met een rol voor de Raad voor de Kinderbescherming dan wel decentraal op een andere wijze;
- c. wat het onderzoek naar het gestelde onder a. en b. zou kunnen betekenen voor de rol, de positie en de ruimte van de kinderrechter.

Artikel 3

De Commissie bestaat uit drie leden, inclusief de voorzitter.

Artikel 4

1. De Adviescommissie brengt haar advies uit voor 1 november 2023 aan de Minister voor Rechtsbescherming, onder gelijktijdige verzending aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
2. De Minister voor Rechtsbescherming draagt zorg voor zo spoedig mogelijke doorzending van het advies aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
3. De dag na het uitbrengen van het advies wordt de Adviescommissie opgeheven.

Bijlage 1

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking met ingang van de eerste dag van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2024.

Artikel 6

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H. Bruins Slot

Bijlage 2

Samenstelling Adviescommissie

De Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming bestaat uit de volgende leden:

- Mw. mr. Adriana van Dooijeweert (voorzitter), raadsheer Gerechtshof Den Haag, oud-voorzitter College voor de Rechten van de Mens
- Mw. mr. dr. Myriam Lückers, advocaat-generaal Hoge Raad
- Dhr. mr. dr. Joost Huijjer, universitair docent, Universiteit Utrecht

De Adviescommissie is bij haar werk ondersteund door:

- Mw. mr. dr. Ineke Boerefijn (secretaris)
- Dhr. mr. Willem Wapenaar (secretaris)
- Mw. Chantal Peeters (communicatieadviseur)

Bijlage 3

Overzicht van gesprekspartners

In totaal heeft de Commissie gesproken met 199 gesprekspartners. Daarvan waren 20 ervaringsdeskundigen die te maken hebben of hebben gehad met jeugdhulp en/of jeugdbescherming. De Commissie heeft deze gesprekspartners gesproken in 52 gesprekken in de periode van 14 maart tot 13 november 2023. De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal gesprekspartners:

Juridisch betrokkenen:	Aantal:
Jeugd- en familierechters	n=15
Jeugdrecht- of familierechtadvocaten	n=8
Bijzondere curatoren	n=2
De Raad voor de Kinderbescherming	n=13
Gecertificeerde Instellingen	n=23
Veilig Thuis (via het Landelijk Netwerk Veilig Thuis)	n=3
Professionals van lokale teams	n=12
Proeftuinprofessionals	n=22
Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ)	n=2
Jeugdstem (voorheen AKJ)	n=2
Het Programmateam Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming	n=3
Opdrachtgevers van de Commissie (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging Nederlandse Gemeenten)	n=19
Ervaringsdeskundigen:	Aantal:
Jongeren	n=20
Ondersteuners ervaringsdeskundigen	n=3
Ouders	n=12
Pleegouders	n=5
Ondersteuningsteam Toeslagenouders	n=4
Advies en toezicht:	Aantal:
De Kinderombudsman	n=2
Gemeentelijke kindermantelzorgers	n=3
De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)	n=4
De Raad voor de Rechtspraak	n=3
Inspecties (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid)	n=5
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	n=3

Bijlage 3

Wetenschap en overige betrokken partijen:	Aantal:
Commissie Voorbij de onmacht	n=3
Defence for Children International	n=2
No. 5 Foundation	n=1
Openbaar Ministerie	n=1
Wetenschappers	n=4
Totaal:	n=199
<i>N.B.: de proeftuinprofessionals zijn vaak vanuit een ketenpartner zoals een gecertificeerde instelling of Veilig Thuis aangesloten bij de proeftuin.</i>	

Bijlage 4

Geraadpleegde literatuur

Abraham, Van Dijk & Pluijm 2023

Manja Abraham, Bram van Dijk & Maud Pluijm, *Hoe te komen tot een verbetering van feitenonderzoek. Evaluatie Actieplan feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen*, DSP-groep 2023.

Algemene Rekenkamer 2020

Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, mei 2020,

Algemene Rekenkamer 2023

Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht, Over de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2023.

Arkadas-Thibert & Lansdown 2022

Adem Arkadas-Thibert and Gerison Lansdown, 'Article 20: Rights Concerning Children Deprived of Their Family Environment', in: Z. Vaghri et al. (eds.), in: *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child, Children's Well-Being: Indicators and Research*, Vol. 25, 2022, pp. 163-170.

Barkhuysen & Van Emmerik 2020

Tom Barkhuysen & Michiel van Emmerik, 'Procedurale rechten', in: *Janneke Gerards (eindred.) e.a., Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2020.

De Boer e.a. 2023

R. de Boer e.a., *Een recht op een steunfiguur voor jeugdigen in de Jeugdwet?* Leiden: Universiteit Leiden, 2023.

Bruning 2020

M.R. Bruning, M.L. t. Noorwegen (EHRM, nr. 64639/16) – *Recht op hereniging illusoir bij direct toewerken naar pleegouderadoptie zonder regelmatig contact*, Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-12-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD006463916, EHRC-2021-0013 (via www.ehrc-updates.nl)

Bruning 2022

M. Bruning, 'De civiele kinderrechtler honderd jaar: reden tot vreugde?', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenbergh, *100 jaar kinderrechtler*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijersreeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bruning e.a. 2022a

M.R. Bruning e.a., *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen*, via www.tweedekamer.nl, 9 februari 2022.

Bijlage 4

Bruning e.a. 2022b

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: Boom Juridisch 2022.

Bruning, De Boer & Verkroost 2018

M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, *'Juridische deelstudie'*, in: R.D. Friele e.a., (red.), *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, pp. 40-185.

Bruning & Van Montfoort 2021

Mariëlle Bruning en Adri van Montfoort, *'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, Kernelementen van effectieve kind- en gezinsbescherming'*, in: RSJ, *Position papers 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming'*, Den Haag: RSJ 2021.

Bruning, Rap & Verkroost 2016

M.R. Bruning, S.E. Rap, & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject, Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening*, Leiden: Universiteit Leiden 2016 (via www.universiteitleiden.nl).

Bruning & Van der Zon 2022

Mariëlle Bruning & Kartica van der Zon, *'Uithuisplaatsing van kinderen: Europese controverse en de rol van het EHRM'*, in: NTM/NJCM Bulletin 2022/1, pp. 3-21.

DCI & VJAR 2023

Defence for Children & Vereniging Jeugdrecht Advocaten Rotterdam, *Verminderen administratieve lasten mag niet ten koste gaan van rechtspositie kinderen en ouders*, 6 juni 2023.

Feiner 2021

R.H.P. Feiner, *Het vergt (veel van) een gemeente om een kind op te voeden? (It takes a village to raise a child)*, *Toekomstscenario kind- en jeugdbescherming: Oude wijn in nieuwe vaten*, *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek jeugdbescherming 27 oktober 2021*, via www.tweedekamer.nl

Forder 2016

Caroline Forder, *'Kroniek van het personen- en familierecht'*, NJB 2016/1816.

Forder 2022

Caroline Forder, *'Kroniek van het personen- en familierecht'*, NJB 2022/2366.

Friele e.a. 2018

R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw, 2018.

Bijlage 4

Goudsmit, Van der Does & Nas 2021

Stans Goudsmit, gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam e.o., Anne Martien van der Does, gemeentelijke kinderombudsman Amsterdam e.o., Yvette Nas gemeentelijke jeugdbondsman Den Haag e.o., *Brief aan de Tweede Kamer t.g.v. Ronde tafel jeugdbescherming op 27 oktober 2021*, via <https://www.kinderombudsmanrotterdam.nl/>

De Graaf & Ruitenberg 2022

J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenberg, *100 jaar kinderrecht, Deventer*: Wolters Kluwer 2022.

Hellinga & Rueb 2021

Joliska Hellinga & Caroline Rueb, *Help, een klacht, Praktijkonderzoek naar een betere klachtbehandeling voor cliënten en professionals in de jeugdbeschermingsketen, Amsterdam: AKJ 2021.*

Hervormingsagenda Jeugd

Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (Beleidsnota van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming), Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31839, AH.

Van der Hoeven 2023

J. van der Hoeven, *'Tijdelijke rechtsbescherming gezocht'*, FJR 2023/6

Huijjer 2020

J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk (diss. Utrecht, 2020)*, via Utrecht University Repository,

IGJ 2022

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen*; Utrecht: IGJ 2022.

IGJ 2023

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Rapport - De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen. *Wat goed gaat, wat beter kan en waar de lokale teams staan in relatie tot het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda*, Utrecht: IGJ 2023.

IGJ & IJenV 2022

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en van Inspectie Justitie en Veiligheid, *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*, mei 2022.

IJ&V 2023

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het kind van de rekening, Waarom door de toeslagenaffaire gedupeerde gezinnen te maken kregen met een kinderbeschermingsmaatregel*, Den Haag: Inspectie J&V, 2023.

De Jong 2017

T. de Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten, hoofdstuk 6.3*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Bijlage 4

De Jong- De Kruijf 2019

M.P. de Jong- de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsing van kinderen - De externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten (diss. Leiden)*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

Juridische vraagstukken 2023

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Juridische vraagstukken en juridische ruimte, Versie 10 mei 2023*.

Kinderombudsman 2021

Kinderombudsman, Gespreksnotitie over jeugdbescherming, ten behoeve van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2021.

Kinderombudsman 2022

Kinderombudsman, *Het beste besluit: geef kinderen invloed. Den Haag: Kinderombudsman 2022*.

Koens 2008

Th. Koens, 'De civiele kinderrechtler - verleden, heden en toekomst', in: C.P.M. Cleiren e.a., *De Kinderrechtler 75 jaar: reden tot vreugde?*, Deventer: Kluwer 2008, pp. 21-45.

Lam 2022

Esther Lam, *Overzicht wettelijke kaders, juridische vraagstukken en rechtsbescherming cliënten, versie 20 oktober 2022* (via <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/>)

Lenglet, Van Boven & Bruning 2023

M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven & M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*, Leiden: Universiteit Leiden 2023 (via www.universiteitleiden.nl).

LOVF 2020

LOVF, *Professionele standaarden familie- en jeugdrecht*, vastgesteld door het LOVF op 2 oktober 2020.

LOVF 2023

LOVF, *Procesreglementen familie- en jeugdrecht rechtbanken, 22e druk, 2023*.

LOVF-H

LOVF-H, *Professionele standaard kindgesprekken, 2016*.

Peper & Smeets 2020

J.S. Peper & D.J.H. Smeets, 'Inzichten vanuit de pedagogische wetenschappen en de neuropsychologie', in: M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bijlage 4

Platform scheiden zonder schade 2018

Platform scheiden zonder schade, Scheiden ... en de kinderen dan? Agenda voor actie, Scheiden zonder schade, Den Haag, februari 2018.

Raad voor de Kinderbescherming 2021a

Raad voor de Kinderbescherming, *Klachtenregeling Raad voor de Kinderbescherming, oktober 2021.*

Raad voor de Kinderbescherming 2021b

Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol Beschermingszaken, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Raad voor de Kinderbescherming, juni 2021.*

Raad voor de Kinderbescherming 2021c

Raad voor de Kinderbescherming, *Internetconsultatie toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, 15 juni 2021.*

Raad voor de Kinderbescherming 2023

Raad voor de Kinderbescherming, *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Raad voor de Kinderbescherming, april 2023.*

Raad voor Rechtsbijstand 2023

Raad voor Rechtsbijstand, 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.

Raad voor de Rechtspraak 2018

Raad voor de Rechtspraak, *Kindgesprek, 2018.*

Raad voor de Rechtspraak 2021

Raad voor de Rechtspraak, *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, juni 2021.*

Reflectiecommissie 2023

Recht doen aan kinderen en ouders, *Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak, 2023*

RSJ 2021

Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, Den Haag: RSJ 2021.*

RSJ & RVS 2019

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg, Den Haag: RSJ & RVS 2019.*

Bijlage 4

Samenwerkende beroepsverenigingen 2020

Samenwerkende beroepsverenigingen, Wegwijzer Zorgvuldig handelen bij toestemming voor jeugdhulp, NVO, NIP, BPSW, 2020.

Smeets e.a. 2020

D.J.H. Smeets e.a., 'Praktijkonderzoek naar ervaringen met de civiele procespositie van minderjarigen', in: M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, pp. 161-234.

Steenbakkers, Bahlmann & Grietens 2022

A. Steenbakkers, M. Bahlmann & H. Grietens, *De stem van minderjarigen onder de twaalf jaar bij beslissingen over uithuisplaatsing: Hoe kan deze worden versterkt?*, Onderzoek naar wet- en regelgeving en de huidige praktijk, Leiden: Defence for Children 2022.

Toekomstscenario

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, 2021 (Beleidsnota van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 771.

Verkroost 2019

D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening "met zachte drang": duidelijkheid vereist', in: Tijdschrift voor jeugdrecht, 2019, nr. 1, pp. 17-24.

Verkroost 2022

D. Verkroost, *Met zachte drang*. Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang, (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2022.

Verkroost 2023

D. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening met zachte drang', FJR 2023/31, pp. 156-163.

Verkroost & Bruning 2020

D.S. Verkroost & M.R. Bruning, 'De jeugdbeschermingstafel: niet over, maar met de minderjarige. Betrokkenheid van minderjarigen bij besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel; nu en in de toekomst', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020; pp. 63-79.

Van der Zon 2022

K. van der Zon, 'Abdi Ibrahim t. Noorwegen (EHRM, 15379/16) – Permanente uithuisplaatsingen en een steeds strengere toets van het EHRM, Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ECLI:CE:ECHR:2021:1210JUD001537916', EHRC-2022-0002, via www.ehrc-updates.nl

Van der Zon & Bruning 2022

Kartica van der Zon & Mariëlle Bruning, 'Staatsontvoeringen in Nederland? Wat is er aan de hand in de juridische uithuisplaatsingspraktijk?' in: *Ars Aequi* 71(9) 2022, pp. 649-657.

Bijlage 4

VN-Kinderrechtencomité 2009

VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 12 (2009); The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 1 July 2009.

VN-Kinderrechtencomité 2011

VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 13 (2011); The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13, 18 April 2011.

VN-Kinderrechtencomité 2013

VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 14 (2013) The right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration* (art.3, para. 1), VN Doc. CRC/C/GC/14, mei 2013.

VNG 2019a

VNG, Ledenbrief 17 april 2019, *Model Verordening sociaal domein en herziening Model Verordeningen jeugdhulp en Wmo 2015*.

VNG 2019b

VNG, *Implementatiehandleiding bij Model Verordening jeugdhulp*, 2019.

Winter 2023

H. Winter, *Evaluatie pilot kosteloze rechtsbijstand: eerste tussenrapportage, Pro Facto*, mei 2023.

Bijlage 5

Topiclijsten

Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

Toelichting onderzoek

De Adviescommissie heeft als taak gekregen onderzoek te doen en advies uit te brengen over de wijze waarop bij de realisatie van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming de rechtsbescherming van kinderen en ouders moet worden geborgd. De aanleiding voor de instelling van de Commissie is de roep om meer aandacht voor rechtsbescherming voor betrokkenen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Bij de internetconsultatie van het Toekomstscenario kwam in verschillende reacties naar voren dat het thema rechtsbescherming nog onvoldoende is uitgewerkt in de plannen. De Minister voor Rechtsbescherming en de staatsecretaris van VWS hebben daarom in gezamenlijk opdrachtgeverschap met de VNG besloten een onafhankelijke Adviescommissie in te stellen en de volgende onderzoeksvragen voor te leggen:

Centrale onderzoeksvragen

1. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om rechtsbescherming van kinderen en ouders voldoende te borgen gedurende het gehele traject dat zij kunnen doorlopen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming?
2. Welke manier van organiseren van een onafhankelijke toets en advies aan de rechter biedt de beste waarborgen voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen, namelijk onder Rijksverantwoordelijkheid (zoals nu het geval is) of decentraal (zoals het Toekomstscenario nu voorstelt)?
3. Wat zou het onderzoek naar het gestelde onder punt 1 en punt 2 kunnen betekenen voor de rol, de positie en de ruimte van de kinderrechter?

De Commissie heeft diverse oriënterende gesprekken gevoerd met betrokken organisaties en personen in de keten van jeugdhulp en jeugdbescherming. Deze gesprekken en de bevindingen uit eerdere onderzoeken hebben geleid tot een selectie van onderwerpen en vervolgvragen die de Commissie belangrijk acht voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hierover gaan wij graag met u in gesprek.

Topiclijst 1: Rechtsbescherming in het vrijwillig en gedwongen kader

1. *Het recht op noodzakelijke zorg en bescherming*

Op grond van kinder- en mensenrechten heeft ieder gezin recht op noodzakelijke zorg en bescherming. Op basis van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp (de zgn. jeugdhulpplicht). Het recht op is daarmee omgezet naar een plicht voor gemeenten. Wij wisselen graag met u van gedachten over de volgende onderwerpen:

- De vraag of ouders en kinderen voldoende mogelijkheden hebben om het recht op zorg en bescherming te effectueren;
- Welke rol de kwaliteit en het aanbod van jeugdhulp spelen in het werk van de Raad voor de Kinderbescherming.

Bijlage 5

2. Het recht op (juridische) bijstand

Kinderen en ouders hebben recht op (juridische) ondersteuning in het contact met de overheid. In Nederland wordt hier op verschillende manieren invulling aan gegeven, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van rechtsbijstand en allerlei vormen van cliëntondersteuning (zoals JIM en Jeugdstem).

- Is het in uw ervaring voldoende duidelijk voor kinderen en ouders wanneer en op welke manier zij ondersteuning kunnen krijgen? Vindt u het de taak van de Raad voor de Kinderbescherming om kind/ouders te wijzen op de mogelijkheid om (juridische) bijstand te krijgen?
- Vindt u dat kinderen in en buiten rechte voldoende worden ondersteund in het contact met de overheid? Zo nee, op welke manier kan deze ondersteuning worden verbeterd: 1) vanaf het allereerste contact met de overheid en 2) in de gerechtelijke procedure?
- Vindt u dat ouders in en buiten rechte voldoende worden ondersteund in het contact met de overheid? Zo nee, op welke manier kan deze ondersteuning worden verbeterd: 1) vanaf het allereerste contact met de overheid en 2) in de gerechtelijke procedure?

1.3 Recht op participatie

Kinderen en ouders hebben het recht effectief te participeren in aangelegenheden die hen betreffen. Dit recht omvat meer dan alleen het horen van kinderen en ouders. Zo geldt als noodzakelijke voorwaarde dat degene die de besluiten nemen de betrokkene in iedere fase van de besluitvorming informeren zodat duidelijk is welke rechten, plichten en mogelijke consequenties hangen aan de besluitvorming. Het horen zelf moet tot doel hebben de mening van betrokkenen in voldoende mate te betrekken in de besluitvorming. Tot slot dienen kinderen en ouders een terugkoppeling te krijgen over de beslissing en de rol die hun mening heeft gespeeld.

Onder dit kopje horen we graag uw ervaringen met de praktijk, vooral wat betreft het vrijwillig kader en de route naar de rechter. Concrete voorbeelden helpen ons de problemen goed in beeld te krijgen.

Waar wij graag meer over horen:

- Krijgen kinderen en ouders op het juiste moment voldoende en begrijpelijke informatie over hun rechtspositie?
- Krijgen kinderen en ouders voldoende mogelijkheden te participeren in de verschillende fasen van het vrijwillig kader? (meer specifiek, de fasen waar de Raad voor de Kinderbescherming (zijdelings) bij betrokken is zoals de Jeugdbeschermingstafels)
- Krijgen kinderen en ouders voldoende mogelijkheden te participeren in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces tijdens het beschermingsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming? Met 'participeren' doelen we hier op de mogelijkheid hun mening naar voren te brengen maar ook de mate waarin hun mening meespeelt in de besluitvorming.
- Krijgen kinderen en ouders op het juiste moment voldoende en begrijpelijke informatie over het door de Raad voor de Kinderbescherming genomen besluit?

Bijlage 5

1.4 Toegang tot de rechter

Rechtsbescherming door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is één van de grondbeginselen van de rechtsstaat. Een beslissing met als gevolg een inbreuk op het gezinsleven van kinderen en ouders moet ter beoordeling kunnen worden voorgelegd aan de rechter.

Wij wisselen graag met u van gedachten over uw ervaringen met en visie op het recht van ouders en kinderen op toegang tot de rechter, de manier waarop dat nu is vormgegeven, waar evt. knelpunten zitten en hoe die kunnen worden weggenomen. Daarbij gaan we graag nader in op zowel het vrijwillig kader, in het bijzonder het drangkader, de verplichte maatregelen, evenals de spoedprocedure.

Wat de procedure zelf betreft, spreken we graag met u over thema's als de mogelijkheid voor ouders contra-expertise aan te vragen, meer specifiek, de vragen hoe dit recht verbeterd kan worden en of men eerder (in een traject) van dit recht gebruik zou moeten kunnen maken.

1.5 Zorgvuldig (feiten)onderzoek

Het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel betekent een ingreep in het gezinsleven van het kind en diens ouders. Dit is een zware ingreep die met voldoende waarborgen moet zijn omkleed. De beslissing moet zorgvuldig tot stand komen, zodat de rechter op basis van de juiste feiten en omstandigheden kan beoordelen of een maatregel genomen moet worden.

- Wat zijn volgens u de belangrijkste elementen van zorgvuldig feitenonderzoek?
- Bent u van mening dat in het vrijwillig kader voldoende zorgvuldig feitenonderzoek plaatsvindt? Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de informatie die wordt aangeleverd bij de Raad voor de Kinderbescherming ten behoeve van een beschermingsonderzoek?
- Bent u van mening dat de Raad voor de Kinderbescherming voldoende mogelijkheden heeft om zorgvuldig feitenonderzoek uit te voeren? Zo nee, kunt u zo concreet mogelijk aangeven op welke manier het feitenonderzoek verbeterd kan worden?

1.6 De mogelijkheid tot het indienen van een klacht

Een belangrijk onderdeel van rechtsbescherming in het vrijwillig kader is de mogelijkheid om te kunnen klagen. Als er geen zaak voor de rechter komt biedt dit namelijk een van de weinige mogelijkheden voor een cliënt om van zich te laten horen bij een onafhankelijk persoon.

Vindt u dat cliënten goed worden geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen? Vindt u dat de huidige klachtenprocedure qua toegankelijkheid en inhoud van voldoende kwaliteit is?

Vindt u dat cliënten voldoende op de hoogte worden gebracht dat zij zich kunnen laten bijstaan gedurende een klachtenprocedure?

Topiclijst 2: Rechtsbescherming in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

2.1 De onafhankelijke blik, tegenspraak en advisering aan de rechter

Het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming stelt voor dat professionals van de Raad voor de Kinderbescherming, GI's en Veilig Thuis worden samengebracht in Regionale Veiligheidsteams. Deze professionals moeten dan grotendeels dezelfde kerntaken krijgen. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter vorm krijgt.

Hoe kijkt u vanuit uw functie aan tegen dit voorstel? Ziet u hierin voordelen? Ziet u ook knelpunten? Heeft u zelf ervaring met bijvoorbeeld het werken in een proeftuin? We horen ook graag uw visie op de vraag of de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter onder verantwoordelijkheid van de Raad voor de Kinderbescherming moet blijven. Zo ja, onder welke voorwaarden? Zo nee, wat ziet u als alternatief om voldoende tegenspraak, onafhankelijkheid en deskundigheid in de besluitvorming te garanderen. Op welk niveau zou dit naar uw inzicht het beste kunnen worden belegd?

2.2 Nieuwe initiatieven op het gebied van rechtsbescherming

In het kader van het Toekomstscenario is er op verschillende plekken in het land gestart met proeftuinen. In een deel van deze proeftuinen worden initiatieven ontplooid op het gebied van rechtsbescherming. Daarnaast zijn er ook lokale initiatieven niet verbonden aan de proeftuinen waarin elementen van rechtsbescherming terugkomen. Hoe kijkt u aan tegen deze nieuwe initiatieven? Heeft u voorbeelden gezien die u als een daadwerkelijke verbetering ziet voor de rechtsbescherming en rechtsgelijkheid? Ziet u ook risico's of knelpunten ontstaan?

Topiclijst 3: De rol en positie van de kinderrechter

Een belangrijke rechtswaarborg voor betrokkenen is dat de kinderrechter beslist over de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel (en over sommige aspecten die de uitvoering betreffen). Sinds 1995 is de kinderrechter in jeugdbeschermingszaken meer lijdelijk. Uitgangspunt is dat de kinderrechter beslist op verzoek. De rol en positie van de kinderrechter staat ter discussie.

Vindt u dat de rechter een actievere rol moet spelen in het huidige stelsel. Door zich bijvoorbeeld meer uit te laten over de uitvoering van maatregelen? En als men vindt dat de kinderrechter zich actiever moet opstellen, hoe moet dit dan vorm krijgen in de praktijk? Door sommigen wordt onder actievere rechter ook gedacht aan een rechter die een rol speelt in het vrijwillig kader, kunt u zich daar iets bij voorstellen? Zou de rechter zich moeten uitlaten over jeugdhulp? Maakt het verschil in uw mening over de rol van de rechter of het Toekomstscenario in zijn huidige vorm wordt geïmplementeerd of als het systeem blijft zoals het nu is? Een ander idee is dat rechters meer betrokken zijn bij de zaken die ze voor krijgen, doordat rechters worden gekoppeld aan de zaken die ze krijgen. Anders dan nu waar je niet altijd dezelfde rechter hebt. Vindt u dit een goed idee?



Scan de QR-code en bekijk de infographic van het advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid.

Advies van de Adviescommissie
rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid
in het Toekomstscenario kind- en
gezinsbescherming

Januari 2024