

Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming



Universiteit
Leiden

Leiden, 1 februari 2023

mr. M.J.E. Lenglet

mr. H.J. van Boven

prof. mr. drs. M.R. Bruning



Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

De ambitie van het Toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming is het verbeteren van de gehele jeugdbeschermingsketen, vanaf de eerste betrokkenheid van het lokale team tot en met de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. De organisatie van de jeugdzorg moet eenvoudiger en efficiënter, inhoudelijk moet de kwaliteit van de oordeels- en besluitvorming beter, evenals de rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen. In de regio's Utrecht en Utrecht-West wordt een van de elf landelijke proeftuinen, waarin wordt geëxperimenteerd met het Toekomstscenario, uitgevoerd. In deze proeftuin is betere rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen een belangrijk thema. Om de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen duurzaam te kunnen verbeteren, moet eerst duidelijk zijn wat rechtsbescherming inhoudt volgens alle betrokkenen. Het doel van dit kleinschalige, verkennende onderzoek is daarom het in kaart brengen van de verschillende perspectieven op het begrip rechtsbescherming, op wat volgens betrokkenen goed en niet goed gaat en op welke punten er volgens hen verbeteringen nodig zijn.

In dit onderzoek stond de vraag centraal wat door de verschillende betrokkenen in de jeugdbescherming onder rechtsbescherming wordt verstaan. Ter beantwoording van deze vraag zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Eerst is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar rechtsbescherming in algemene zin en naar rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming in het bijzonder. Vervolgens zijn vier ouders en drie jeugdigen (>16 jaar), vier jeugdbeschermers, vier raadsonderzoekers, vier Veilig Thuismedewerkers, vijf wijkteammedewerkers, vier advocaten en twee rechters geïnterviewd. Tenslotte is een focusgroep gehouden met één deelnemer uit iedere respondentengroep (uitgezonderd jeugdigen) ter bespreking van de voorlopige bevindingen.

Bevindingen

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat rechtsbescherming in het bestuursrecht wordt gezien als de mogelijkheid van een burger om een besluit of geschil ter beoordeling aan een rechter voor te leggen en dat die beoordeling ertoe kan leiden dat het besluit ongedaan wordt gemaakt. Vanuit mensenrechtenperspectief wordt rechtsbescherming benaderd vanuit de vraag of de rechtsbescherming effectief is en welke vereisten dit met zich meebrengt, zoals toegang tot de rechter en effectiviteit van procedures. Bovendien is het *equality of arms* beginsel van belang, wat vereist dat beide procespartijen een redelijke kans krijgen om de zaak te bepleiten onder omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de 'tegenstander'. Als het gaat om rechtsbescherming in de jeugdbescherming is er in de literatuur steeds meer aandacht voor de knelpunten op dit gebied, zoals onduidelijke rechtsgronden voor een OTS of uithuisplaatsing, onvoldoende juridische bijstand voor ouders en jeugdigen, de inzet van drang, het recht op contra-expertise en de rol van de kinderrechter.

In het praktijkonderzoek hebben we alle respondenten gevraagd waar zij aan denken bij het begrip rechtsbescherming. Gebleken is dat de respondenten een verschillende invulling geven aan het begrip rechtsbescherming, waarbij er niet alleen verschil in invulling van het begrip is tussen ouders en jeugdigen enerzijds en tussen beroepskrachten anderzijds, maar ook tussen beroepskrachten onderling. Ook de antwoorden op de vragen naar wat goed gaat als het gaat om rechtsbescherming en naar wat beter kan, kennen deze verschillen.

Als de resultaten uit het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek naast elkaar worden gelegd, dan valt op dat rechtsbescherming in de juridische literatuur een andere invulling heeft dan de betekenis die ouders, jeugdigen en beroepskrachten aan het begrip rechtsbescherming geven. In de juridische literatuur gaat het om het opkomen tegen besluiten en handelingen van overheidsorganen en organisaties die zich bezighouden met jeugdhulp en jeugdbescherming. In de betekenis van de respondenten gaat het niet zozeer om het opkomen tegen besluiten, maar om een juiste en rechtvaardige context waarin besluiten worden genomen. Met andere woorden: rechtsbescherming wordt geassocieerd met gehoord en gezien worden, een deugdelijk feitenonderzoek, meedoen aan besluitvorming, serieus genomen worden, geïnformeerd worden over rechten en onafhankelijke ondersteuning.

Er is onder de respondenten van dit onderzoek voorts een gemene deler te vinden als het gaat om wat goede rechtsbescherming precies inhoudt:

- Uitvoerende beroepskrachten die voldoende kennis hebben van rechten van ouders en jeugdigen en voldoende tijd hebben om hen hierover op een passende manier in te lichten
- Voldoende beschikbare hulp op tijd
- Deugdelijk onderzoek met de mogelijkheid om contra-expertise te vragen
- Een actieve kinderrechtster die de inhoud van rapporten zorgvuldig toetst en zicht houdt op de wijze van uitvoering van rechterlijke beslissingen
- (Juridische) ondersteuning in (besluitvormings)procedures

Betekenis uitkomsten voor discussie over rechtsbescherming

De bevindingen uit dit onderzoek maken duidelijk dat rechtsbescherming al veel eerder in het traject dat kan uitmonden in een maatregel van kindbescherming begint. Daarbij gaat het volgens veel respondenten niet zozeer om het opkomen tegen beslissingen, maar om de context waarin deze beslissingen worden genomen. Deze context moet bestaan uit een contact met ouders en jeugdigen waarin ruimte is om gehoord en gezien te worden, geïnformeerd te worden over rechten en procedures en ondersteund te worden. Daarbij is noodzakelijk dat beslissingen worden genomen op basis van deugdelijk onderzoek dat door de kinderrechtster zorgvuldig wordt getoetst en eventueel via het recht op contra-expertise kan worden weerlegd.

De discussie over rechtsbescherming moet dus beginnen bij de kern van het contact tussen gezinnen en overheidsinstanties. Voor een verbetering van deze invulling van rechtsbescherming vanuit het perspectief van beroepskrachten, ouders en jeugdigen gaat het niet per definitie om wetswijzigingen, maar vooral ook om investeringen in opleiding, professionalisering (ook na de opleiding) en informatie aan en ondersteuning van gezinnen in jeugdhulp- en jeugdbeschermingsprocedures.

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet.....	5
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	5
1.2 Context van het onderzoek.....	5
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen.....	7
1.4 Uitvoering van het onderzoek.....	8
1.5 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: Literatuuronderzoek.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Algemeen.....	12
2.3 Rechtsbescherming in de jeugdbescherming.....	14
2.4 Knelpunten.....	14
Hoofdstuk 3: Perspectieven op rechtsbescherming: een eerste beeld.....	22
3.1 Wat is rechtsbescherming?.....	22
3.2 Wat gaat er goed?.....	26
3.3 Wat gaat er niet goed?.....	29
3.4 Wat moet er gebeuren om de rechtsbescherming te verbeteren?.....	33
3.5 Focusgroep.....	37
Hoofdstuk 4: Conclusies.....	40
4.1 Inleiding.....	40
4.2 Bevindingen literatuur- en praktijkonderzoek.....	40
4.3 Betekenis van rechtsbescherming.....	41
4.4 Wat is goede rechtsbescherming?.....	42
4.5 Betekenis uitkomsten voor de discussie over rechtsbescherming.....	43
4.6 Aanzet tot verdieping/verbreding van het debat.....	44
4.7 Aanzet tot vervolgonderzoek.....	46
Literatuur.....	48

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Op 30 maart 2021 hebben de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het *Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*¹ (hierna: Toekomstscenario) aan de Tweede Kamer gezonden. Het Toekomstscenario schetst op hoofdlijnen de jeugdhulp en jeugdbescherming in de toekomst en heeft als doel tijdige en passende hulp en bescherming te bieden aan kinderen en gezinnen. De ambitie van het Toekomstscenario is het verbeteren van de gehele jeugdbeschermingsketen, vanaf de eerste betrokkenheid van het lokale team tot en met de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. De organisatie van de jeugdzorg moet eenvoudiger en efficiënter. Inhoudelijk moet de kwaliteit van de oordeels- en besluitvorming worden verbeterd, evenals de rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen.

Op elf plekken in Nederland wordt het Toekomstscenario (deels) in de praktijk gebracht in zogenaamde 'proeftuinen'. In de proeftuinen werken wijkteams, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis-organisaties samen aan veiligheidsvraagstukken in gezinnen en huishoudens. Ook eerstelijns zorgaanbieders en gespecialiseerde jeugd- en volwassenenorganisaties worden hierbij betrokken. In de proeftuinen onderzoeken de betrokken partijen mogelijke nieuwe werkwijzen in lijn met het Toekomstscenario en werken zij aan vernieuwing van de jeugdbeschermingsketen.

In de regio's Utrecht en Utrecht-West wordt een van de elf landelijke proeftuinen uitgevoerd. De proeftuin bestaat uit Beweging kind- en gezinsbescherming in Utrecht en Bescherming in beweging in Utrecht-West. Bescherming in beweging is een samenwerkingsverband van de vijf gemeenten in de regio Utrecht-West², de gecertificeerde instellingen Samen Veilig Midden-Nederland en William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming.

Een belangrijk thema van Bescherming in beweging is betere rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen. Om de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen duurzaam te kunnen verbeteren, moet volgens de opdrachtgever echter eerst duidelijk zijn wat rechtsbescherming inhoudt in de ogen van de verschillende betrokkenen. Het is voorstelbaar dat de betrokken partijen, zoals ouders, jeugdigen en beroepskrachten iets anders verstaan onder het begrip rechtsbescherming. Een verkennend onderzoek naar de verschillende perspectieven op rechtsbescherming kan volgens de opdrachtgever bijdragen aan het gesprek over dit thema.

1.2 Context van het onderzoek

Achtergrond

Uit recente juridische onderzoeken blijkt dat de rechtsbescherming van betrokkenen die te maken krijgen met jeugdbescherming verbeterd zou kunnen worden. Zo wordt in de *Factsheet Uithuisplaatsingen* genoemd dat uit juridisch-wetenschappelijke bevindingen blijkt dat het gebrek aan rechtsbescherming het belangrijkste knelpunt is voor burgers die te maken krijgen met een

¹ *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021.*

² Gemeente Stichtse Vecht, Oudewater, Montfoort, Woerden en De Ronde Venen.

uithuisplaatsing.³ In deze factsheet wordt gesteld dat minderjarigen en hun ouders of verzorgers die te maken krijgen met een uithuisplaatsing via de kinderrechter zwak staan tegenover een machtig uitvoeringsapparaat. Ook in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen (hierna: eindevaluatie) wordt rechtsbescherming van betrokkenen bij jeugdbescherming als een van de hoofdthema's van het onderzoek aangemerkt.⁴ Zowel uit het literatuuronderzoek, het jurisprudentieonderzoek en het praktijkonderzoek van deze evaluatie, waarbij met vele respondenten uit alle betrokken beroepsgroepen, ouders, pleegouders en jongeren is gesproken, springt het thema gebrekkige rechtsbescherming naar voren. Daarbij worden als voorbeelden onder meer genoemd rechtsbescherming bij voogdij (na een maatregel van gezagsbeëindiging), het hoorrecht van minderjarigen, de rol van de kinderrechter, het perspectiefbesluit en verschillen tussen rechten van pleegkinderen in een pleeggezin en in een gezinshuis. Ondertussen is in november 2022 door jeugdbeschermers en gecertificeerde instellingen die verantwoordelijk zijn voor de jeugdbescherming code zwart aangekondigd vanwege de grote tekorten aan capaciteit en passend hulpaanbod.

In reactie op de eindevaluatie reageerde de Minister voor Rechtsbescherming op 18 november 2022 met de brief *'Plan ter verbetering van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming'* aan de Tweede Kamer.⁵ Deze brief was een uitwerking van de toezegging die de minister in september 2022 aan de Tweede Kamer deed. Als reactie op verschillende juridische rapporten die duidelijk maakten dat de rechtsbescherming in de jeugdbescherming op veel punten tekortschiet, beloofde de minister een plan om de rechtsbescherming in de jeugdbescherming te verbeteren. De minister geeft in zijn brief aan *'dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen uiteraard al eerder start dan dat een kinderbeschermingsmaatregel in beeld is, namelijk wanneer een gezin in contact komt met de overheid, bij een wijkteam of bij Veilig Thuis'*. De focus van de brief en het gepresenteerde plan van aanpak ligt bij het verbeteren van de rechtsbescherming op het moment dat een kinderbeschermingsmaatregel wordt overwogen en op het moment waarop een maatregel is opgelegd.

Ontbreken van definities

Een van de doelen van het Toekomstscenario is 'verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen'. In reactie op de plannen van het Toekomstscenario liet de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) in haar advies van 31 augustus 2021⁶ weten dat de rechtspositie en rechtsbescherming van ouders en jeugdigen onderbelicht is in het Toekomstscenario. Ook Bruning en Van Montfoort wijzen in hun position paper⁷ naar aanleiding van het Toekomstscenario op het belang van een expliciete en robuuste waarborging van de rechtsbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming schrijft in zijn reactie op het Toekomstscenario⁸ onder andere dat de Raad zich zorgen maakt over de uniformiteit van rechtsbescherming. In de brief van 22 november 2021⁹ van de

³ Bruning e.a. 2022a. Deze factsheet is opgesteld door onderzoekers van de afdeling Jeugdrecht en het Instituut voor Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Leiden op verzoek van de dienst Parlement en Wetenschap van de Tweede Kamer.

⁴ Bruning e.a. 2022b, p. 293-298.

⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 november 2022 (*Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 913)

⁶ RSJ 2021.

⁷ *Position Paper Bruning & Van Montfoort* (online te raadplegen via www.rsj.nl onder 'Position papers Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming').

⁸ *Consultatieverslag Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*, gepubliceerd op 26 april 2021 (online te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/toekomstscenario).

⁹ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 812).

Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer staat dat er meer aandacht nodig is voor het thema 'rechtsstatelijkheid en rechtsbescherming'.

De vele rapporten, adviezen en kamerbrieven die de afgelopen jaren zijn verschenen naar aanleiding van (de problemen in) de jeugdzorg benoemen terecht de noodzaak tot verbetering van de rechtsbescherming en rechtswaarborgen van ouders en jeugdigen. In geen van deze stukken staat echter een duidelijke afbakening van de begrippen rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Heldere definities lijken te ontbreken. Dat roept de vraag op wat iedereen precies bedoelt als het gaat over rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Bedoelen alle betrokkenen hetzelfde wanneer het over dit thema gaat? Inzicht in wat iedereen bedoelt als het over rechtsbescherming gaat, kan bijdragen aan het inhoudelijke gesprek over de verbetering daarvan. Verwachtingen worden mogelijk helderder. Ook wordt duidelijk of er gewerkt wordt aan verbeteringen die volgens de betrokkenen nodig zijn.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen en onder woorden brengen van de perspectieven van betrokkenen op het begrip rechtsbescherming. Ook halen we op wat volgens de betrokkenen goed en niet goed gaat met betrekking tot wat zij verstaan onder rechtsbescherming en op welke punten er volgens hen verbeteringen nodig zijn.

Het gaat om een kleinschalig, verkennend onderzoek. Het gaat uitdrukkelijk niet om het ophalen van representatieve gegevens over de verschillende groepen van betrokkenen. Daarvoor zijn de aantallen respondenten onvoldoende. Het onderzoek dient als eerste aanzet tot een inhoudelijk gesprek over wat rechtsbescherming inhoudt volgens betrokkenen bij jeugdbescherming.

De onderzoeksvraag luidt: 'Wat wordt door de verschillende betrokkenen in de jeugdbescherming verstaan onder rechtsbescherming en rechtswaarborgen?'

De volgende deelvragen staan daarbij centraal:

- Wat verstaan de verschillende betrokkenen onder rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming en voldoende rechtswaarborgen?
- Op welke punten is de rechtsbescherming volgens hen op dit moment goed geregeld?
- Op welke punten is de rechtsbescherming volgens de respondenten nu niet goed geregeld? Waar blijkt dat uit? Wat is daarvan het gevolg?
- Wat moet er volgens de respondenten gebeuren om de rechtsbescherming in de jeugdhulp en de jeugdbescherming te verbeteren? Wat levert dat op?

Rechtsbescherming en rechtswaarborgen

Rechtsbescherming is volgens een gangbare definitie *'het geheel van mogelijkheden in een samenleving om (achteraf) op te komen tegen besluiten en handelingen van overheidsorganen'*. Hieronder vallen formele procedures, zoals bezwaar en beroep, procedures bij de rechter en hoger beroep. Ook de mogelijkheid om een klacht in te dienen tegen de wijze waarop een besluit tot stand is genomen of de manier waarop een besluit genomen is, is een vorm van rechtsbescherming.

Rechtsbescherming en rechtswaarborgen zijn termen die beide worden gebruikt in de discussie over de positie van ouders en minderjarigen tegenover een machtig overheidsapparaat in de context van jeugdbeschermingsmaatregelen. Bij de voorbereiding van dit onderzoek hebben wij vanuit juridisch perspectief een onderscheid gemaakt tussen rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Als het gaat

om jeugdbescherming, dan gaat het om overheidsingrijpen in het gezinsleven zonder instemming van ouders of verzorgers en minderjarigen. Daarom is het van belang dat burgers betrokken worden bij de besluiten die er over hen genomen worden en dat zij zich daartegen kunnen verweren. Dit zou je kunnen scharen onder de term ‘rechtswaarborgen’.

Rechtswaarborgen omvatten meer dan de hierboven genoemde definitie van rechtsbescherming. Zo zijn bijvoorbeeld het recht om gehoord te worden over een voorgenomen besluit, het recht om voorgelicht te worden over de wijze waarop een besluit tot stand komt, het recht om gekend te worden in de inhoud van een besluit en het recht en de mogelijkheid op rechtsbijstand als *rechtswaarborgen* in jeugdbeschermingszaken te kenmerken. Wij wilden de focus in dit onderzoek behalve op rechtsbescherming ook op rechtswaarborgen leggen, mede omdat wij verwachtten dat deze termen voor sommigen dezelfde inhoud zouden hebben. Tijdens de gesprekken met de respondenten werd ons echter al snel duidelijk dat de meesten niet weten dat er een verschil is tussen de beide begrippen, laat staan wat dat verschil dan is. Wij zullen in dit rapport dan ook geen onderscheid meer maken tussen rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Wij hebben in de gesprekken met de respondenten verder over ‘rechtsbescherming’ gesproken.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke onderzoeksmethoden wij hebben gebruikt om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te kunnen komen.

Literatuurstudie

We hebben een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar rechtsbescherming en rechtswaarborgen in algemene zin en naar rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming in het bijzonder. Het doel van dit literatuuronderzoek was om te bezien of een discrepantie zou bestaan tussen de betekenis (i) die in algemene zin aan rechtsbescherming wordt gegeven; (ii) die in de context van jeugdbescherming aan rechtsbescherming wordt gegeven; en (iii) die de geïnterviewde respondenten aan rechtsbescherming zouden geven. Naast de invulling van rechtsbescherming hebben we enkele reeds geconstateerde knelpunten op dit gebied in kaart gebracht. Het betreft uitdrukkelijk geen uitputtend overzicht van definities en voorwaarden voor rechtsbescherming en evenmin een limitatieve opsomming van knelpunten.

Om tot een algemeen beeld of definitie van rechtsbescherming te komen, is een semi-systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd. Voor het algemene deel over rechtsbescherming is gekeken naar relevante publicaties binnen het domein van staats- en bestuursrecht. Rechtsbescherming wordt in de juridische wetenschap namelijk het meest besproken in bestuursrechtelijke context. Kenmerkend aan het bestuursrecht zijn de ‘interacties’ tussen de overheid en burgers.¹⁰ Dit is vergelijkbaar met het jeugdbeschermingsrecht: bij het opleggen, verlengen of uitvoeren van kindbeschermingsmaatregelen hebben ouders en jeugdigen als burger te maken met de overheid.¹¹ Daarom is het interessant om te kijken naar wat in het bestuursrecht wordt verstaan onder rechtsbescherming.

¹⁰ Tolsma & Marseille 2012.

¹¹ Namelijk overheidsinstanties (lokale teams, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming) en door de overheid gecertificeerde instanties (gecertificeerde instellingen).

Op legalintelligence.com is gezocht met de zoekterm 'rechtsbescherming'. Om de resultaten te minimaliseren is vervolgens gefilterd op type bron ('boeken'), rechtsgebied ('Staats- en bestuursrecht') en datum publicatie ('vanaf 2010'). Dit leverde 137 resultaten op. Vervolgens is op basis van de titel een selectie gemaakt en is in de geselecteerde literatuur gezocht op het woord 'rechtsbescherming' en is gekeken of in de regels voor of na dit woord iets betekenisvol stond. Verder is gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode, wat wil zeggen dat enkele literatuurreferenties van de gevonden literatuur zijn geraadpleegd. Het verdient opmerking dat dus niet alle op basis van de zoektermen gevonden literatuur zijn geselecteerd, niet alle geselecteerde literatuur volledig is gelezen en niet alle literatuurreferenties zijn geraadpleegd.

Voor het literatuuronderzoek over rechtsbescherming in de jeugdbescherming is met het oog op de beperkte tijd de eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen als leidraad gebruikt. In deze eindevaluatie is namelijk mede op basis van uitgebreid literatuuronderzoek veel geschreven over dit onderwerp en de knelpunten in dat kader. Daarbij is wederom gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode, wat wil zeggen dat enkele literatuurreferenties van de eindevaluatie zijn geraadpleegd. Wederom wordt benadrukt dat gezien de tijd en de aard en omvang van dit verkennende onderzoek niet alle referenties zijn bekeken en niet alle bekeken referenties volledig zijn gelezen.

Interviews

Om de verschillende perspectieven op de begrippen rechtsbescherming en rechtswaarborgen in kaart te brengen hebben we een aantal betrokkenen geïnterviewd, namelijk:

- Ouders met ervaringen met jeugdbescherming ($N=4$);
- Jeugdigen vanaf zestien jaar met ervaringen met jeugdbescherming ($N=3$);
- Beroepskrachten van
 - o Samen Veilig Midden-Nederland ($N=1$) en William Schrikker Jeugdbescherming ($N=3$);
 - o de Raad voor de Kinderbescherming ($N=4$);
 - o Veilig Thuis ($N=4$); en
 - o Lokale teams ($N=5$);
- Advocaten ($N=4$); en
- Rechter en raadsheren ($N=2$).

Voor het werven en interviewen van ouders en jeugdigen en de wijze van verslaglegging hebben we een positief advies gekregen van de Commissie Ethiek en Data van het Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Leiden.

Wij benadrukken nogmaals dat we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken met kleine aantallen respondenten. De respondenten vertegenwoordigen niet hun organisatie of beroepsgroep, maar geven hun eigen perspectief op en mening over rechtsbescherming. Vanwege het kleine aantal respondenten en het feit dat we de meeste beroepskrachten hebben geworven in een kleine populatie (namelijk binnen de regio's Utrecht en Utrecht-West), hebben we ervoor gekozen om de resultaten van de interviews met de beroepskrachten niet te beschrijven onder vermelding van een respondentnummer. We vermelden in dit rapport wel als meerdere respondenten een bepaald perspectief delen. Bij jeugdigen en ouders vermelden we wel een respondentnummer, aangezien we hen in een grotere populatie hebben geworven, te weten niet noodzakelijkerwijs binnen de regio Utrecht of Utrecht-West.

Werving

Via de opdrachtgever zijn de managers van de beide gecertificeerde instellingen, van Veilig Thuis en van de lokale teams van de gemeenten in de proeftuin Utrecht Utrecht-West gevraagd om beroepskrachten te werven voor deelname aan het onderzoek. Het werven bleek niet eenvoudig. Veel managers merkten dat het vanwege drukte in de werkpraktijk moeilijk was om hiervoor beroepskrachten te vinden. Toch konden wij uiteindelijk in gesprek gaan met vier tot vijf beroepskrachten per organisatie. Beroepskrachten die naast hun drukke werkzaamheden tijd hebben vrijgemaakt om deel te nemen aan dit onderzoek omdat ze het onderwerp aansprekend en belangrijk vinden. We zijn hen hier dankbaar voor.

Deelname van medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming is via het landelijk bureau van de Raad tot stand gekomen.

Bij de Raad voor de Rechtspraak is een officieel verzoek ingediend voor medewerking van een aantal rechters en/of raadsheren aan het onderzoek. Vanwege veel aanvragen tot deelname aan onderzoeken en als gevolg van drukte bij de Rechtspraak, hebben één kinderrechter en één raadsheer deelgenomen aan het onderzoek. Op dit punt wordt uitdrukkelijk vermeld dat de rechter en de raadsheer op persoonlijke titel met ons in gesprek zijn gegaan en hun persoonlijke opvattingen over rechtsbescherming met ons hebben gedeeld.

Voor de werving van advocaten hebben we gebruikgemaakt van ons eigen netwerk.

Voor de werving van ouders en jeugdigen hebben we gebruikgemaakt van onze contacten bij verschillende ketenpartners, cliëntparticipatie-organisaties en ons eigen netwerk. Ondanks onze inspanningen om deelnemers te vinden is het niet gelukt om meer dan vier ouders, waaronder een echtpaar dat wij samen gesproken hebben (bij de beschrijving van de bevindingen wordt het echtpaar aangeduid als een respondent), en drie jeugdigen te vinden.

Wijze van interviewen

De beroepskrachten van de gecertificeerde instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de lokale teams hebben we door middel van een groepsinterview per organisatie geïnterviewd. Door gebruik te maken van groepsinterviews kan er mogelijk meer informatie opgehaald worden. Deelnemers kunnen immers naast het beantwoorden van de interviewvragen ook met elkaar in gesprek gaan over het onderwerp en elkaar eventuele vervolgvragen stellen die wij vanwege onze (beperkte) praktijkervaringen niet hadden gesteld.

Met de medewerkers van de lokale teams hebben we om agenda-technische redenen twee groepsinterviews gehouden. Naast een interview met drie medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming hebben we een raadsmedewerker apart gesproken, eveneens vanwege de beschikbaarheid.

Ook drie advocaten en de beide rechters hebben we door middel van een groepsinterview per beroepsgroep gesproken. Daarnaast hebben we een advocaat apart gesproken.

In eerste instantie was het idee de beroepskrachten voorafgaand aan het groepsinterview een korte vragenlijst in te laten vullen over rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Bij het eerste groepsinterview bleek echter dat de respondenten door de onbekendheid met het thema de begrippen rechtsbescherming en rechtswaarborgen op internet hadden opgezocht. Omdat we in dit

onderzoek op zoek zijn naar het perspectief van de betrokkenen, naar wat zij *zelf* verstaan onder het begrip rechtsbescherming, hebben we besloten af te zien van een aan het groepsinterview voorafgaande vragenlijst.

Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp en mogelijke emoties die dit zou kunnen oproepen, hebben we ouders en jeugdigen een op een geïnterviewd.

We hebben geen opnames gemaakt van de interviews en de interviews dus ook niet getranscribeerd. In plaats daarvan hebben we tijdens de interviews met toestemming van de respondenten meegeschreven met hetgeen er besproken werd. Van ieder (groeps)interview hebben we vervolgens een samenvatting gemaakt met daarin de belangrijkste punten van het interview. Alle verslagen zijn per mail ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd en zijn door hen goedgekeurd.

Focusgroep

Na de (groeps)interviews hebben we op 12 december 2022 een focusgroep gehouden waaraan een deelnemer uit iedere respondentengroep heeft deelgenomen, met uitzondering van een jeugdige omdat wij hun deelname aan de focusgroep niet ter goedkeuring aan de ethische commissie hebben voorgelegd. Aan de focusgroep hebben aldus zeven respondenten deelgenomen.

Het doel van de focusgroep was het presenteren en bespreken van de voorlopige bevindingen uit de interviews, inventariseren of aanscherping of bijstelling nodig is en vooruitkijken naar de toekomst, naar het vervolg als het gaat om het thema rechtsbescherming in de jeugdbescherming.

Rapportage

Met de hierboven genoemde onderzoeksmethoden hebben wij de onderzoeksvragen kort en bondig beantwoord in een eindrapportage.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het literatuuronderzoek. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 3 de resultaten van de interviews en de focusgroep, waarmee ook antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Vervolgens sluiten we in hoofdstuk 4 af met onze conclusies en een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek.

Hoofdstuk 2: Literatuuronderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan bod wat rechtsbescherming inhoudt volgens de wetenschappelijke literatuur. Allereerst wordt in het algemeen ingegaan op het begrip rechtsbescherming (par. 2.2.1 en 2.2.2). Vervolgens wordt besproken wat er in de literatuur over rechtsbescherming in de context van jeugdbescherming is opgemerkt (par. 2.3). Daarna volgen een aantal knelpunten in de jeugdbescherming die in de literatuur expliciet worden gekoppeld aan rechtsbescherming en rechtswaarborgen (par. 2.4). Bij de bespreking en de opsomming van de knelpunten is de eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen (hierna: eindevaluatie) als leidraad gebruikt.

2.2 Algemeen

Als we vanuit taalkundig perspectief kijken naar het begrip ‘rechtsbescherming’, dan betekent het een mogelijkheid tot bescherming van vermeende of bestaande rechten.¹² Anders gezegd betekent het begrip het kunnen waarborgen en verwezenlijken van rechten die burgers aan het (materieel) recht kunnen ontleen.¹³ Of volgens een nog praktischere definitie van rechtspraak.nl: het geheel van mogelijkheden in de samenleving om (achteraf) op te komen tegen besluiten en handelingen van overheidsorganen.¹⁴

Binnen het bestuursrecht houdt rechtsbescherming in dat een burger tegen een overheidshandeling een *voorziening* kan vragen die de overheid *rechtens bindt*.¹⁵ Het vragen van een voorziening kan via bezwaar en administratief beroep,¹⁶ beroep bij de bestuursrechter en een vordering bij de civiele rechter. Daarnaast biedt het recht andere vormen van bescherming tegen de overheid, zoals alternatieve geschilbeslechting – waaronder mediation – en het klachtrecht.¹⁷ Alternatieve geschilbeslechting mag echter niet ten koste gaan van de wettelijk verankerde rechtsbescherming.¹⁸ Het ‘rechtens binden’ van de overheid brengt met zich mee dat de handeling of het besluit van de overheid aangetast kan worden. Vanuit dit oogpunt betekent rechtsbescherming dus dat een burger een besluit of geschil ter beoordeling aan de rechter of instantie kan voorleggen en dat die beoordeling ertoe kan leiden dat het besluit ongedaan wordt gemaakt.¹⁹

Naast een taalkundig of bestuursrechtelijk perspectief op rechtsbescherming, is ook het mensenrechtenperspectief van belang. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof

¹² Wenders 2010/4.2.2.2.

¹³ Vergelijk Koetser & Pront-van Bommel 2009/7.2.2.

¹⁴ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-van-State/Nieuws/Paginas/Raad-van-State-meer-rechtsbescherming-nodig-bij-bestuurlijke-boete1214-3761.aspx>

¹⁵ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 14.

¹⁶ Bezwaar en administratief beroep worden samen ook wel ‘bestuurlijke voorprocedures’ genoemd en gaan vooraf aan een mogelijk beroep op de rechter.

¹⁷ Het klachtrecht valt weer uiteen in twee vormen, namelijk het interne en externe klachtrecht. Bij het interne klachtrecht dient men een klacht over de gedraging van een bestuursorgaan bij dit bestuursorgaan zelf, dat daarover ook zelf een oordeel geeft (vergelijk artikel 9:1 Awb). Bij het externe klachtrecht dient men een klacht in bij een instantie die onafhankelijk is van het bestuursorgaan, namelijk de Nationale of een gemeentelijke ombudsman of een aangewezen externe klachtinstantie.

¹⁸ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 15.

¹⁹ Wenders 2010/4.2.2.2.

voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) blijkt dat rechtsbescherming adequaat en effectief moet zijn. Effectieve rechtsbescherming valt vanuit dat perspectief uiteen in een aantal deeleisen, namelijk de toegang tot de rechter, de effectiviteit van procedures en van de 'remedies' om schendingen ongedaan te maken, de plicht om rechterlijke uitspraken te motiveren, diverse ontvankelijkheidskwesities (termijnen, belanghebbende), de bewijslastverdeling en de omvang van de toetsing.²⁰ Hieruit blijkt dat rechtsbescherming niet alleen ziet op de bescherming van procedurele rechten, maar ook op materiële rechten. Hieronder worden de toegang tot de rechter en de effectiviteit van procedures en 'remedies' besproken.

Sommige drempels of beperkingen van de toegang tot de rechter worden toelaatbaar geacht, zoals beroepstermijnen, griffierechten, verplichte procesvertegenwoordiging of een verplichting om eerst een voorprocedure te volgen. Deze drempels zijn echter alleen toelaatbaar zolang zij niet leiden tot het feitelijk afsluiten van de toegang tot de rechter. Daarom zijn sommige beperkingen onder bepaalde omstandigheden niet toelaatbaar, of slechts toelaatbaar als de staat compenserende maatregelen treft om de toegankelijkheid en effectiviteit te waarborgen. Als de overheid procesvertegenwoordiging verplicht stelt, dan kan dat met zich meebrengen dat burgers de kosten van rechtsbijstand (gedeeltelijk) vergoed moeten krijgen. Dat kan ook het geval zijn als zaken zo complex zijn dat zij rechtsbijstand vergen.²¹ Ook voor kindbeschermingszaken geldt een recht op toegang tot de rechter. Het kan dus niet zo zijn dat overheidsinstanties beslissen over kindbeschermingsmaatregelen zonder dat een onafhankelijke rechterlijke toets mogelijk is.²²

De effectiviteit van procedures houdt in dat de bevoegde nationale instantie die zich over een geschil buigt (bijvoorbeeld een rechter) daadwerkelijk rechtsherstel moet kunnen bieden.²³ Dit wordt ook wel doelmatigheid en doeltreffendheid genoemd. Hiervoor is nodig dat de instantie die het geschil beoordeelt adequate uitspraakbevoegdheden of 'remedies' heeft. Deze uitspraakbevoegdheden zijn bijvoorbeeld een veroordeling tot een schadevergoeding, een verbod of gebod of een verklaring dat de handeling onrechtmatig is. Adequate uitspraakbevoegdheden kunnen ook vereisen dat in sommige gevallen moet kunnen worden voorzien in een spoedvoorziening.²⁴

Effectieve rechtsbescherming stelt ook eisen aan de inrichting van een systeem van rechtsbescherming, namelijk dat het systeem van rechtsbescherming voor de burger helder en samenhangend is. Sommige procedurele eisen en beperkingen kunnen op zichzelf toelaatbaar zijn. Maar als bepaalde eisen en beperkingen het stelsel van procesrecht zo onoverzichtelijk maken dat onduidelijk is welke procedure moet worden gevolgd, kan dat betekenen dat het EHRM vindt dat deze eisen en beperkingen de eis van effectieve rechtsbescherming schenden.²⁵

Tenslotte is ook de onderlinge verhouding tussen de procespartijen van belang. Het *equality of arms* beginsel vereist namelijk dat beide procespartijen een redelijke kans krijgen om de zaak te bepleiten onder omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de 'tegenstander'. Dit beginsel vloeit voort uit het recht op een eerlijk proces en is van toepassing op zowel straf- als civielrechtelijke zaken en bepaalde bestuursrechtelijke rechtsvragen.²⁶ Maar het beginsel heeft nog meer betekenis wanneer een procespartij kwetsbare personen betreft, omdat het EHRM heeft gesteld dat de overheid tijdens gerechtelijke procedures zorg moet dragen voor deze kwetsbare groepen, zoals gezinnen in

²⁰ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 47 en 48.

²¹ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 49.

²² Zie Glas e.a. 2022, p. 267, waar verwezen wordt naar EHRM 17 juli 2012, 64791/10, (*M.D. e.a./Malta*).

²³ Vergelijk het 'rechtens binden' zoals hierboven besproken vanuit bestuursrechtelijke invalshoek.

²⁴ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 49.

²⁵ VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004, p. 49.

²⁶ Glas e.a. 2022, p. 301-302.

kinderbeschermingszaken.²⁷ Er moet dus zijn voldaan aan de procedurele verplichtingen die voortvloeien uit het *equality of arms* beginsel. Inmiddels heeft het EHRM duidelijk gemaakt dat in ieder geval de volgende aspecten van belang zijn voor *equality of arms* in de context van kindbeschermingsmaatregelen: de (on)mogelijkheid om op rapporten te reageren, (het ontbreken van) een openbare terechtzitting en (het ontbreken van) een openbare uitspraak. In dit kader is ook van belang of ouders juridische bijstand hebben.²⁸

2.3 Rechtsbescherming in de jeugdbescherming

In de eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen wordt rechtsbescherming van ouders en kinderen bij kindbescherming en de wens tot verbetering daarvan als een rode draad aangemerkt.²⁹ De onderzoekers stellen dat de discussie over rechtsbescherming bij een uithuisplaatsing is aangezwengeld door het debat over uithuisgeplaatste kinderen van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagenaffaire, maar niet enkel is gericht op uithuisplaatsingen binnen deze groep. Deze discussie over rechtsbescherming van ouders en kinderen die in het algemeen met een uithuisplaatsing te maken krijgen, is de afgelopen jaren ook in bredere zin gevoerd.³⁰

In de eindevaluatie wordt onder andere verwezen naar een onderzoek van Van den Bosch & Rijbroek naar mogelijke verbeterpunten voor de rechtsbescherming van kinderen en ouders in de jeugdbescherming.³¹ Van den Bosch & Rijbroek omschrijven rechtsbescherming als ‘*een wettelijke waarborg dat een rechter zich uitsprekt over aangelegenheden die de rechten van ouders en kinderen inperken*’. Volgens de onderzoekers bestaat rechtsbescherming uit twee componenten, namelijk de formele kant over de wettelijke procedurele eisen en de wettelijke bevoegdheden van betrokkenen bij het handhaven van de rechten of bevoegdheden en de inhoudelijke kant over de beslissingen en bevoegdheden die het Burgerlijk Wetboek regelt. De onderzoekers constateren dat er voor wat betreft jeugdbescherming geen beslissingen zijn die ouders, stiefouders, pleegouders en in veel gevallen minderjarigen vanaf twaalf jaar niet aan de rechter kunnen voorleggen.³² Daarmee zorgt het jeugdbeschermingsrecht volgens de onderzoekers in theorie voor voldoende rechtsbescherming. Maar de factoren tijd en geld zetten deze regels in de praktijk onder druk.³³ Rechten kunnen namelijk niet altijd worden benut. De onderzoekers merken op dat bepaalde noodzakelijke hulp om een ernstige ontwikkeling af te wenden niet of te laat beschikbaar is. Hiermee zou het recht op bescherming worden uitgehold.³⁴

2.4 Knelpunten

In deze paragraaf komen knelpunten in de context van jeugdbescherming aan bod die in de wetenschappelijke literatuur worden gekoppeld aan rechtsbescherming en/of rechtswaarborgen. Mede gezien de aard en omvang van dit onderzoek betreft dit uitdrukkelijk geen uitputtende opsomming.

²⁷ Glas e.a. 2022, p. 303.

²⁸ Bruning, *FJR* 2007. Zie ook EHRM 21 september 2006, nr. 12643/02 (*Moser/Oostenrijk*).

²⁹ Zie ook Van der Zon e.a., *FJR* 2022/62.

³⁰ Bruning e.a. 2022b, p. 237.

³¹ Van den Bosch & Rijbroek 2020.

³² Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 32-33.

³³ Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 43.

³⁴ Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 49.

Juridische bijstand

In de eindevaluatie is stilgestaan bij het feit dat gefinancierde rechtsbijstand van ouders en kinderen bij kindbeschermingsmaatregelen op dit moment ontbreekt.³⁵ De onderzoekers stellen dat het ter versterking van de rechtswaarborgen van ouders en kinderen bij een uithuisplaatsing (zowel in het kader van een OTS als na gezagsbeëindiging) nodig is dat zij juridische bijstand krijgen ter ondersteuning in de procedure. Zij bevelen aan om bij een uithuisplaatsing standaard een advocaat toe te voegen aan ouders en kind.³⁶

Van den Bosch & Rijbroek merkten op basis van de interviews met professionals al op dat ouders soms een grote kennis- en vaardigheidsachterstand hebben ten opzichte van de andere deelnemers aan de procedures. Rechtsbijstand in de vorm van gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaten is nodig om deze ongelijkheid op te heffen.³⁷ Wat betreft juridische bijstand in geval van een uithuisplaatsing moet onderscheid worden gemaakt tussen juridische bijstand van ouders en van jeugdigen. In de wetenschappelijke literatuur wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak tot separate vertegenwoordiging van de minderjarige in de uithuisplaatsingsprocedure. Onder de huidige wetgeving wordt de minderjarige in de procedure over zijn uithuisplaatsing namelijk vertegenwoordigd door zijn ouder(s). De belangen van de minderjarige en de ouders kunnen echter uiteenlopen, wat twijfels oproept of ouders de aangewezen persoon zijn om de minderjarige te vertegenwoordigen.³⁸

Rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen

Met de wetwijziging van 2015 zijn de gronden voor een OTS en een gezagsbeëindigende maatregel aangepast. De kinderrechter moet bij de beoordeling van een verzoek tot OTS toetsen of een kind ernstig in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd. Daarnaast moet zijn voldaan aan twee andere vereisten, dat (a) de ouder(s) met gezag de zorg die noodzakelijk is in verband met het wegnemen van de bedreiging niet of onvoldoende accepteren; en (b) de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag binnen een voor het kind aanvaardbare termijn – gelet op zijn persoon en ontwikkeling – de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind weer op zich kunnen nemen.³⁹ Slechts als aan deze drie voorwaarden is voldaan, kan de kinderrechter het kind onder toezicht stellen.

Van den Bosch & Rijbroek hebben de opvattingen over de rechtsgronden voor de maatregel van OTS en gezagsbeëindiging bij respondenten opgehaald. De onderzoekers concluderen dat de meeste door hen geïnterviewde professionals en wetenschappers er geen voorstander van zijn om de rechtsgronden aan te scherpen. Een strakker omlind kader zou volgens professionals onvoldoende ruimte bieden voor maatwerk. Maar cliëntorganisaties vinden juist dat de open norm zorgt voor onduidelijkheid.

Over de grond van het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulp merken Van den Bosch & Rijbroek op dat deze rechtsgrond volgens professionals te beperkt is en niet aansluit bij de praktijk. In sommige gevallen zouden ouders de hulp wel willen accepteren, maar is deze hulp door bijvoorbeeld een gebrekkig hulpaanbod niet tijdig beschikbaar. De oude grond over acceptatie van hulpverlening – namelijk: als ‘andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen’ – sloot beter aan bij de praktijk.⁴⁰ In de eindevaluatie wordt eenzelfde conclusie getrokken. Nu in de praktijk

³⁵ Bruning e.a. 2022b, p. 242-243.

³⁶ Bruning e.a. 2022b, p. 292-293.

³⁷ Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 50.

³⁸ Bruning e.a. 2022a, p. 10. Zie Van der Zon 2020; en Bruning e.a. 2020.

³⁹ Artikel 1: 255 Burgerlijk Wetboek.

⁴⁰ Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 47.

de nieuwe grond feitelijk wordt ingevuld door het oude wettelijke criterium, is niet duidelijk dat een OTS slechts mogelijk is als geen minder vergaande opties voorhanden zijn. Dit wordt ook wel het subsidiariteitsvereiste genoemd.⁴¹ Over de grond van de ‘aanvaardbare termijn’ voor een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging concluderen Van den Bosch & Rijbroek dat hierover onder beroepskrachten onduidelijkheid bestaat, omdat er geen overeenstemming was over wat voor een kind een ‘aanvaardbare termijn’ is.⁴² Ook in de eindevaluatie wordt geconcludeerd dat de invulling van de aanvaardbare termijn in de praktijk lastig en onduidelijk is. Dit kan leiden tot verminderde rechtsbescherming omdat het voor ouders en jeugdigen onduidelijk is hoe dit begrip wordt toegepast. Bij de wetswijziging in 2015 is de rechtsgrond voor uithuisplaatsing ongewijzigd gebleven. De onderzoekers van de eindevaluatie noemen dit opmerkelijk, omdat een uithuisplaatsing een verdergaande maatregel is dan de OTS. Het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoek tot OTS maakt het voor de kinderrechter mogelijk om te toetsen of voor die bedreiging nodig is dat het kind onder toezicht wordt gesteld. Maar een machtiging uithuisplaatsing wordt niet altijd tegelijkertijd met een OTS verzocht. Omdat de ontwikkelingsbedreiging niet (altijd) wordt genoemd in het verzoekschrift tot uithuisplaatsing, is de noodzakelijkheid van een uithuisplaatsing voor de kinderrechter lastig te toetsen. Daarnaast merken de onderzoekers op dat de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing geen subsidiariteitsvereiste bevat, zoals dat ‘andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen’.⁴³

Hoorrecht minderjarige

Sinds 2015 moet in een verzoek tot (verlenging van de) ondertoezichtstelling worden vermeld of, en zo ja, op welke wijze, de inhoud of de strekking van het verzoek is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven.⁴⁴ In de eindevaluatie wordt opgemerkt dat deze nieuwe verplichting een belangrijke toegevoegde waarde heeft voor de rechtsbescherming van de minderjarige. Voor het afwegen van het belang van de minderjarige is immers noodzakelijk om te weten wat de mening van het kind is. De onderzoekers wijzen erop dat kinderen jonger dan twaalf jaar door de meeste rechtbanken niet standaard opgeroepen worden voor het kindgesprek.

En hoewel de Raad voor de Kinderbescherming met vrijwel alle minderjarigen spreekt in het kader van het onderzoek naar een maatregel, lijkt bij het opnemen van de mening van de minderjarige in het verzoek door de meeste medewerkers de leeftijdsgrens van twaalf jaar te worden gehandhaafd. Datzelfde geldt voor verlengingsverzoeken door de gecertificeerde instelling. In de eindevaluatie wordt daarom aanbevolen om de positie van twaalfminners te versterken door hen in procedures betreffende (het verlengen van) kindbeschermingsmaatregelen te horen voor zover dat mogelijk is en hun mening in het verzoekschrift op te nemen.⁴⁵ In een eerder onderzoek naar de procespositie van minderjarigen is op basis van pedagogische, neurobiologische en juridische inzichten geconcludeerd dat kinderen vanaf acht jaar gehoord zouden moeten worden in (onder meer) procedures voor uithuisplaatsing. Volgens Bruning en collega’s geeft dit aanleiding om de huidige leeftijdsgrens van twaalf jaar voor het horen van minderjarigen in artikel 809 Rv te verlagen naar acht jaar.⁴⁶ Daarnaast wijzen deze onderzoekers op de zorgen over de uitvoering van het hoorrecht. Deze zorgen hebben meer specifiek betrekking op de vragen of minderjarigen voldoende geïnformeerd worden

⁴¹ Bruning e.a. 2022b, p. 150 en 286.

⁴² Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 47.

⁴³ Bruning e.a. 2022b, p. 292. Zie ook Bruning e.a. 2022a, p. 8.

⁴⁴ Art. 799a lid 2 Rv.

⁴⁵ Bruning e.a. 2022b, p. 295-296.

⁴⁶ Bruning e.a. 2020.

voorafgaand aan het kindgesprek, of de mening van de minderjarige daadwerkelijk wordt meegewogen en in hoeverre de uiteindelijke beslissing wordt teruggekoppeld aan de minderjarige.⁴⁷

Ingewikkelde regeling bij OTS

Met de wetwijziging in 2015 heeft de gecertificeerde instelling verschillende nieuwe bevoegdheden gekregen. Bovendien is voor bepaalde beslissingen bij een OTS wettelijk vastgelegd dat de gecertificeerde instelling hiervoor de goedkeuring van een kinderrechter nodig heeft.⁴⁸ Daarnaast is een geschillenregeling bij OTS ingevoerd (artikel 1:262b BW), zodat betrokkenen een geschil in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling aan de kinderrechter kunnen voorleggen.

Uit de eindevaluatie blijkt dat deze wettelijke regeling voor OTS ingewikkeld en onoverzichtelijk is. Voor professionals, ouders en zelfs kindrechters is niet altijd duidelijk wanneer welke regeling van toepassing is en welke mogelijkheden er bestaan om op te komen tegen besluiten die op grond van deze regelingen zijn genomen. Zo is niet altijd duidelijk welke rechtsingang moet worden gebruikt door de gecertificeerde instelling wanneer zij de omgang willen (laten) wijzigen. Hoewel de Hoge Raad zich hier inmiddels over heeft uitgesproken, heeft dit tot nieuwe vragen geleid.⁴⁹

De Hoge Raad heeft verschillende keren antwoord gegeven op de vraag welke regeling van toepassing is.⁵⁰ Daarbij valt op dat de Hoge Raad steeds kiest voor de bepaling die de meeste rechtsbescherming biedt voor ouders en minderjarigen, zelfs wanneer deze een grote inbreuk op het gezinsleven maakt.⁵¹ Volgens de onderzoekers van de eindevaluatie geven de juridische onduidelijkheden aanleiding om de bij een OTS van toepassing zijnde bepalingen nader te bezien. Zo zou gekeken moeten worden of binnen de OTS een uniforme regeling voor alle gezagsbeperkingen – bijvoorbeeld met betrekking tot gedeeltelijke gezagsoverdracht, vervangende toestemming voor medische behandeling en zorg- en omgangsbeslissingen – mogelijk is. Daarnaast zou nagedacht moeten worden over een uniforme mogelijkheid tot toetsing van deze beslissingen op verzoek van ouders of jeugdigen. Ook zou hoger beroep mogelijk moeten zijn bij de geschillenregeling en schriftelijke aanwijzing.⁵²

Bovendien is gebleken dat niet alle regelingen bekend zijn onder ouders en pleegouders.⁵³ De wetwijzigingen lijken dus voor ouders en minderjarigen niet direct tot verbeteringen te hebben geleid. Zo zijn ouders en pleegouders vaak niet bekend met de geschillenregeling en wordt de geschillenregeling überhaupt maar heel beperkt gebruikt. Bovendien geldt voor de geschillenregeling op grond van artikel 1:265k BW een verplichte procesvertegenwoordiging. Dit betekent dat ouders en of minderjarigen vanaf 12 jaar voor het indienen van een verzoek verplicht een advocaat moeten hebben, wat een te hoge drempel kan betekenen.

Toename aantal spoedmaatregelen

In de eindevaluatie wordt ook gewezen op het feit dat het aantal spoedmaatregelen (zowel de voorlopige ondertoezichtstelling als de spoedhuisplaatsing) sinds 2015 is toegenomen.⁵⁴

⁴⁷ Bruning e.a. 2022b, p. 10.

⁴⁸ Zoals de bevoegdheid een zorg- en omgangsregeling te wijzigen (artikel 1:265f BW), schriftelijke aanwijzingen op te leggen (artikel 1:263 BW); en de mogelijkheid bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing (artikel 1:263 lid 3 BW), gedeeltelijke gezagsoverdracht (artikel 1:265e BW) of wijziging van zorg- of omgangsregeling (artikel 1:265g BW) te verzoeken.

⁴⁹ Bruning e.a. 2022b, p. 277.

⁵⁰ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321; en HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.

⁵¹ HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:748; en HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:395.

⁵² Bruning e.a. 2022b, p. 246-249; Van der Zon e.a., *FJR* 2022/62, p. 323.

⁵³ Bruning e.a. 2022b, p. 279 en 282.

⁵⁴ Algemene Rekenkamer 2020, p. 38; Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 9.

Spoedmaatregelen kunnen worden uitgesproken door de kinderrechter zonder dat ouders en jeugdigen zijn gehoord door de kinderrechter. Vervolgens moet de kinderrechter betrokkenen horen binnen veertien dagen nadat de spoedmaatregel is opgelegd. In de meeste gevallen betekent dit dat jeugdigen plotseling uit huis worden geplaatst en er pas later een zitting bij de kinderrechter volgt. Dat betekent dat hoor en wederhoor van ouders en jeugdigen over de (noodzaak van de) maatregel pas achteraf plaatsvindt. Uit onderzoek naar spoedmaatregelen blijkt dat beroepskrachten de indruk hebben dat problematische situaties regelmatig onnodig escaleren als gevolg van te late signalering door lokale teams. Bovendien zou de toename van het aantal spoedmaatregelen te maken kunnen hebben met het gegeven dat de beschikbaarheid van het hulpaanbod in het vrijwillig kader onvoldoende is. Daarnaast zouden de toename van complexe casuïstiek, handelingsverlegenheid bij professionals en een gebrek aan integrale samenwerking een mogelijke verklaring kunnen zijn.⁵⁵

Afwijkende positie (minderjarigen in) gezinshuizen

Binnen de jeugdbescherming gelden niet voor alle soorten uithuisplaatsingen dezelfde regelingen. Gezinshuizen hebben namelijk een andere positie dan pleeggezinnen. Zo geldt de verplichte rechterlijke toetsing bij terug- of overplaatsing van artikel 1:265i BW voor jeugdigen in pleeggezinnen, maar niet voor jeugdigen die in een gezinshuis verblijven. Daarnaast worden pleegouders in de wet aangemerkt als belanghebbende bij kinderbeschermingszaken (artikel 798 Rv) en hebben pleegouders een blokkaderecht bij voogdij. Dit blokkaderecht houdt in dat voor terug- of overplaatsing toestemming van de pleegouders nodig is. Maar gezinshuisouders worden niet automatisch als belanghebbende aangemerkt en zij hebben ook geen blokkaderecht bij voogdij.⁵⁶

Afwijkende positie bij voogdij

De toepasselijkheid van regelingen is ook anders in geval van een voogdijmaatregel ten opzichte van een OTS. Waar in het kader van de OTS het gezag bij ouders ligt, is het gezag bij een voogdijmaatregel overgedragen aan een gecertificeerde instelling, pleegouders of aan een andere natuurlijke persoon. Zo is de geschillenregeling voor OTS niet van toepassing op de voogdijmaatregel. Als er visieverschillen ontstaan tussen ouders of jeugdigen en de gecertificeerde instelling, kunnen ouders of jeugdigen in het geval van een voogdijmaatregel hun geschil dus niet aan de kinderrechter voorleggen. In de eindevaluatie wordt bevestigd dat dit in de praktijk als gebrek wordt ervaren. Ouders en jeugdigen hebben geen enkele mogelijkheid om te klagen over de uitvoering van een voogdijmaatregel door de gecertificeerde instelling.⁵⁷ In dit kader wordt ook verwezen naar de bijdrage van De Jong-de Kruijf, waar zij erop wijst dat het gemis van de geschillenregeling in de gesloten jeugdhulp als vreemd gevolg heeft dat jeugdigen die in het kader van een OTS in de gesloten instelling verblijven wel, en jeugdigen die in het kader van een voogdij-maatregel gesloten zijn geplaatst geen geschillen aan de rechter kunnen voorleggen.⁵⁸ Bovendien ligt de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de voogdijmaatregel volledig bij de gecertificeerde instelling. De Raad voor de Kinderbescherming houdt geen toezicht op de uitoefening van een voogdijmaatregel, terwijl zij dat bij de uitoefening van een OTS wel doen ten aanzien van bijvoorbeeld de doelen en het contact met ouders. In de eindevaluatie komt naar voren dat de toetsende taak van de Raad bij een voogdijmaatregel ook wenselijk zou zijn. Niet alleen voor kinderen die in een pleeggezin verblijven, maar juist voor situaties waarin kinderen niet in een pleeggezin wonen (en er dus ook geen blokkaderecht is om overplaatsingen tegen te gaan). Tot slot

⁵⁵ Bruning e.a. 2022b, p. 244-245.

⁵⁶ Bruning e.a. 2022b, p. 208-209 en 239.

⁵⁷ Bruning e.a. 2022b, p. 188; Kramer, *FJR* 2017/50.

⁵⁸ De Jong-de Kruijf, *FJR* 2018/26.

zou omgang tussen minderjarigen en ouders na voogdij gewaarborgd moeten worden en zouden ouders op eenvoudige manier (wijziging van) omgang moeten kunnen verzoeken.⁵⁹

Drang

In de eindevaluatie wordt erop gewezen op de inzet van zogenaamde drang.⁶⁰ Drang is in de praktijk ontstaan en is juridisch gezien vrijwillige hulp. Gemeenten vullen een drangtraject op eigen wijze in, waardoor er verschillende varianten van drang bestaan. Drang wordt in de praktijk gebruikt om voorwaarden en regels te stellen aan ouders en minderjarigen en er wordt mee beoogd om een kindbeschermsmaatregel te voorkomen. Deze drangtrajecten zijn echter niet in de wet geregeld. Voor ouders en kinderen bestaan dus geen bezwaar- of beroepsmogelijkheden en daarmee ontbreekt het hen aan rechtsbescherming.⁶¹

Weijers wees er al in 2013 op dat met de invoering van de Jeugdwet een drangkader zou worden gecreëerd, waarbinnen de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen niet gegarandeerd is. Volgens Weijers wordt met de Jeugdwet blindelings vertrouwd op het oordeel van degenen die de beoogde drang moeten gaan realiseren.⁶² De Boer & Bruning wijzen erop dat in sommige gemeenten medewerkers van gecertificeerde instellingen drangtrajecten uitvoeren. Dit betekent dat ze al bij gezinnen betrokken zijn in een fase voorafgaand aan het gedwongen kader. Dit kan bij ouders en jeugdigen, maar ook bij andere betrokken beroepskrachten, tot verwarring leiden als het gaat om de juridische bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zo worden in het drangkader soms zware ingrepen in gezinnen toegepast, zoals een contactverbod met kinderen en urinecontroles bij, terwijl deze ingrepen vroeger alleen binnen het kader van een kindbeschermsmaatregel werden opgelegd.⁶³

De RSJ & de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (hierna RVS) hebben onderzocht wat wordt verstaan onder drang in de jeugdzorg en of de inzet van drang juridisch te rechtvaardigen en ethisch te verantwoorden is. In hun rapport van 2019 constateren ze dat de grens tussen niet-vrijwillige jeugdbescherming en vrijwillige hulp niet meer helder is en dat dit onwenselijk is. De RSJ en RVS bevelen aan om de grens tussen vrijwillig en gedwongen hulp weer helder te maken: ouders en jeugdigen moeten weten welk soort hulp zij ontvangen (vrijwillig of gedwongen) en welke rechten en plichten daar bij horen.⁶⁴ Drangtrajecten mogen geen inbreuk maken op fundamentele rechten van ouders, zoals dat wel het gebeurt met maatregelen als een geforceerde uithuisplaatsing, een contactverbod of een urinecontrole. Daarom zouden dit soort maatregelen altijd door een onafhankelijke rechter getoetst moeten worden.⁶⁵

Recht op contra-expertise

In artikel 810a lid 2 Rv is bepaald dat in zaken betreffende de OTS van minderjarigen de rechter op verzoek van een ouder en na overleg met die ouder een deskundige benoemt, mits dat mede tot de beslissing van de zaak kan leiden en het belang van het kind zich daartegen niet verzet. Dit houdt in dat de ouder een tegenonderzoek kan verzoeken ten opzichte van een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of een gecertificeerde instelling. Het recht op contra-expertise draagt eraan bij

⁵⁹ Bruning e.a. 2022b, p. 208-209 en 239-240.

⁶⁰ Bruning e.a. 2022b, p. 212.

⁶¹ Bruning e.a. 2022b, p. 212.

⁶² Weijers, *NJB* 2013/2407.

⁶³ De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46, p. 209-210.

⁶⁴ RSJ & RVS 2019, p. 53.

⁶⁵ Bruning e.a. 2022b, p. 212-214; Bruning e.a. 2022a, p. 7; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; RSJ & RVS 2019. Zie ook Verkroost 2022.

dat ouders en jeugdigen een standpunt van de Raad of de gecertificeerde instelling gemotiveerd kunnen weerspreken en is gegrond op het *equality of arms* beginsel.⁶⁶

Van den Bosch & Rijbroek concluderen dat de mogelijkheden van extra onderzoek of contra-expertise in de praktijk te weinig worden benut. De oorzaak hiervoor is enerzijds gelegen in het ontbreken van financiële middelen en anderzijds het gedachtegoed dat een vertraging in de besluitvorming als gevolg van aanvullend onderzoek niet in het belang van het kind wordt geacht.⁶⁷

In de eindevaluatie verwijzen de onderzoekers naar de uitspraken die de Hoge Raad in de afgelopen jaren heeft gedaan over het recht van ouders op contra-expertise. Zo heeft de Hoge Raad beslist dat aangenomen moet worden dat onder 'zaken betreffende de OTS' ook zaken over een uithuisplaatsing vallen.⁶⁸ Daarnaast spreekt de Hoge Raad zich uit over gevallen waarin de Raad voor de Kinderbescherming of de gecertificeerde instelling nodig vindt, maar het onderzoek nog niet heeft kunnen plaatsvinden of nog loopt, of als de rechter ambtshalve opdracht geeft tot (nader) onderzoek. Volgens de Hoge Raad is in die gevallen nog geen plaats voor een verzoek tot contra-expertise als dat onderzoek nog niet is afgerond. Maar dat betekent niet dat een ouder nooit een tegenonderzoek kan vragen zolang er geen onderzoeksrapport is afgerond. Dit zou volgens de Hoge Raad onvoldoende recht doen aan het beginsel van *equality of arms*.⁶⁹ In een andere beslissing maakte de Hoge Raad duidelijk dat het standpunt dat de rechter zich op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting voldoende voorgelicht acht om een beslissing te nemen en de kwaliteit en de wijze van totstandkoming van het raadsrapport geen aanleiding geven tot nader onderzoek, onvoldoende is om een verzoek tot contra-expertise af te wijzen.⁷⁰ Een verzoek tot contra-expertise mag dus niet worden afgewezen op grond dat de rechter daar geen nieuwe inzichten van verwacht.⁷¹ Volgens de onderzoekers van de eindevaluatie blijkt hieruit dat de Hoge Raad veel waarde hecht aan het recht van ouders op contra-expertise als dit niet in strijd is met het belang van het kind.⁷²

Rol van de kinderrechter

De rol van de kinderrechter is met de wetwijziging van de OTS-regeling in 1995 fundamenteel gewijzigd van een actieve naar een vooral lijdelijke rol. Tot 1995 was de kinderrechter betrokken bij beslissingen over en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. In het huidige stelsel heeft de kinderrechter alleen de mogelijkheid om verzoeken toe- of af te wijzen.⁷³ De gecertificeerde instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, waarbij voor sommige beslissingen over de uitvoering van de OTS toestemming van de kinderrechter nodig is. Een kinderrechter kan niet beslissen over de vraag welke vormen van jeugdhulp worden ingezet, of – en zo ja hoe – gewerkt gaat worden aan terugplaatsing naar huis en hoe een omgangsregeling tussen een ouder en kind er tijdens een OTS uitziet.⁷⁴

Uit het jurisprudentieonderzoek van de eindevaluatie blijkt dat rechters – vanwege de grote zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel – regelmatig actiever zicht te houden op de uitvoering van een OTS.

⁶⁶ Hepping 2022, p. 109.

⁶⁷ Van den Bosch & Rijbroek 2020, p. 49.

⁶⁸ HR 9 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:961.

⁶⁹ HR 9 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:961.

⁷⁰ HR 12 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:575.

⁷¹ HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:887.

⁷² Bruning e.a. 2022b, p. 246-249.

⁷³ Bruning & Pieters 2021.

⁷⁴ Bruning e.a. 2022b, p. 233-234 en p. 301; Van der Zon e.a., *FJR* 2022/62, p. 323.

Zo verlenen zij bijvoorbeeld kortere termijnen voor de OTS of een machtiging uithuisplaatsing, zodat de zaak sneller op zitting komt en de rechter opnieuw kan toetsen.⁷⁵

De onderzoekers van de eindevaluatie adviseren in het licht van rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en jeugdigen een nadere bezinning op de huidige rol van de kinderrechter. Meer specifiek moet volgens de onderzoekers worden onderzocht of de rol van de kinderrechter zou moeten worden vergroot. Daarbij zou ook nagedacht moeten worden over de vraag of dezelfde kinderrechter tijdens het gehele verloop van een OTS verantwoordelijk zou moeten zijn voor de te nemen beslissingen. Op dit moment kan het namelijk zo zijn dat elk verzoek binnen een maatregel voor OTS door een andere kinderrechter behandeld wordt. De onderzoekers stellen dat in ieder geval het streven zou moeten zijn dat wanneer een kinderrechter de beslissing op (een deel van) het verzoek aanhoudt, het aangehouden deel van het verzoek door dezelfde rechter wordt behandeld.⁷⁶

Perspectiefbesluit

In de eindevaluatie is ook uitvoerig aandacht voor het perspectiefbesluit en het gebrek aan rechtsbescherming in dit kader. Het perspectiefbesluit is een intern besluit van de gecertificeerde instelling over het opvoedperspectief van een minderjarige bij een uithuisplaatsing. Dit besluit is niet vastgelegd in de wet.⁷⁷ Van Capelleveen en Van der Zon wijzen erop dat het perspectiefbesluit directe consequenties voor de hulpverlening heeft, omdat deze niet langer is gericht op het werken aan thuisplaatsing. Daarnaast heeft het stimuleren van regelmatig contact tussen kind en ouders geen prioriteit meer. In beginsel dient de gecertificeerde instelling na het nemen van een perspectiefbesluit de Raad voor de Kinderbescherming te verzoeken onderzoek te doen naar een gezagsbeëindigende maatregel. Vervolgens kan de kinderrechter zich in het kader van een verzoek tot gezagsbeëindiging uitspreken over het perspectiefbesluit. Ouders beschikken niet over een rechtsmiddel om tegen het perspectiefbesluit in te stellen, terwijl het soms lang kan duren voordat een onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel is verricht en een verzoek tot gezagsbeëindiging door de rechtbank op zitting wordt behandeld. In de zorgen over de rechtspositie van ouders bij het perspectiefbesluit zag de RSJ aanleiding om een advies over het perspectiefbesluit uit te brengen.⁷⁸ De RSJ beveelt aan de rechtspositie voor ouders en kind te regelen door wettelijk vast te leggen dat het perspectiefbesluit – inhoudende dat terugkeer naar ouders niet tot de mogelijkheden behoort – binnen drie maanden ter toetsing wordt voorgelegd aan de rechter; en het perspectiefbesluit te voorzien van een motivering, waarbij de belangen van ouders en kind zorgvuldig zijn afgewogen en het recht van ouders en het kind om gehoord te worden wordt gewaarborgd.⁷⁹

⁷⁵ Bruning e.a. 2022b, p. 166-168.

⁷⁶ Bruning e.a. 2022b, p. p. 301; Van der Zon e.a., *FJR* 2022/62, p. 323. Zie ook Bruning e.a. 2022a, p. 9.

⁷⁷ Bruning e.a. 2022b, p. 88, p. 237-238 en p. 267. Zie ook Laterveer, *FJR* 2020/41.

⁷⁸ RSJ 2020, p. 4.

⁷⁹ RSJ 2020, p. 10.

Hoofdstuk 3: Perspectieven op rechtsbescherming: een eerste beeld

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij, zoals hierboven beschreven, gesproken met verschillende betrokkenen in de jeugdbeschermingsketen. Het gaat in dit onderzoek immers om het perspectief van de direct betrokkenen op het begrip rechtsbescherming, om hun visie op wat er goed gaat op het gebied van rechtsbescherming en waar verbeteringen nodig zijn. In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit de interviews en de focusgroep, samengevat en gerangschikt per respondentengroep.

De deelvragen van het onderzoek en de interviewvragen komen in grote mate overeen. Dat betekent dat de antwoorden die de respondenten hebben gegeven tijdens de interviews en tijdens de focusgroep ook het antwoord zijn op de deelvragen van het onderzoek.

Rechtsbescherming in het huidige stelsel

Het gaat in dit onderzoek zoals gezegd om het construeren van een eerste beeld dat beroepskrachten, ouders en jeugdigen hebben bij het begrip rechtsbescherming. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen rechtsbescherming en rechtswaarborgen in abstracto, dat wil zeggen zoals dit in wet- en regelgeving en beleid is vastgelegd, en in concreto, dat wil zeggen hoe dit in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In de interviews bleek dit onderscheid niet altijd makkelijk te maken. De grote druk die op het huidige jeugdbeschermingsstelsel staat en de tekorten aan capaciteit van jeugdbeschermers en passende jeugdhulp, hebben volgens alle beroepskrachten die wij spraken gevolgen voor de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen. In alle interviews wezen de respondenten op deze problemen, zonder dat wij daarnaar vroegen. Zij linken deze uitvoeringsproblematiek direct aan rechtsbescherming, althans het ontbreken daarvan. Daarom kiezen wij ervoor om in de beschrijving van de bevindingen geen onderscheid te maken tussen rechtsbescherming in concreto en in abstracto, maar dit als een geheel weer te geven.

3.1 Wat is rechtsbescherming?

3.1.1 Onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag: wat verstaan de verschillende betrokkenen onder rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming en voldoende rechtswaarborgen?

Aan alle betrokkenen hebben we de vraag in deze formulering gesteld.

3.1.2 Bevindingen

Jeugdigen

Alle respondenten vinden dat rechtsbescherming betekent dat een kind in staat gesteld wordt om zijn of haar verhaal te vertellen: aan de hulpverlener, aan de jeugdbeschermers en aan de kinderrechter. Daarbij zeggen twee respondenten (*R1*, *R2*) nadrukkelijk dat het van belang is dat er ook echt geluisterd

wordt naar het verhaal van het kind en dat het verhaal op waarde wordt geschat: *'25 % van wat een kind vertelt wordt meegenomen, de rest hebben ze niet nodig en gebruiken ze niet'*. (R2)

Rechtsbescherming is volgens een respondent (R3) ook bescherming tegen onrecht, zoals mishandeling in een pleeggezin of de behandeling in gesloten jeugdzorg. Een andere respondent (R1) benoemt dat het van belang is om de verhalen van kinderen te erkennen en te onderkennen dat er volwassenen in de jeugdzorg zijn die dingen doen die schadelijk zijn voor kinderen.

Een respondent (R3) zegt dat rechtsbescherming inhoudt dat de rechten die een kind heeft – bijvoorbeeld om gehoord te worden over een besluit of om hulp te vragen bij het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (hierna AKJ) of een cliëntondersteuner – bekend gemaakt worden aan het kind en dat een kind hulp krijgt om die rechten uit te oefenen. Bijvoorbeeld doordat een kind door de jeugdbeschermer wordt voorbereid op het gesprek met de kinderrechter of doordat er iemand met het kind meegaat naar het AKJ.

Tot slot vindt een respondent (R1) dat rechtsbescherming betekent dat opvolging wordt gegeven aan gegrond verklaarde klachten. Als klachten echt serieus genomen worden, hoort daar ook bij dat er iets mee gebeurt. Ook betekent rechtsbescherming voor haar dat alle professionals dezelfde definities gebruiken voor bepaalde begrippen, bijvoorbeeld veiligheid of ontwikkelingsbedreiging.

Ouders

Voor twee respondenten (R1, R3) betekent rechtsbescherming dat er vanaf dag één – bijvoorbeeld vanaf het moment dat de zorgmelding bekend is bij ouders (R1) – gratis een jeugdrechtsadvocaat beschikbaar is voor ouders.

Volgens een respondent (R1) begint rechtsbescherming al in het voorportaal: daar moet direct een goede triage plaatsvinden zodat alleen de kinderen doorgestuurd worden die echt in de jeugdbescherming horen. Volgens deze en een andere respondent (R1, R3) moet er ook zo snel mogelijk een goed onderzoek naar de feiten plaatsvinden, bijvoorbeeld door een (onderzoeks)rechter. Beide respondenten vinden dat rechtsbescherming ook betekent dat een gedragswetenschapper zelf met ouders en kinderen spreekt en niet op basis van een dossier een oordeel geeft.

Voor een andere respondent (R2) houdt rechtsbescherming in dat ouders een belangrijk onderdeel in het leven van de kinderen zijn en blijven: *'de bescherming van mijn rechten als ouder, het recht om betrokken te zijn en te blijven bij je kind.'* Dat betekent concreet dat ouders het recht hebben om mee te denken over belangrijke zaken, zoals schoolkeuze, oudergesprekken op school.

Twee respondenten (R1, R3) verstaan onder rechtsbescherming dat de kinderrechter gebruikt maakt van een toetsingskader of een normenkader. Daarmee bedoelen zij desgevraagd dat de rechtsgronden concreet zijn en dat verzoekende instanties weten wat hen te doen staat.

Volgens een respondent (R1) houdt rechtsbescherming ook in dat ouders een contra-expertise kunnen laten uitvoeren.

Tot slot gaat rechtsbescherming wat een respondent (R2) betreft over *'weten welk recht je hebt'* en het recht op de juiste informatie.

Lokaal team

Sommige respondenten zeggen dat ze niet direct weten waar ze aan moeten denken bij rechtsbescherming. Een respondent zegt: *'Bij het woord rechtsbescherming gaan er niet gelijk lampjes branden.'* Tijdens het gesprek wordt duidelijk dat alle respondenten vinden dat rechtsbescherming inhoudt dat cliënten goed geïnformeerd zijn over hun rechten, zodat ze weten wat hun rechten zijn. Daarbij denken zij aan informatie over of hulpverlening wel of niet vrijwillig is en wat dat betekent. Het is volgens de respondenten belangrijk dat ouders weten dat ze bij hulpverlening in het vrijwillig kader ervoor mogen kiezen om ergens niet mee in te stemmen en wat daar de eventuele gevolgen van zijn. Zo kunnen ze een eigen afweging maken. Ook moeten professionals ouders erop wijzen dat ze recht hebben op inzage in het dossier, bezwaar kunnen maken of een klacht kunnen indienen en uitleggen hoe dat moet.

Tijdens het interview wordt ook gezegd dat rechtsbescherming gaat om de bescherming van de rechten van ouders en kinderen en dat professionals er gedurende het traject op toezien dat deze rechten beschermd worden. Dit houdt volgens een respondent in dat de mening van kinderen worden meegenomen in de besluitvorming, toestemming wordt gevraagd aan kinderen ouder dan twaalf jaar en ouders de gelegenheid wordt geboden om op de stukken te reageren.

Een respondent merkt nog op dat rechtsbescherming moet worden ingezet voor het juiste doel, namelijk de bescherming van de rechten. Het is niet hetzelfde *'als je eigen wil doorzetten'*.

Veilig Thuis

Volgens de respondenten van Veilig Thuis betekent rechtsbescherming dat professionals transparant werken en dat professionals aan ouders vertellen wat hun rol en taak inhoudt en wat de rechten van ouders zijn. Hierbij hoort wat hen betreft in ieder geval:

- Het toepassen van hoor en wederhoor;
- Zorgvuldig omgaan met het delen van gegevens;
- Bijstand voor ouders door een onafhankelijke partij.

Raad voor de Kinderbescherming

Rechtsbescherming gaat over de rechten van ouders en kinderen. Daarbij hoort ook dat de betrokken professionals op de hoogte zijn van de rechten en plichten van ouders.

Alle respondenten zijn het erover eens dat rechtsbescherming inhoudt dat er een onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd. Onafhankelijk betekent volgens hen dat een professional niet eerder betrokken is geweest bij het gezin. Het onderzoek moet volgens een van de respondenten uitgevoerd worden door een aparte instantie, volgens een andere respondent kan dit ook door niet eerder bij het gezin betrokken professionals van dezelfde organisatie. Bovendien moet het onderzoek zo goed mogelijk gedaan worden, zonder tunnelvisie en met oog voor alle perspectieven.

Rechtsbescherming is ook transparantie: *'duidelijk zijn over wat je doet en wat de zorgen zijn'*.

Tot slot merkt een respondent op dat rechtsbescherming betekent dat iedereen gelijk behandeld wordt en dezelfde rechten heeft, ongeacht in welke gemeente je woont bijvoorbeeld. Een andere respondent geeft aan dat het wel belangrijk is om maatwerk te leveren, omdat elke situatie anders is.

De gecertificeerde instelling

Volgens de respondenten gaat rechtsbescherming om het borgen van rechten van ouders in de procedure waarin ze terecht kunnen komen. Daarbij denken ze onder andere aan rechten rondom de overdracht van informatie en het omgaan met privacy.

Rechtsbescherming ziet ook op voorlichting van ouders: ouders moeten weten wie wat wel of niet over hen mag beslissen.

Rechtsbescherming is ook dat een kind recht heeft op passende hulp binnen de aanvaardbare termijn. *'Het is zo lastig om de hulp te krijgen die nodig is. Dan heeft een gemeente bepaalde hulp niet ingekocht of daar is een wachtlijst'.*

Enkele respondenten denken bij het begrip rechtsbescherming ook aan het tuchtrecht en de rechtsbescherming die zij als jeugdzorgwerker al dan niet hebben, aan hun eigen rechtsbescherming en niet die van ouders of jeugdigen. *'Voor alles kunnen ouders je tuchtrechtelijk aanklagen'.* Daarbij moeten zij het als jeugdzorgwerkers voor hun gevoel in kinderbeschermingszaken of tuchtzaken soms opnemen tegen advocaten van ouders, wat voor jeugdzorgwerkers voelt als een ongelijke strijd.

Advocaten

Als eerste noemen de respondenten tijdens het groepsinterview het beginsel van hoor en wederhoor. En dan niet alleen in de zittingszaal maar vanaf het begin van het traject, als de gemeente bij een gezin betrokken raakt. Het gaat volgens alle respondenten om luisteren naar wat ouders en jeugdigen werkelijk te zeggen hebben. Volgens een respondent kan het een meerwaarde zijn dat een ander dan de betrokken professional kan luisteren naar de client en zaken nog eens kan uitleggen. Rechtsbescherming gaat dus ook om het informeren van ouders en jeugdigen over hun rechten en plichten. Bijvoorbeeld dat de gemeente moet stoppen met de werkzaamheden als ouders niet langer instemmen met vrijwillige hulpverlening. Als er zorgen zijn, is opschaling via de Jeugdbeschermingstafel de geëigende weg. Het informeren van ouders moet gebeuren door professionals van gemeenten, van gecertificeerde instellingen en van de Raad voor de Kinderbescherming.

Alle respondenten vinden dat rechtsbescherming inhoudt dat ouders recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand van een jeugdrechtsadvocaat, bij voorkeur zonder oplegging van een eigen bijdrage. Deze advocaat moet bovendien de financiële mogelijkheid krijgen om ook bij een Jeugdbeschermingstafel aan te schuiven als dat nodig is of ouders te ondersteunen bij het geven van een reactie op een concept raadsrapport.

Rechters

Tijdens het interview komt als eerste het belang van een advocaat aan de orde, niet alleen diens aanwezigheid tijdens de zitting maar ook voor juridische begeleiding gedurende hele traject. Naast een advocaat wordt ook genoemd dat de betrokkenen (zowel professionals die geen jurist zijn, als ouders en kinderen) begrijpen in welke juridische context ze zitten.

Rechtsbescherming houdt ook in dat er een rechtsingang is. Dat er, als er een besluit wordt genomen dat jouw rechten raakt, een ingang is bij bijvoorbeeld een rechtbank/een college of een bezwaarcommissie. Daarbij is rechtshulp en het bekend zijn met je rechten en het feit dat er een rechtsingang is, van belang.

Samenvattend zien de respondenten rechtsbescherming als een ketting: rechtsingang – rechtshulp – een bevoegd gezag dat een beslissing kan geven – en dat die beslissing wordt uitgevoerd. Als een schakel in de ketting ontbreekt, gaat het niet goed met betrekking tot de rechtsbescherming.

3.2 Wat gaat er goed?

3.2.1 Onderzoeksvraag

Op welke punten is de rechtsbescherming volgens de respondenten op dit moment goed geregeld?

Aan de beroepskrachten hebben we deze onderzoeksvraag in deze formulering gesteld.

In de interviews met ouders en jongeren hebben we in een aantal gevallen enkele verduidelijkingsvragen gesteld:

- 'Kijkend naar het gehele jeugdbeschermingstraject, welke rechten heeft u/heb je daarin gehad? Wat vond u/je daarvan?'
- 'Hoe zijn de besluiten volgens u/jou tot stand gekomen?'
- 'Had u/je mogelijkheden om iets tegen de besluiten te doen?'

3.2.2 Bevindingen

Jeugdigen

Alle respondenten antwoorden in eerste instantie op deze vraag dat ze geen of nauwelijks rechten hebben ervaren tijdens hun jeugdbeschermingstraject:

- *'Ik heb geen rechten ervaren in tien jaar jeugdzorg. Ik heb een keer met de kinderrechter gesproken, toen had ik het gevoel dat er plek was voor mijn wens'. (R1).*
- *'Ik vind niet dat ik veel rechten heb. Er wordt wel een beetje naar je geluisterd'. (R2)*
- *'Ik heb geen rechten ervaren' en 'Ik ben altijd overal geplaatst, dat gebeurde gewoon. Er werd niks verteld'. (R3)*

Desgevraagd zegt een respondent (R2) wel ervaren te hebben dat de rechter heeft geluisterd naar haar verhaal. Als kanttekening merkt ze op dat de rechter wat haar betreft wel iets kritischer had mogen zijn op haar verhaal, of het helemaal waar was of niet.

Ouders

Ook alle ouders die wij gesproken hebben, zeggen dat zij geen rechten hebben ervaren in hun ervaring met jeugdzorg: *'ik heb op geen enkele wijze rechten ervaren' (R3), 'ik heb alleen maar opgelegde verplichtingen ervaren' (R2) en 'als ik zelf geen advocaat had genomen, had ik geen rechten gehad' (R1).*

Lokaal team

Een respondent vertelt dat zij en haar collega's veel ruimte geven aan ouders om hun verhaal te vertellen en hun visie naar voren te brengen. Een andere respondent zegt dat ze bijna altijd met kinderen in gesprek gaan en kijken hoe ze de kinderen kunnen betrekken. Ook doet het lokaal team aan verwachtingsmanagement. Dat betekent dat ze ouders uitleggen hoe de processen eruitzien en wat ouders daarin kunnen verwachten, zowel ten aanzien van de mogelijkheden ten aanzien van hun hulpvraag als de taak van een wijkteam. In dit verband wordt opgemerkt dat de processen duidelijker worden al naar gelang de positie in de keten. Verderop in de keten zijn meer protocollen en dat is volgens deze respondent goed voor ouders.

Respondenten merken ook op dat steeds meer wordt aangesloten bij de behoeften van ouders, bijvoorbeeld wat betreft de wensen voor een jeugdhulpaanbieder. In dit kader wordt opgemerkt dat de mogelijkheid om door te gaan in het vrijwillig kader ook wordt gezien als iets wat goed gaat op het gebied van rechtsbescherming. Het kan volgens hen soms beter zijn om een gedwongen maatregel te voorkomen: *'een OTS is niet zaligmakend'*.

Veilig Thuis

De respondenten van Veilig Thuis hebben de indruk dat zij en hun collega's zich bewust zijn van de rechten van ouders. Ze wijzen er bijvoorbeeld op dat zij trainingen hebben gehad over de AVG en het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens. Daarom zijn ze beter op de hoogte van de regels en zijn ze ook strikter geworden in het delen van informatie. De respondenten geven ook aan dat ze zorgvuldig rapporteren.

Tot slot wijzen de respondenten erop dat kernbeslissingen samen worden genomen met een gedragswetenschapper. Volgens de respondenten leidt dit tot zorgvuldigere beslissingen.

Raad voor de Kinderbescherming

De respondenten vinden het goed dat er ketenoverleggen zijn. *'We kijken dan gezamenlijk wat voor het gezin het beste is'*. Deze samenwerking leidt er volgens de respondenten toe dat er niet meer hulp ingezet wordt dan nodig is.

Een respondent vindt dat raadsonderzoekers goed worden ingewerkt in het juridische aspect van hun werk en ziet dit als iets wat goed gaat als het gaat om rechtsbescherming.

De gecertificeerde instelling

Een respondent is van mening dat er *'genoeg routes zijn die ouders kunnen bewandelen'*. Hierbij wordt gedacht aan het tuchtrecht, bijstand door een vertrouwenspersoon van het AKJ of de mogelijkheid om een geschil voor te leggen aan de rechter. Bovendien worden ouders opgeroepen voor zittingen en krijgen kinderen een advocaat bij een gesloten machtiging.

Een andere respondent vindt het goed dat rechters soms een verzoek aanhouden. Vooral als er door de rechter een opdracht gegeven wordt aan de jeugdbeschermer, bijvoorbeeld het doen van onderzoek. Als een jeugdbeschermer een opdracht krijgt van de rechter, is het goed om tussentijds te toetsen hoe het gaat.

Advocaten

De respondenten zien dat er steeds vaker een bijzondere curator wordt aangewezen in zaken over kindbeschermingsmaatregelen, omgang en gezag. Met het oog op rechtsbescherming zien zij dit als een positieve ontwikkeling.

Het is volgens een aantal van hen wel van belang dat er goed gekeken wordt naar de omvang en de reikwijdte van de opdracht aan de bijzondere curator. Soms worden er te veel vragen gesteld aan de bijzondere curator, en soms worden er vragen gesteld die een andere expertise vereisen – bijvoorbeeld vragen over gehechtheid van kinderen.

Tijdens het groepsinterview benoemen de respondenten dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna Inspectie) haar taak beter oppakt. Volgens hen wordt er meer dan voorheen toezicht gehouden op gezinshuizen en instellingen. En wordt er niet alleen gesignaleerd, maar wordt er ook opvolging gegeven aan eventuele signalen. Tot slot vinden zij dat de Inspectie tegenwoordig de klachten van ouders en jeugdigen meer serieus neemt.

De respondenten zijn het erover eens dat rechters zich kritischer opstellen ten aanzien van de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming. Volgens sommige respondenten heeft de toeslagenaffaire dit versterkt, maar was dit daarvoor al in gang gezet. Volgens een andere respondent spelen de huidige problemen in de uitvoering hierbij ook een rol. Rechters proberen veel meer een vinger aan de pols te houden, door bijvoorbeeld een OTS of een machtiging uithuisplaatsing voor kortere termijnen toe te wijzen en meer door te vragen naar wat er precies is gedaan en ingezet.

Een respondent benoemt dat het systeem van de schriftelijke aanwijzing een verbetering is. Daardoor kunnen sommige dingen getoetst worden door de rechter.

Rechters

Volgens de respondenten gaan de volgende zaken in ieder geval goed als het gaat om rechtsbescherming van ouders en jeugdigen: rechters willen echt weten waar een zaak over gaat en proberen dit boven tafel te krijgen, we horen kinderen en koppelen dat terug, als ouders op zitting zeggen een advocaat te willen, houden we de zaak aan zodat ouders alsnog de mogelijkheid hebben om zich juridisch te laten bijstaan.

Ook zien de respondenten dat met enige regelmaat in complexe scheidingen iets wordt bereikt. Er is dan sprake van een mooi samenspel van een rechter die beslissingen neemt (als een soort breekijzer), waardoor de jeugdbeschermer kan doorpakken (bijvoorbeeld tegen een ouder zeggen: nu moet je naar dat traject/omgang nakomen).

Een advocaat kan een zaak maken of breken. Als een advocaat een zaak ziet in het licht van het toernooimodel met het doel om te 'winnen', dan zijn we ver van huis. Als een advocaat een zaak ziet als een ingewikkeld proces waarin de advocaat kan ondersteunen, kan de advocaat iets heel moois brengen. Dan zijn de geschillen er nog wel, maar dan maken die de relatie niet stuk. Mensen vertrouwen hun advocaat, dus ouders nemen hetgeen hun advocaat zegt heel serieus. Dus dan is het heel bepalend wat die advocaat zegt en doet. Een goede advocaat weet de emoties van ouders te managen en weet boven tafel te krijgen wat werkelijk de problemen zijn en hoe die opgelost moeten worden. Dit kan ertoe leiden dat er tijdens een zitting niet alleen gepraat wordt over of besloten wordt op grond van die emoties en het daaruit voortvloeiende gedrag, maar op grond van onderliggende oorzaken.

3.3 Wat gaat er niet goed?

3.3.1 Onderzoeksvraag

Op welke punten is de rechtsbescherming volgens de respondenten nu niet goed geregeld? Waar blijkt dat uit? Wat is daarvan het gevolg?

Aan de beroepskrachten hebben we deze onderzoeksvraag ook zo gesteld.

In de interviews met ouders en jeugdigen hebben we in een aantal gevallen enkele verduidelijkingsvragen gesteld:

- 'Welke rechten had u/je graag gehad willen hebben? Wat levert dat volgens u/jou op?'
- 'Welke mogelijkheden had u/je graag gehad willen hebben? Wat levert dat volgens u/jou op?'

Jeugdigen

Alle respondenten hebben ervaren dat er niet naar hen geluisterd is. Volgens een van hen (R1) heeft dat ertoe geleid dat haar beleving is uitgegroeid tot een trauma: *'doordat ik het verhaal zo lang binnen moest houden, is het een trauma geworden'*. Zij merkt in dit verband nog op dat de afstand tussen een kind en de kinderrechter te groot is en dat een kind zelf moet kunnen bepalen of het met de kinderrechter in gesprek wil.

Twee respondenten (R2, R3) zeggen dat zij onvoldoende op de hoogte waren van wat er ging gebeuren en welke rechten zij daarin hadden. Ze vertellen allebei dat ze geen voorbereiding op en voorlichting over hun uithuisplaatsing hebben gekregen. Een hen wist bovendien niet dat ze een klacht kon indienen tegen een jeugdbeschermer en om een andere jeugdbeschermer kon vragen, anders had ze dat zeker gedaan.

Ook wordt door twee respondenten (R2, R3) als knelpunt de wisselingen van jeugdbeschermers genoemd. Dat heeft volgens hen tot gevolg dat een jeugdbeschermer niet goed op de hoogte is van de zaak en leidt ertoe dat jeugdigen zich niet gezien en gehoord voelen: *'wat heeft een OTS dan voor zin? Als je wilt dat ik het beste uit mijn leven haal, probeer dan een relatie met me op te bouwen'*. (R2). *'Je voelt je niet gezien, je bent het kennelijk niet waard om naar om te kijken.'* (R3).

Ouders

Alle respondenten vinden dat zij onvoldoende voorgelicht zijn over wat er ging gebeuren en wat hun rechten waren. Zo wist een respondent (R2) niet hoe zij een gezinsplan moest maken en kreeg ze daarbij geen hulp en uitleg van de jeugdbeschermer. Ook was onduidelijk wat de doelen waar ze aan moest werken precies inhielden, waardoor er geen voortgang in de zaak zat. Deze respondent vertelt ook dat bepaalde besluiten al genomen waren toen zij het te horen kregen, bijvoorbeeld over verblijf van de kinderen met kerst. *'Het was niet met ons maar over ons'*. Zij waren niet op de hoogte van de uithuisplaatsing, of van een aanmelding van de kinderen op een andere school. Ten tijde van de uithuisplaatsing dachten zij dat het zo hoorde: *'we wisten de weg niet in jeugdzorgland'*. Pas achteraf, nadat ze zelf informatie hebben gezocht, kwamen ze erachter hoe het zit. *'Het voelt alsof je met 20-0 achterstaat, het besluit is allang genomen'*.

Twee respondenten (R1, R3) vinden dat zij gewezen hadden moeten worden op de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een advocaat of door een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Bijvoorbeeld door de gemeente die een melding doet bij de Raad voor de Kinderbescherming of voordat er een Jeugdbeschermingstafel plaatsvindt. Als ouders met behulp van een advocaat aan een rechter duidelijk kunnen maken hoe het zit, bijvoorbeeld dat ouders de verkeerde hulp krijgen van de gecertificeerde instelling maar geen hulp weigerden, hoeven er volgens hen minder OTS-sen uitgesproken te worden.

Deze twee respondenten (R1, R3) hebben een goed feitenonderzoek gemist. Er is volgens hen niet op een onafhankelijke wijze onderzocht wat er echt gebeurd is. Een van hen (R1) verwijst in dit verband nog naar de rol van de rechter: deze ouder is van mening dat een rechter meer de vinger aan de pols moet houden.

Tot slot vindt een respondent (R2) dat zij haar rol als gezaghebbende ouder onvoldoende heeft kunnen uitoefenen. Ze heeft het gevoel buitengesloten te zijn omdat ze niet op de hoogte was van wat er met haar kinderen gebeurde, niet mocht meedenken en meebeslissen en slechts een half uur per twee weken begeleide omgang mocht hebben met haar kinderen, *'ik voelde me een misdadiger'*.

Lokaal team

Alle respondenten wijzen op het tekort aan jeugdbeschermers en jeugdhulp. Ze vragen zich af in hoeverre ouders er dan op vooruitgaan als wordt opgeschaald naar een ondertoezichtstelling. Kan worden gegarandeerd dat bij een ondertoezichtstelling ouders hulp en ondersteuning krijgen ten opzichte van de situatie dat zij als lokaal team bij een gezin betrokken zijn?

Een respondent vindt dat de voorlichting bij de start van de hulpverlening beter kan. Hulpverleners worstelen met hoe ze de voorlichting kunnen laten aansluiten op ouders, welke informatie je wanneer geeft en welke woorden je daarvoor gebruikt. Een andere respondent geeft als voorbeeld dat het lastig is om aan ouders op een voor hun begrijpelijke manier uit te leggen wat 'onveiligheid' inhoudt en wat dat betekent voor jouw betrokkenheid als professional. Daarbij komt ook naar voren dat niet alle professionals op de hoogte zijn van de rechten van ouders. Een respondent heeft bijvoorbeeld meegemaakt dat een ouder omgang werd ontzegd, terwijl deze ouder hier wettelijk gezien recht op had. Ook weet niet iedere professional dat twaalfplussers ook toestemming moeten geven voor jeugdhulp en wordt deze toestemming dus ook niet altijd gevraagd. Deze respondent denkt dat ouders ook niet altijd weten wat hun rechten zijn en dus ook niet weten wanneer hier inbreuk op wordt gemaakt.

Een professional vindt dat het rapporteren nog niet altijd zorgvuldig genoeg gebeurt, terwijl dit ouders lang kan blijven achtervolgen. Ze benadrukt dat hier voorzichtigheid geboden is.

Veilig Thuis

De respondenten vinden dat er te weinig tijd is voor het uitvoeren van de onderzoeken en dat zij te weinig tijd hebben voor de cliënten. Meer tijd per cliënt geeft hun meer mogelijkheden om goed uit te leggen wat je doet en wat de rechten van ouders zijn. En om dat als het nodig is, nog eens uit te leggen op een later moment.

Ook zien de respondenten dat er bij Veilig Thuis soms te weinig aandacht is voor de rechten van kinderen ouder dan twaalf jaar. Als voorbeeld noemen zij het vragen van toestemming aan een jeugdige ouder dan twaalf jaar voor het opvragen van informatie bij een andere partij.

De respondenten hebben het idee dat er veel tijd besteed wordt aan rapporteren en het vastleggen van zaken in het dossier. Zij vinden dat dat ten koste kan gaan van de tijd die je aan cliënten kunt besteden. Daarbij vragen zij zich af of dit voor de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen altijd nodig is.

Raad voor de Kinderbescherming

Volgens de respondenten krijgt een gezin in de jeugdbeschermingsketen te maken met veel organisaties die allemaal iets anders vinden van dat gezin. Een respondent merkt over het jeugdbeschermingsstelsel ook nog op dat de hulpverlening per gemeente anders is geregeld: *‘Als je als kind bepaalde hulp nodig hebt, is het in Groningen wel en in Maastricht niet beschikbaar.’*

De respondenten noemen ook de wachtlijsten als iets wat niet goed gaat met het oog op rechtsbescherming. Als gevolg van wachtlijsten kunnen zaken escaleren omdat mensen geen hulp krijgen. Soms is de problematiek zodanig geëscaleerd dat de oorspronkelijke hulp niet meer voldoende is en de hulporganisatie er niks mee kan. Vervolgens moet het gezin weer op een andere wachtlijst voor intensievere hulp.

De respondenten zien dat de Raad soms wordt gebruikt als boeman. Er wordt dan gezegd dat gezinnen moeten mee werken, want *‘anders gaan we de Raad inschakelen’*. De respondenten vinden dit niet transparant. Professionals moeten uitleggen waar de Raad voor de Kinderbescherming voor is en wat de Raad doet. De respondenten merken dat ouders te weinig worden meegenomen in waarom de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld.

Een respondent merkt nog op dat de Raad zich vooral bezighoudt met de vraag waar een kind kan opgroeien als de veiligheid in het geding is en soms is dan een uithuisplaatsing nodig. Maar de vraag die achteraan komt – wanneer kan een kind weer bij ouders wonen – krijgt volgens de respondent veel minder aandacht, terwijl het kind het recht heeft om op te groeien bij zijn of haar ouders.

De gecertificeerde instelling

De respondenten denken dat het voor ouders onduidelijk is wat hun wettelijke positie is en welke professionals wel en niet over hen mogen beslissen. Daarbij komt dat ouders niet in staat zijn zich zelfstandig te verdedigen tegen jeugdzorgbeslissingen omdat er soms een advocaat vereist is of omdat ouders het zelf niet overzien.

De respondenten zijn echter ook kritisch op de rol van een advocaat. Een aantal van hen heeft ervaring met een advocaat die meer de belangen van ouders en minder de belangen van de kinderen voor ogen lijkt te hebben. Ook komt het voor dat advocaten ouders een te rooskleurig beeld van de mogelijke uitkomst van de procedure geven en/of onvoldoende aansluiten bij de verstandelijke vermogens van hun cliënten. Ze vinden dat je in die gevallen misschien zelfs kan spreken van *‘valse rechtsbescherming’*, omdat dit geen verbetering brengt voor de situatie van ouders. Een respondent merkt op dat het misschien zou helpen als jeugdbeschermers, ouders en advocaten zich meer in elkaar zouden inleven.

Volgens de respondenten wordt hun deskundigheid steeds meer in twijfel getrokken. Dat vinden ze onterecht, want een beslissing wordt in het team met onder andere een gedragswetenschapper genomen. Bovendien hebben de respondenten de indruk dat veel professionals bang zijn om fouten te maken, in welke functie ze ook werkzaam zijn. Rechters vragen bijvoorbeeld vaak om extra

onderzoeken om zeker te weten of een bepaalde beslissing nodig is. Terwijl een onderzoek afnemen zes tot negen maanden duurt. Met de huidige wachtlijsten ben je dan anderhalf jaar verder voordat een onderzoek is afgerond. Al die tijd is er voor kinderen niks verbeterd en dat is schadelijk. De respondenten vinden dat het belang van het kind in deze gevallen meer voorop moet staan.

Advocaten

Alle respondenten zien in de praktijk dat sommige professionals het spannend vinden als er een advocaat bij een zaak betrokken raakt. Mogelijk dat zij daarom terughoudend zijn om ouders erop te wijzen dat ze recht hebben op een advocaat, aldus een respondent. Een andere respondent vindt dat deze spanning -hoewel mogelijk veroorzaakt door strijdende advocaten- een zaak niet ten goede komt.

Tijdens het groepsinterview komt de betaling van de advocaat aan bod. De huidige eigen bijdragen die ouders moeten betalen in geval van gefinancierde rechtsbijstand leiden er soms toe dat ouders geen of pas heel laat juridisch advies vragen. En soms wordt de bijstand van een advocaat in het geheel niet vergoed, zoals diens aanwezigheid bij een Jeugdbeschermingstafel, waardoor ouders minder rechtsbescherming hebben.

Het beginsel van hoor en wederhoor wordt niet altijd toegepast. Ouders mogen vaak niet op een dossier reageren of bepaalde zaken staan na een reactie van ouders alsnog gewoon in de stukken en nergens is te lezen dat ouders het er niet mee eens zijn.

De respondenten begrijpen niet dat er door professionals wordt gezegd dat er niet aan waarheidsvinding wordt gedaan. Zij begrijpen dat je niet altijd precies de waarheid hoeft te weten, maar men moet wel kritisch zijn in wat aan de orde wordt gesteld en in welk licht je dat moet zien. De respondenten zien bijvoorbeeld dat medewerkers van Veilig Thuis zeggen dat ze niet aan waarheidsvinding doen, maar op grond van hun bevindingen wel voor ouder en kind ingrijpende/belangrijke beslissingen nemen.

De respondenten wijzen erop dat professionals niet weten wat de rechten en plichten van ouders en jeugdigen zijn. De juridische kennis van professionals is niet toereikend. Ze zijn geen jurist, maar het juridische kader is wel heel belangrijk. En soms zien de respondenten dat ook de juristen van de gecertificeerde instelling het niet weten, daar kan een jeugdbeschermer ook niks aan doen.

Ook hebben professionals volgens een respondent niet altijd voldoende tijd om ouders uitleg te geven over het traject of laat die uitleg te wensen over.

Tijdens het groepsinterview komt aan de orde dat het vrijwillig kader niet vrijwillig is, maar dat de gemeente beslissingen neemt alsof zij een kindbeschermingsmaatregel uitvoert. Als voorbeeld wordt een uithuisplaatsing in het vrijwillig kader genoemd, zonder dat ouders toestemming geven of later hun toestemming intrekken.

Ook financieringsconstructies zitten de rechtsbescherming in de weg. Sommige organisaties voelen zich financieel afhankelijk van bijvoorbeeld de gemeente of de gecertificeerde instelling. Door deze afhankelijkheid voelen professionals een bepaalde druk en zijn ze geneigd bepaalde dingen niet te rapporteren. Bijvoorbeeld als dit ertoe leidt dat een zaak escaleert, dan is de organisatie bang dat ze in het vervolg niet/minder opdrachten krijgen.

Tijdens het groepsinterview komt aan bod dat nergens staat in de wet dat omgang zomaar ernstig mag worden verminderd, maar dat ouders en kind vaak maar een uurtje per week omgang hebben. Dit raakt aan rechtsbescherming, omdat die omgang ook de basis is voor een terugplaatsing naar ouders.

Rechters

Een respondent denkt dat de procesbelangen van minderjarigen niet altijd goed vertegenwoordigd zijn. Formeel-juridisch beschouwd moeten ouders dat doen, maar die hebben ook een ouderbelang. Op zitting zou de gecertificeerde instelling het belang van het kind moeten vertegenwoordigen, maar de jeugdbeschermer is ook degene die moet ingrijpen. In de beleving van sommige kinderen staat de gecertificeerde instelling tegenover het kind, omdat een jeugdbeschermer niet altijd precies doet wat een kind op dat moment wil. Dit wordt gezien als een spanningsveld.

Ook komt aan de orde dat het huidige toernooimodel waarin een jeugdbeschermer tegenover de ouders staat, verstorend werkt. De jeugdbeschermer heeft moeten samenwerken met ouders en moet dat na de zitting weer, maar moet tijdens de zitting bepaalde dingen zeggen over ouders, bijvoorbeeld de zaken die niet goed gaan. Er zijn weliswaar zaken/geschillen waar de rechter over moet beslissen, maar zorg ervoor dat binnen de setting van een rechtszaak de emoties die er zijn niet verergeren.

Wat niet goed gaat is het drangkader. De respondenten geven echter aan daar in hun werk weinig van te merken, omdat daar geen rechtsingang voor bestaat.

3.4 Wat moet er gebeuren om de rechtsbescherming te verbeteren?

3.4.1 Onderzoeksvraag

Wat moet er volgens de respondenten gebeuren om de rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming te verbeteren. Wat levert dat op?

Aan de beroepskrachten hebben we deze onderzoeksvraag ook zo gesteld.

In de interviews met ouders en jeugdigen hebben we in een aantal gevallen enkele verduidelijkingsvragen gesteld:

- 'Welke rechten had u/je graag gehad willen hebben? Wat levert dat volgens u/jou op?'
- 'Welke mogelijkheden om tegen een besluit op te komen had u/je graag gehad willen hebben? Wat levert dat volgens u/jou op?'

Jeugdigen

Laat kinderen hun verhaal vertellen en neem het verhaal serieus, zeggen alle respondenten. Ook vinden zij dat kinderen betrokken moeten worden bij de besluiten die over hen genomen worden en moet om hun mening worden gevraagd. Als voorbeeld noemen zij desgevraagd de beslissingen over een uithuisplaatsing, over omgang met hun ouders en over de in te zetten zorg.

Ook moet er, bijvoorbeeld bij een overplaatsing of de bespreking van een behandelplan, een gesprek zijn met het kind en moet aan het kind verteld worden wat er gaat gebeuren. Ook als een besluit al genomen is, moet dit aan het kind verteld worden en waarom het besluit genomen is.

Wijs kinderen op hun rechten en vertel waar ze heen kunnen gaan als ze het er niet mee eens zijn.

Zorg voor veilige woonplekken. *‘Wat heeft het voor zin om iemand uit huis te plaatsen als het ergens anders niet veilig is?’ (R2).*

Ouders

Alle respondenten vinden dat professionals ouders moeten voorlichten over hun rechten, meteen vanaf de start van een traject. *‘Als het de jeugdbeschermer niet kan zijn die je de informatie geeft, moet er iemand zijn die je kan informeren. Als je weet hoe het zit, kun je voor je rechten opkomen’.* (R2). Twee respondenten (R1 en R2) spreken in dit verband over het nut van voorlichtingsmateriaal waarin ouders op passende wijze voorgelicht worden over het traject van bijvoorbeeld een uithuisplaatsing en hun rechten daarin.

Een respondent (R2) zegt dat ouders echt gezien en gehoord moeten worden: *‘zorg dat ouders vertrouwen krijgen in de jeugdzorg door naar ze te luisteren. Anders verlies je ouders en gaan ze in de weerstand.’* Volgens haar kan de inzet van ervaringsdeskundigen hierbij helpen. Op die manier kunnen ouders hun verhaal doen zonder consequenties en kunnen ze op gelijkwaardig niveau met iemand praten. Het is volgens deze respondent ook van belang dat er maatwerk geleverd wordt omdat situaties rondom de veiligheid van kinderen enorm van elkaar kunnen verschillen. Zij heeft de ervaring dat er vaak dezelfde protocollen gevolgd worden, bijvoorbeeld voor kindermishandeling, terwijl dat niet altijd het geval hoeft te zijn.

Ook noemt een respondent dat de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling niet in het vrijwillig kader bij een gezin betrokken moeten zijn, zoals dat nu bij jeugdbeschermingstafels en drang gebeurt. De respondent vraagt zich af hoe afhankelijk een raadsonderzoek kan zijn als een raadsmedewerker al eerder bij een gezin wordt betrokken. Bovendien weten ouders bij een jeugdbeschermingstafel en binnen een drangkader vaak niet wat er gaat gebeuren en wat hun rechten zijn.

Lokaal team

Volgens de respondenten hebben ouders meer duidelijkheid nodig, onder andere over het verschil tussen het vrijwillig en gedwongen kader en hun rechten daarin. Die duidelijkheid kan geboden worden door betere voorlichting over het proces, de rollen van de verschillende instanties en de keuzes die ouders hebben en de consequenties daarvan. Goede voorlichting leidt ertoe dat ouders weten wat er gaat gebeuren en dat ze daarop kunnen anticiperen. Volgens de respondenten zou dit er ook toe kunnen leiden dat ouders gaan meewerken met de hulpverlening, omdat ze weten wat de consequenties kunnen zijn. Dit zorgt ook voor meer regie bij ouders over het traject dat ze gaan doorlopen.

Duidelijkheid betekent ook dat het voor ouders helder is waar ze aan moeten werken. Ook moeten zorgen van professionals over de veiligheid of de opvoedingssituatie meer feitelijk gemaakt worden voor ouders: *‘als je met ouders in gesprek wilt over bijvoorbeeld onveiligheid moet je wel concreet maken waar het om gaat’.*

Een respondent heeft gelezen dat ouders bij een uithuisplaatsing voortaan een advocaat toegewezen krijgen. Ze merkt hierover op dat ze hier als professional niet zonder meer blij van zou worden, omdat een advocaat strijd in de hand kan werken, wat dan weer de samenwerkingsrelatie in de weg staat.

Een andere respondent valt haar bij, maar zegt tegelijkertijd dat ze als cliënt zelf ook een advocaat zou willen: *'Iemand die je als ouder bijstaat en weet hoe het werkt.'* Ze vraagt zich wel af of dat een advocaat moet zijn of een onafhankelijk cliëntondersteuner, maar *'mensen moeten weten waar ze recht op hebben en wat ze eraan kunnen doen. Als professionals die informatie niet geven, moeten anderen het doen.'*

Tot slot denken de respondenten dat de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen kan verbeteren wanneer de betrokken professionals beter op de hoogte zijn van de Jeugdwet en meer specifiek van de rechten en plichten van ouders: *'want dan kan je als professional ouders en jeugdigen inlichten en weet je in welke kaders je als professional beweegt, welke mogelijkheden je hebt'*. Volgens de respondenten zou toegankelijke informatie voor professionals én ouders een uitkomst kunnen zijn, waarbij toegankelijkheid van informatie betekent dat het gratis te raadplegen is en in begrijpelijke taal is geschreven.

Veilig Thuis

De respondenten van Veilig Thuis denken dat duidelijkheid over de rol en taak van Veilig Thuis kan bijdragen aan een betere rechtsbescherming. Die duidelijkheid is zowel nodig bij ouders als bij ketenpartners.

Ook benoemen zij dat er meer geld nodig is om het werk van Veilig Thuis goed te kunnen doen. Meer geld leidt tot meer tijd voor ouders en jeugdigen, bijvoorbeeld voor voorlichting over de rol en taak van Veilig Thuis en wat ouders kunnen verwachten tijdens de bemoeienis van Veilig Thuis. Ook zou meer tijd bijdragen aan het doen van gedegen onderzoek.

Raad voor de Kinderbescherming

Alle respondenten vinden dat ouders en jeugdigen beter geïnformeerd moeten worden over hun mogelijkheden en rechten wanneer ze het niet eens zijn met een besluit. Daarbij moeten ouders gewezen worden op de mogelijkheid om een advocaat in te schakelen. Ook is er betere voorlichting nodig over de stappen die gezet kunnen of moeten worden. Desgevraagd wordt in dit verband de noodzaak om al dan niet een melding bij Veilig Thuis te doen genoemd.

Betere rechtsbescherming betekent ook dat aan ouders duidelijk wordt gemaakt wat ze moeten doen om hun kind weer thuis te laten wonen. Dit kan bijvoorbeeld door de voorwaarden voor thuisplaatsing expliciet op te nemen in het raadsrapport.

Tot slot denken de respondenten dat minder wachtlijsten ertoe leiden dat een kind tijdig de hulp krijgt die het nodig heeft. Dit komt wat hen betreft de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen ten goede.

De gecertificeerde instelling

Volgens de respondenten draagt voorlichting aan ouders bij aan verbetering van de rechtsbescherming. Daarvoor is nodig dat er geïnvesteerd wordt in onderwijs van jeugdbeschermers. Om goed aan ouders en jeugdigen te kunnen uitleggen hoe het proces verloopt, moeten de jeugdbeschermers zelf goed snappen hoe het in elkaar zit.

Een aantal respondenten vindt dat rechters zich tegenwoordig te veel mengen in de inhoud van een zaak, *'bijvoorbeeld dat we hulpverlening x of onderzoek y moeten inzetten'*. Deze respondenten zijn van mening dat het de wettelijke taak van de rechter is om te beslissen op het verzoek dat voorligt en dat ze zich hieraan moeten houden.

Tot slot zeggen alle respondenten dat ouders en jeugdigen recht hebben op hulp in hun verdediging, dat wil zeggen recht op een advocaat: *'ik zou dat ook willen als ik in een dergelijke situatie zou komen'*.

Advocaten

Alle advocaten brengen het belang van rechtsbijstand naar voren. Dat gaat niet alleen om het recht van ouders op een advocaat, maar gaat er ook om dat ouders hierop gewezen worden door de betrokken professionals. In ieder geval vanaf het moment dat professional en ouder(s) van mening verschillen over wat goed is voor het kind. Ook moeten ouders een (door de overheid gefinancierde) advocaat kunnen meenemen naar de Jeugdbeschermingstafel: *'want juridisch gezien is de Jeugdbeschermingstafel een belangrijk kruispunt'*.

Een respondent wijst in dit verband op het feit dat eigen ondersteuning van jeugdigen, vooral als zij wat ouder zijn, van belang is. Bijvoorbeeld bij open plaatsingen. Zij zijn niet procesbekwaam en hebben geen recht op een eigen advocaat, terwijl hun belangen strijdig kunnen zijn met die van hun ouders.

Ook is het volgens deze respondent van belang dat er specialisatievereisten gelden voor jeugdrechtsadvocaten die ouders bijstaan in jeugdbeschermingszaken. En het gaat dan niet alleen om juridische kwaliteiten maar ook om de houding van de advocaat en de vraag of hij of zij het belang van het kind voldoende voor ogen heeft.

Het drangkader moet uit de praktijk.

Tijdens een uithuisplaatsing is iedereen heel gefocust op ouders, *'maar het kind hangt er bij'*. Ook aan een kind moet uitgelegd worden wat zijn rechten/plichten zijn. En een kind moet ook worden ondersteund bij en voorbereid op momenten waarop het een recht uitoefent, zoals een kindgesprek bij de rechter.

Een respondent is van mening dat rechtsbescherming al bij de start van een traject verbeterd kan worden. Bijvoorbeeld door zorgvuldig hoor en wederhoor toe te passen en ouders te vragen waar ze mee geholpen zouden zijn. Professionals moeten nieuwsgieriger zijn en niet te snel denken te weten hoe de situatie in elkaar zit. Mogelijk heeft dit een financiële oorzaak zoals te weinig tijd en/of menskracht, maar professionals zijn ook bang voor klachten.

Rechtsbescherming is ook dat jeugdbeschermers weten wat het juridisch kader is en dat er een deskundige jurist bij de gecertificeerde instelling beschikbaar is waaraan jeugdbeschermers advies kan vragen. Op dit punt is verbetering nodig, aldus de respondenten.

Tot slot vinden de respondenten dat er meer mogelijkheden nodig zijn om bepaalde geschillen aan de rechtbank voor te leggen, bijvoorbeeld in het kader van voogdij. Ook een perspectiefbesluit moet ter toetsing aan de rechter voorgelegd kunnen worden. Een respondent vraagt zich ten aanzien van het perspectiefbesluit af waarom er niet op een later moment nog eens naar de mogelijkheid om een kind terug bij ouders te plaatsen, gekeken kan worden: *'wat als er geen passende plek is voor het kind en ouders het inmiddels weer beter doen?'*

Rechters

De juridische kennis van professionals zou volgens een respondent beter kunnen. Volgens de respondenten kan dat ook met zich meebrengen dat professionals dan minder bang zijn; soms voel je de angst van professionals op de zitting. Dat komt deels voort uit onwetendheid over wat ze precies wel en niet mogen; hoe ze zich moeten gedragen. De wet is ook niet heel toegankelijk of eenvoudig, dus dat werkt zeker niet mee. Ook hebben de rechters de indruk dat er bij gecertificeerde instellingen vaak te weinig juristen beschikbaar zijn waar jeugdbeschermers hun vragen aan kunnen voorleggen. Het is niet alleen de jeugdbeschermer die goed op de hoogte moet zijn van het juridische kader, maar ook de uitvoering, bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening. De rechters geven in dit verband aan minder zicht te hebben op de juridische kennis in de jeugdhulpverlening omdat dit verder van de rechters afstaat.

De respondenten wijzen erop dat kinderbeschermingszaken in de rechtbank worden behandeld in de setting van een toernooimodel. Jeugdbeschermers en ouders staan in een zittingszaal tegenover elkaar. De OTS en betrokkenheid van de gecertificeerde instelling zijn er om ouders te helpen en ondersteunen, maar zo ervaren ouders dat vaak niet. Beide respondenten wijzen erop dat ze er uitdrukkelijk voor zijn dat beslissingen over de verlenging en uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen aan de kinderrechter worden voorgelegd, maar daarmee krijgt de behandeling automatisch een zeker formeel karakter. Een respondent oppert dat er nagedacht zou kunnen worden over hoe je door een zitting bij de kinderrechter de zaak niet onnodig escaleert. Er zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar de ruimte van de zittingszaal (heel groot met een tribune vs. een kleinere zaal) of termen die procespartijen en de kinderrechter gebruiken. Misschien zorgt dit ervoor dat emoties niet verergeren en iedereen zich veilig voelt om onder leiding van de kinderrechter te zeggen wat ze vinden.

Een respondent licht toe dat je advocaten zou kunnen indelen in drie categorieën: (i) die een zaak vanuit het toernooimodel benaderen; (ii) die hun taak zien als coach/ondersteuner van een ingewikkeld proces; en (iii) die ertussenin zitten. Deze respondent zegt dat vooral de advocaat als coach/ondersteuning heel belangrijk is, maar vraagt zich af of die hulp per se van een advocaat afkomstig moet zijn. Waarom kan dat niet bijvoorbeeld een cliëntondersteuner zijn, die dan indien nodig juridische vragen kan stellen aan een advocaat?

3.5 Focusgroep

Na de interviews met alle respondenten hebben we een focusgroep georganiseerd waaraan vanuit iedere respondentengroep een deelnemer heeft deelgenomen, met uitzondering van een jeugdige. deze paragraaf beschrijven wij -samengevat- de bevindingen uit de focusgroep.

Herkenbare bevindingen?

Tijdens de focusgroep hebben wij via een PowerPointpresentatie een samenvatting gepresenteerd van wat de respondenten verstaan onder het begrip rechtsbescherming, evenals een samenvatting van wat zij als goede rechtsbescherming zien. Voor de respondenten waren de bevindingen herkenbaar.

Op dit punt is nog in het bijzonder gesproken over het gegeven dat het volgens sommige respondenten prettig is als een rechter een maatregel voor een kortere termijn verlengt en het overige deel aanhoudt, waardoor er een tussentijdse toetsing kan plaatsvinden. Hierbij wordt er door een

respondent uitdrukkelijk op gewezen dat (te) korte termijnen zonder aanhouding van het overige deel ertoe leiden dat er acht weken voor het aflopen van de machtiging een verzoek om verlenging moet worden ingediend, terwijl de hulp dan misschien nog niet eens gestart is. Indien een verzoek voor het overige wordt aangehouden, kan er een week voor het verlopen van de machtiging een update aan de rechtbank gestuurd worden, waardoor de informatie actueler is.

De respondenten zijn het erover eens dat het wenselijk is als een kinderrechter een vinger aan de pols houdt. Dit heeft onder andere te maken met wachtlijsten en met het inkoopbeleid van gemeenten. Een kortere termijn kan dan druk op de ketel zetten om dingen voor elkaar te krijgen. Volgens sommigen draagt een actievere rol van de kinderrechter bij aan het gevoel van rechtsbescherming. Ook de wachtlijsten kwamen bij het bespreken van de bevindingen aan bod. Soms begint een probleem laagdrempelig maar verergert het omdat hulp niet of pas laat in te zetten is. Het kan er ook toe leiden dat een uithuisplaatsing langer duurt dan noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat eerst onderzoek naar de kinderen gedaan moet worden en het lang duurt voordat dit onderzoek kan starten.

Hoe moeten we verder?

Doorgaan met de proeftuinen

Door een aantal respondenten worden de proeftuinen genoemd, waarin deze respondenten deelnemen. Zij zien in de proeftuinen een omslag in de manier van werken: doordat alle ketenpartners deel uitmaken van het veiligheidsteam, worden professionals aan elkaar verbonden en kan er vanuit ieders expertise gekeken worden naar wat er nodig is. Een integrale aanpak draagt bij aan rechtsbescherming. Ook wordt er meer met ouders gewerkt, doordat iemand van het wijkteam van begin tot einde aan ouders verbonden blijft. Op dit punt wordt door een andere respondent benadrukt dat het van belang is dat ouders verantwoordelijk blijven en dat deze verantwoordelijkheid niet overgenomen wordt. In de proeftuin wordt volgens haar meer op deze manier gewerkt. Opgemerkt wordt nog dat de proeftuin niet per se leidt tot het sneller inzetten van passende hulp, want wachtlijsten en inkoopbeleid van de gemeente blijven hierin een belangrijke factor.

Rechtsbijstand

Toegang tot de rechter is van groot belang als het om rechtsbescherming gaat. Op dit moment worden ouders soms belemmerd om een zaak aan de kinderrechter voor te leggen door de (opeenstapeling van) eigen bijdragen bij gefinancierde rechtsbijstand.

Niet alleen ouders, maar ook kinderen hebben recht op rechtsbijstand. De respondenten zien dat de focus op dit punt nu vooral op ouders ligt, dat is zeker belangrijk, maar ook kinderen moeten bijgestaan worden in geval van een uithuisplaatsing. Ook als het om een open plaatsing gaat.

Wat willen we als aandachtspunten meegeven voor het debat over rechtsbescherming?

Tot slot hebben de respondenten aan het einde van de focusgroep een aantal aandachtspunten voor het maatschappelijke en politieke debat over rechtsbescherming geformuleerd:

- Kijk naar wat er belangrijk is: hoe kunnen we ervoor zorgen dat hulp sneller beschikbaar is voor zowel jeugdigen als ouders?;
- Zorg voor meer aandacht voor de houding van professionals ten opzichte van gezinnen: hoe leg je contact, welke houding past daarbij en wat heeft een gezin nodig?;

- Zorg dat professionals meer tijd voor de cliënt hebben, dan komt rechtsbescherming automatisch beter tot zijn recht;
- Zorg dat ook kinderen bij een uithuisplaatsing een eigen advocaat of een bijzondere curator krijgen;
- Schaf de eigen bijdrage bij gefinancierde rechtsbijstand voor ouders af;
- Stop de marktwerking tussen gecertificeerde instellingen en hulpverlening;
- Zorg voor maatwerk: niet werken met protocollen, maar kijken naar iedere ouder zoals hij of zij is en wat hij of zij nodig heeft.

Hoofdstuk 4: Conclusies

4.1 Inleiding

De hoofdvraag van het onderzoek is: ‘Wat wordt door de verschillende betrokkenen in de jeugdbescherming verstaan onder rechtsbescherming en rechtswaarborgen?’ Ter beantwoording van deze vraag hebben we literatuur- en praktijkonderzoek uitgevoerd. In de eerstvolgende paragraaf komen eerst de conclusies op basis van dit literatuur- en praktijkonderzoek aan bod (par. 4.2). Daarna volgen enkele meer beschouwende paragrafen. We gaan op basis van de bevindingen uit het praktijkonderzoek in op de betekenis van rechtsbescherming (par. 4.3) en wat men verstaat onder goede rechtsbescherming (par. 4.4). We sluiten af met de betekenis van de uitkomsten voor de discussie over rechtsbescherming (par. 4.5) en suggesties voor vervolgonderzoek (par. 4.6).

4.2 Bevindingen literatuur- en praktijkonderzoek

In het literatuuronderzoek is eerst gekeken naar de bestuursrechtelijke en mensenrechtelijke invulling van het begrip rechtsbescherming. De bestuursrechtelijke invulling van rechtsbescherming houdt in dat de burger een besluit of geschil ter beoordeling aan de rechter of instantie kan voorleggen en dat die beoordeling ertoe kan leiden dat het besluit ongedaan wordt gemaakt. Vanuit mensenrechtenperspectief wordt rechtsbescherming benaderd vanuit de vraag of rechtsbescherming effectief is en welke vereisten dit met zich meebrengt, zoals toegang tot de rechter en effectiviteit van procedures. Beperkingen op de toegang tot de rechter zijn alleen toelaatbaar zolang zij niet feitelijk de toegang tot de rechter ontnemen. Soms vereist dit dat de staat compenserende maatregelen treft, zoals gefinancierde rechtsbijstand. Effectieve rechtsbescherming is ook van betekenis voor de inrichting van het systeem – dit moet voor de burger overzichtelijk zijn – en voor de onderlinge verhouding tussen de procespartijen. Uit het *equality of arms* beginsel vloeien een aantal procedurele verplichtingen voort, zodat de ene procespartij niet benadeeld wordt ten opzichte van de andere. Dit beginsel geldt voor onder andere civiele zaken, maar is des te meer van betekenis in de context van kinderbeschermingszaken. De gezinnen zijn immers kwetsbaar en ze zien zich geplaatst tegenover machtige en bedreven overheidsorganisaties die veel ervaring hebben met het voeren van procedures. Bovendien brengt kwetsbaarheid volgens het EHRM met zich mee dat de overheid in gerechtelijke procedures zorg moet dragen voor deze kwetsbare groepen.

Ook is in het literatuuronderzoek gekeken naar rechtsbescherming bij jeugdbescherming. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er steeds meer aandacht is voor rechtsbescherming van ouders en jeugdigen in de jeugdbescherming en voor de wens tot verbetering daarvan. Dit lijkt mede te zijn ingegeven door de verschillende knelpunten die op dit gebied zijn geconstateerd. Wat betreft de materiële kant van rechtsbescherming blijkt onder andere dat de rechtsgronden voor uithuisplaatsing en de maatregel van OTS en gezagsbeëindiging met name bij ouders zorgen voor onduidelijkheid. Andere knelpunten hebben betrekking op de procedurele kant van rechtsbescherming. Zo krijgen ouders niet van rechtswege juridische bijstand in geval van een uithuisplaatsing, terwijl zij dit gezien hun kennisachterstand ten opzichte van andere procespartijen volgens sommigen wel nodig zouden hebben. In kinderbeschermingszaken komen de belangen van kinderen immers niet altijd overeen met de belangen van ouders. Daarnaast zouden minderjarigen te weinig expliciet in de gelegenheid worden gesteld om hun mening kenbaar te maken in kinderbeschermingszaken, zowel aan de kinderrechter

als aan instanties. Bovendien zijn de van toepassing zijnde regelingen voor de OTS ingewikkeld. Voor zowel beroepskrachten als ouders en jeugdigen is niet altijd duidelijk welke regeling van toepassing is. Bovendien blijkt de geschillenregeling onder ouders en pleegouders nauwelijks bekend te zijn en wordt de verplichte procesvertegenwoordiging daarbij als te hoge drempel beschouwd. Verder is stilgestaan bij de afwijkende positie van gezinshuizen en voogdij, de inzet van drang, het recht op contra-expertise en de rol van de kinderrechter.

In het praktijkonderzoek hebben we alle respondenten gevraagd waar zij aan denken bij het begrip rechtsbescherming, oftewel naar wat in hen opkomt als ze over het begrip/het woord rechtsbescherming nadenken. Doel van deze formulering van de vraag is het zo zuiver mogelijk ophalen van het perspectief van de deelnemers. We hebben de respondenten – hoewel herhaaldelijk verzocht – niet onze eigen definitie van rechtsbescherming gegeven om hun beeld niet te kleuren of in te vullen.

In de discussie over de positie van ouders en jeugdigen in de jeugdbescherming komt zowel het begrip rechtsbescherming als rechtswaarborgen voor. Tijdens de gesprekken met de respondenten is echter gebleken dat de verreweg de meeste respondenten niet weten dat er een verschil is tussen de beide begrippen en wat dat verschil dan is. Tijdens de interviews bleek verder dat het niet mogelijk is een onderscheid te maken tussen rechtsbescherming in abstracto, dat wil zeggen zoals dit in wet- en regelgeving en beleid is vastgelegd, en in concreto, dat wil zeggen hoe dit in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In alle interviews wezen de beroepskrachten uit eigen beweging op de huidige problemen in het jeugdbeschermingsstelsel zoals het tekort aan passende jeugdhulp. Zij linken deze uitvoeringsproblematiek direct aan (zwakkere) rechtsbescherming.

Gebleken is dat de respondenten een verschillende invulling geven aan het begrip rechtsbescherming, waarbij er niet alleen verschil in invulling van het begrip is tussen ouders en jeugdigen enerzijds en tussen beroepskrachten anderzijds, maar ook tussen beroepskrachten onderling. Ook de antwoorden op de vragen naar wat goed gaat als het gaat om rechtsbescherming en naar wat beter kan, kennen deze verschillen. Tot slot is van belang om te benoemen dat de respondenten ook anders denken over vanaf welk moment in de jeugdbeschermingsketen rechtsbescherming een rol gaat spelen of zou moeten gaan spelen.

In de navolgende twee paragrafen wordt nader ingegaan op wat het begrip rechtsbescherming volgens de respondenten inhoudt en wat zij onder goede rechtsbescherming verstaan.

4.3 Betekenis van rechtsbescherming

Als de resultaten uit het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek naast elkaar worden gelegd, dan valt als eerste op dat rechtsbescherming in de juridische literatuur een andere invulling heeft dan de betekenis van rechtsbescherming voor ouders, jongeren en beroepskrachten. In de juridische literatuur gaat het bij rechtsbescherming om het opkomen tegen besluiten en handelingen van overheidsorganen en organisaties die zich bezighouden met jeugdhulp en jeugdbescherming. Dit vereist dus dat die mogelijkheid bestaat, maar lijkt ook te impliceren dat je die mogelijkheid als burger zelf moet benutten. In de betekenis van de respondenten gaat het echter niet zozeer om het opkomen tegen besluiten, maar om een juiste en rechtvaardige context waarin besluiten worden genomen. Met

andere woorden: rechtsbescherming wordt geassocieerd met gehoord en gezien worden, meedoen aan besluitvorming, serieus genomen worden, geïnformeerd worden over rechten.

- ➔ Rechtsbescherming heeft vanuit juridisch perspectief en vanuit het perspectief van burgers en beroepskrachten een verschillende betekenis.

Volgens de respondenten houdt rechtsbescherming in ieder geval in:

- **Luisteren** naar ouders en kinderen en hun verhaal serieus nemen, tijdens het hele traject: van de eerste hulpvraag tot de kinderrechter;
- Ouders en kinderen **betrekken**, met respect voor de (juridische) rol van een ouder;
- **Weten wat je rechten zijn** / voorlichting over rechten en plichten van ouders;
- **Transparant zijn** over je rol en taak als professional;
- **Onafhankelijke ondersteuning**, bijvoorbeeld door een gefinancierde advocaat, ook voor jeugdigen/kinderen.

Het begrip rechtsbescherming heeft in dit onderzoek vooral invulling gekregen in relatie tot ouders en kinderen en jongeren. Dat neemt niet weg dat ook ten aanzien van beroepskrachten gesproken kan worden over rechtsbescherming, bijvoorbeeld tegen (tucht)klachten van cliënten.

4.4 Wat is goede rechtsbescherming?

Ten aanzien van wat er nog niet goed gaat en wat beter kan, valt op dat ouders, jongeren en beroepskrachten in de voorfase van de jeugdbescherming (lokale teams en Veilig Thuis) voor een invulling van het begrip rechtsbescherming vooral de nadruk leggen op het starten van het contact tussen beroepskrachten en gezinnen, waarbij het hoort dat ouders en jongeren gezien en gehoord worden en geïnformeerd worden over hun rechten. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat uitvoerende beroepskrachten kennis moeten hebben van de rechten en plichten van ouders en kinderen. Daarbij wordt ook genoemd dat er voldoende tijd en expertise moet zijn bij beroepskrachten om gezinnen tijdig en op een passende manier in te lichten over hun rechten en om erop toe te zien dat de rechten van ouders en kinderen beschermd worden. Verder wordt gezegd dat in besluitvormingsprocedures gebruikgemaakt moet worden van gedegen en onafhankelijk onderzoek waarop ouders kunnen reageren; dit is een invulling van goede rechtsbescherming.

Daarnaast wordt genoemd dat (juridische) ondersteuning hoort bij goede rechtsbescherming. Ten eerste kunnen ouders en jeugdigen zo zorgvuldig geïnformeerd worden over hun rechten. Ten tweede worden ze bijgestaan in procedures en besluitvormingstrajecten, zodat er beter voor kan worden gewaakt dat zij gezien en gehoord worden en dat hun mening bekend is.

Verschillende respondenten (ouders, jeugdbeschermers en advocaten) noemen ook de rol van de kinderrechter bij het spreken over de vraag wat een goede rechtsbescherming is. Een kinderrechter zou volgens deze respondenten actief en toegankelijk moeten zijn en kennis moeten kunnen nemen van gedegen en onafhankelijk onderzoek; ook zou de kinderrechter zicht moeten houden op de wijze van uitvoering van zijn of haar beslissingen. Hierbij worden de huidige uitvoeringsproblemen in de jeugdbescherming genoemd. Dit valt op, omdat ook vanuit de juridische literatuur aandacht is voor de huidige (beperkte) rol van de kinderrechter in verhouding tot de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming. Ook in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is

een nadere bezinning op de beperkte rol van de kinderrechter aanbevolen, dit in het licht van een verbetering van de rechtsbescherming van gezinnen bij jeugdbescherming.

Verder valt op dat veel respondenten het ten aanzien van goede rechtsbescherming hebben over voldoende beschikbare hulp, ongeacht waar je woont en welke gemeente verantwoordelijk is. Daarbij wordt ook genoemd dat de hulp tijdig en snel beschikbaar moet zijn. Opnieuw maakt dit duidelijk dat de huidige zorgen over de uitvoeringsproblemen in de jeugdbescherming van invloed zijn op de betekenis die aan het begrip rechtsbescherming wordt gegeven.

De beroepskrachten die werken voor de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen en ook de advocaten en de rechters geven bij een invulling van het begrip rechtsbescherming ook de juridische betekenis van het *opkomen* tegen beslissingen een plek. Zij noemen onder meer de (on)mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de rechter, om een perspectiefbesluit te kunnen laten toetsen en het indienen van tuchtklachten.

- ➔ Er is onder de respondenten van dit onderzoek duidelijk een gemene deler te vinden als het gaat om wat goede rechtsbescherming precies inhoudt.

Volgens de respondenten betekent goede rechtsbescherming:

- Uitvoerende beroepskrachten die voldoende kennis hebben van rechten van ouders en jeugdigen en voldoende tijd hebben om hen hierover op een passende manier in te lichten
- Voldoende beschikbare hulp op tijd
- Deugdelijk onderzoek met de mogelijkheid om contra-expertise te vragen
- Een actieve kinderrechter die de inhoud van rapporten zorgvuldig toetst en zicht houdt op de wijze van uitvoering van rechterlijke beslissingen
- (Juridische) ondersteuning in (besluitvormings)procedures

4.5 Betekenis uitkomsten voor de discussie over rechtsbescherming

De bovenstaande uitkomsten hebben betekenis voor het huidige debat over rechtsbescherming in de jeugdbescherming. Ze maken inzichtelijk dat er bij het spreken over rechtsbescherming een onderscheid kan worden gemaakt tussen actieve en passieve rechtsbescherming. Bij actieve rechtsbescherming gaat het om zelf je recht halen en als burger zelf actie daartoe ondernemen. Bij passieve rechtsbescherming gaat het om het (door anderen) beschermd worden en hoef je als burger zelf geen actie hiertoe te ondernemen. Daarnaast bestaat een onderscheid tussen materiële en formele rechtsbescherming. Materiële rechtsbescherming ziet op de inhoud, namelijk de wettelijk geregelde beslissingen en bevoegdheden, zoals de rechtsgronden voor een OTS. Formele rechtsbescherming heeft betrekking op de procedures en de bevoegdheden die burgers hierin hebben of de eisen die worden gesteld, zoals de mogelijkheid om een geschil aan de rechter te voor te leggen of de eis dat procesvertegenwoordiging verplicht is.

Met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is een gecompliceerd en fijnmazig juridisch stelsel ontwikkeld met vele mogelijkheden om beslissingen van gecertificeerde instellingen bij de uitvoering van een maatregel te laten toetsen of daartegen op te komen. In de eidevaluatie van deze wet is gebleken dat verschillende mogelijkheden, zoals de geschillenregeling waarmee conflicten over de uitvoering van jeugdbescherming aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd, maar zeer weinig gebruikt worden in de praktijk. Daaruit valt af te leiden dat ouders en jeugdigen hun rechten maar moeilijk weten te vinden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat

ouders en jeugdigen niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheden. In de eindevaluatie wordt aanbevolen om deze wet minder ingewikkeld te maken, zodat het voor ouders gemakkelijker wordt om op te komen tegen uitvoeringsbeslissingen. Ook wordt onder meer voorgesteld om juridische bijstand te regelen voor elke ouder en minderjarige die te maken krijgt met een uithuisplaatsing. Deze aanbevelingen over het vereenvoudigen van het wetsstelsel en het toevoegen van juridische bijstand, zien vooral op de actieve rechtsbescherming. Dat lijkt gezien de kwetsbare situatie en kennisachterstand van gezinnen die te maken hebben met een kindbeschermingsmaatregel ten opzichte van overheidsinstanties gepast. De overheid moet gezien het *equality of arms* beginsel in gerechtelijke procedures zorgdragen voor de kwetsbare groepen, waar ook gezinnen in kindbeschermingsmaatregelen onder zijn te scharen.

De bevindingen uit dit onderzoek maken duidelijk dat rechtsbescherming al veel eerder in het traject dat kan uitmonden in een maatregel van kindbescherming begint. Daarbij gaat het volgens veel respondenten niet zozeer om het opkomen tegen beslissingen, maar om de context waarin deze beslissingen worden genomen. Deze context moet bestaan uit een contact met ouders en jeugdigen waarin ruimte is om gehoord en gezien te worden, geïnformeerd te worden over rechten en procedures en ondersteund te worden. Daarbij is noodzakelijk dat beslissingen worden genomen op basis van deugdelijk onderzoek dat door de kinderrechter zorgvuldig wordt getoetst en eventueel via het recht op contra-expertise kan worden weerlegd.

De discussie over rechtsbescherming moet dus beginnen bij de kern van het contact tussen gezinnen en overheidsinstanties. Voor een verbetering van deze invulling van rechtsbescherming vanuit het perspectief van beroepskrachten, ouders en jongeren gaat het niet per definitie om wetwijzigingen, maar vooral ook om investeringen in opleiding, professionalisering (ook na de opleiding) en informatie aan en ondersteuning van gezinnen in jeugdhulp- en jeugdbeschermingsprocedures.

4.6 Aanzet tot verdieping/verbreding van het debat

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat goede rechtsbescherming volgens de meeste respondenten meer inhoudt dan een toegankelijk rechtssysteem waarin ouders voldoende mogelijkheden hebben om naar de rechter te stappen wanneer zij het met een besluit niet eens zijn. In deze paragraaf gaan wij daarom wat dieper in op een aantal andere aspecten van goede rechtsbescherming, omdat deze aspecten nadrukkelijk aandacht verdienen in het debat over rechtsbescherming.

Bijstand: door wie, wanneer en met welk doel?

Alle respondenten zeggen dat goede rechtsbescherming minimaal inhoudt dat ouders en jeugdigen bijstand krijgen als zij te maken krijgen met jeugdhulp en jeugdbescherming. Een deel van de respondenten vindt dat dit – in ieder geval – bijstand van een advocaat moet zijn, een ander deel ziet meer in ondersteuning door bijvoorbeeld een cliëntondersteuner. Enkele respondenten opperen een combinatie van beide vormen.

Het soort bijstand is in de eerste plaats afhankelijk van de behoefte van de ouder of de jeugdige. Sommigen zullen meer behoefte hebben aan juridische bijstand, anderen zijn meer geholpen met emotionele ondersteuning. Het soort bijstand kan ook afhankelijk zijn van het moment in het traject en van de benodigde expertise van de ondersteuner. Het is voorstelbaar dat bijstand in het vrijwillige kader om een andere expertise vraagt dan bijstand in het gedwongen kader, bijvoorbeeld wanneer ouders het niet eens zijn met de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel. Ook de gewenste

en/of benodigde duur van de bijstand is van belang als het gaat om (verbetering van de) rechtsbescherming. Daar waar een advocaat veelal voor een kortere periode, voor de duur van een specifieke procedure, betrokken is, kan een cliëntondersteuner ouders en jeugdigen voor een langere periode begeleiden.

Wij zien ondersteuning van ouders én jeugdigen ook als een essentieel onderdeel van goede rechtsbescherming. Uit dit onderzoek blijkt dat ouders en jeugdigen behoefte hebben aan iemand die voor hen opkomt en hen bijstaat. De toezegging van de Minister voor Rechtsbescherming om bijstand door een advocaat beschikbaar te stellen voor ouders die te maken krijgen met een gezagsbeëindigende maatregel en een uithuisplaatsing juichen wij dan ook toe. We zien dit als een eerste stap op weg naar betere rechtsbescherming. Wat ons betreft komt met deze toezegging van de minister echter geen einde aan het gesprek over bijstand bij jeugdhulp en jeugdbescherming. Immers, bijstand door een advocaat in geval van een mogelijke kindbeschermingsmaatregel zal voor veel ouders zeker bijdragen aan een betere rechtsbescherming, maar lost in onze ogen niet alle problemen op dit gebied op. Want ook nu al kunnen ouders gebruikmaken van een advocaat in geval van een kindbeschermingsmaatregel. Dat heeft echter niet automatisch tot gevolg dat ouders en jeugdigen in die gevallen altijd voldoende rechtsbescherming ervaren, bijvoorbeeld omdat de advocaat pas laat in het traject betrokken raakt, omdat de advocaat niet altijd over de juiste expertise beschikt of omdat de verhoudingen met de hulpverlening onder druk komen te staan door de inzet van een advocaat.

Om de bijstand van ouders en jeugdigen en daarmee de rechtsbescherming duurzaam te verbeteren, zou in onze ogen goed gekeken moeten worden naar de huidige mogelijkheden van bijstand (zoals jeugdrechtsadvocaten, onafhankelijke cliëntondersteuners en vertrouwenspersonen van het AKJ), de ervaringen van de betrokkenen hiermee en de effecten van die bijstand, met als doel inzichtelijk te maken welke vorm van bijstand in welke gevallen het meeste bijdraagt aan een goede rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen en aan welke vereisten die bijstand minimaal zou moeten voldoen.

Informatie over rechten en plichten

De ouders en jeugdigen die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, zeggen allemaal dat zij niet of onvoldoende op de hoogte waren van hun rechten. Dit kan twee dingen betekenen: ofwel is deze informatie niet of onvolledig gegeven door de betrokken beroepskrachten, ofwel is de informatie door de ouders en de jeugdigen niet gehoord. Beide mogelijkheden verdienen aandacht.

Om ouders en jeugdigen goed te kunnen voorlichten over hun rechten en hen te kunnen helpen deze rechten ook te effectueren, dienen alle beroepskrachten op de hoogte te zijn van de rechten van ouders en jeugdigen die van belang zijn binnen de jeugdhulp en jeugdbescherming. Daarnaast moet informatieverstrekking gezien worden als een proces, niet als een eenmalige handeling. Indien ouders en jeugdigen in het heetst van de strijd, op het moment dat de emoties het hoogst zijn, wordt verteld wat hun rechten zijn en waar ze terecht kunnen voor hulp, is de kans groot dat deze informatie hen niet bereikt en niet wordt gehoord. Met als gevolg dat ouders en jeugdigen zeggen onbekend zijn met hun rechten en geen rechtsbescherming ervaren.

Beide aspecten van de informatievoorziening aan ouders en jeugdigen, voldoende juridische kennis en adequate vaardigheden voor het overbrengen van de informatie op het juiste moment, vragen iets van de beroepskrachten. De basis voor deze kennis en vaardigheden dient in de diverse opleidingen tot jeugdprofessional te worden gelegd. Maar ook daarna vragen deze kennis en vaardigheden aandacht en onderhoud, door middel van cursussen, intervisie en bijvoorbeeld *coaching on the job*. Wij vinden dat hier meer aandacht voor moet zijn in de huidige werkpraktijk.

Tot slot is door meerdere respondenten, met name ouders, gezegd dat het op dit moment ontbreekt aan adequaat voorlichtingsmateriaal waarmee ouders en jeugdigen op een passende wijze voorgelicht kunnen worden over hun rechten en plichten tijdens een jeugdzorgtraject. Wij onderschrijven deze bevinding en denken dat voorlichtingsmateriaal – mits dit aangepast aan de doelgroep, toegankelijk en voldoende vindbaar is – helpend kan zijn. Hier is een taak weggelegd voor de betrokken ministeries.

Beschikbaarheid van hulp

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste respondenten de huidige problemen in het jeugdzorgstelsel niet los zien van het begrip rechtsbescherming. In bijna alle interviews zijn de problemen in het stelsel aan bod gekomen: rechtsbescherming houdt volgens de respondenten ook meer geld voor de uitvoering van jeugdhulp en jeugdbescherming, minder wachtlijsten en meer beschikbare hulp in.

Een aantal beroepskrachten zegt in dit verband dat de benodigde hulp soms niet ingezet kan worden omdat deze hulp niet is ingekocht door de betreffende gemeente. Voor ons is dit argument niet nieuw. Wij horen steeds vaker dat er geen passende hulp ingezet kan worden omdat een gemeente dit niet zou hebben ingekocht. Deze stelling behoeft wat ons betreft verduidelijking en nader onderzoek, om te voorkomen dat een onjuist beeld het debat gaat overheersen.

Het is hierbij van belang om te onderzoeken of de soort hulp die een beroepskracht nodig acht in het geheel niet kan worden ingezet of dat de soort hulp wel kan worden ingezet, maar bij een andere aanbieder dan de beroepskracht voor ogen had. Het eerste geval leidt immers tot een ander resultaat (geen passende hulp) dan het tweede geval (wel passende hulp). Indien de soort hulp in het geheel niet kan worden ingezet, is het van belang om het inkoopbeleid van de betreffende gemeente onder de loep te nemen. Kan de soort hulp wel worden ingezet, maar is dat afhankelijk van de vraag welke aanbieders door de gemeente gecontracteerd zijn, dan moet het gesprek gaan over rollen en taken bij de bepaling van de inzet van jeugdhulp tussen beroepskrachten en ambtenaren.

4.7 Aanzet tot vervolgonderzoek

Dit onderzoek betreft een verkennend onderzoek en geeft geen uitputtende of representatieve definitie van of perspectieven op rechtsbescherming. Hiervoor zijn de respondentengroepen te klein. Desondanks is uit dit onderzoek wel naar voren gekomen dat verschillende betrokkenen in de jeugdzorg een andere invulling geven aan wat rechtsbescherming is en wat goede rechtsbescherming zou moeten inhouden. Hieruit blijkt de noodzaak om in het debat over rechtsbescherming en/of voorstellen tot verbetering daarvan telkens de terminologie te verduidelijken, zodat voor alle betrokkenen duidelijk is waar het precies over gaat. Aan het begrip rechtsbescherming moet in elke discussie daarover nadere invulling worden gegeven, juist omdat perspectieven op de rechtsbescherming blijken te verschillen.

Bovendien nodigt dit onderzoek uit tot nader en meer verdiepend onderzoek, waarbij gedacht kan worden aan de volgende richtingen.

In dit onderzoek zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken van goede rechtsbescherming aan het licht gekomen. Wij hebben niet onderzocht wat respondenten als minimale elementen van rechtsbescherming beschouwen. Dat roept de vraag op wat betrokkenen in welke fase van de jeugdbeschermingsketen als minimale elementen van rechtsbescherming zien.

Uit het onderzoek blijkt dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen actieve en passieve rechtsbescherming. Het is de vraag welke vormen van rechtsbescherming in het jeugdzorgstelsel

meer zien op actieve dan wel passieve rechtsbescherming. En komt dit overeen met wat we van ouders en jeugdigen mogen verwachten? Meer normatief geformuleerd: welke verplichtingen vloeien voort uit het *equality of arms* beginsel? En voldoet het Nederlandse rechtsbeschermingsstelsel in de jeugdbescherming aan deze verplichtingen? Geeft dit aanleiding om in de inrichting van het rechtsbeschermingsstelsel meer te focussen op passieve in plaats van actieve rechtsbescherming? En wat zou dit betekenen voor de diverse betrokkenen? Deze vragen verdienen meer aandacht.

Voortbordurend op minimale elementen van rechtsbescherming is het de vraag hoe onderdelen van rechtsbescherming invulling moeten krijgen. Zo wordt door de respondenten in dit onderzoek bijvoorbeeld herhaaldelijk gezegd dat bij rechtsbescherming wordt gedacht aan juridische bijstand, terwijl de meningen over de meerwaarde hiervan tussen respondentengroepen uiteen lijken te lopen. Welke eisen zouden moeten worden gesteld aan juridische bijstand? En moet deze bijstand worden verleend door een advocaat of zou dat (ook) een ander soort ondersteuner kunnen zijn, zoals een bijzondere curator of een steunfiguur? En hoe zou aan deze juridische ondersteuning invulling moeten worden gegeven?

Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat er verschillend gedacht wordt over de rol van de kinderrechter. Welke rol dient een kinderrechter te vervullen om effectieve rechtsbescherming te kunnen bieden en welke taken horen daarbij? Wat betekent dit voor de toetsing door de kinderrechter en diens bevoegdheden? Hoe verhoudt zich dat met de huidige, veelal lijdelijke rol van de kinderrechter? Geeft dit aanleiding om de rol van de kinderrechter anders vorm te geven?

Tot slot is gebleken dat het begrip rechtsbescherming niet los kan worden gezien van de huidige problemen in het jeugdzorgstelsel. Het Toekomstscenario heeft mede tot het doel de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen te verbeteren, maar een duurzame herziening van het jeugdzorgstelsel kost tijd. Wat zijn de meest bepalende uitvoeringsproblemen waardoor de rechtsbescherming in knel komt? Met andere woorden: hoe kan op zo kort mogelijke termijn de rechtsbescherming worden verbeterd?

In bovengenoemde onderzoeksrichtingen zou ook aandacht moeten zijn voor de vraag hoe effectieve rechtsbescherming voor ouders en jeugdigen zich verhoudt tot de door beroepskrachten ervaren rechtsbescherming met betrekking tot de uitvoering van hun werk.

Wij hopen dat dit onderzoek een steentje kan bijdragen aan de huidige maatschappelijke en politieke discussie over de noodzaak tot verbetering van rechtsbescherming in de jeugdhulp en jeugdbescherming. Het is duidelijk geworden dat het voor deze discussie van groot belang is om het begrip rechtsbescherming concretere invulling te geven, zodat hierover vanuit verschillende perspectieven een constructieve dialoog gevoerd kan worden. Met als doel een betere rechtsbescherming van ouders en jeugdigen die te maken krijgen met jeugdhulp en jeugdbescherming.

Literatuur

Van Aar, Lenglet & Verduin 2020

J. van Aar, M. Lenglet & J. Verduin, *Voorlopige ondertoezichtstellingen – verkennend onderzoek naar de landelijke toename van voorlopige ondertoezichtstellingen*, Woerden: vanmontfoort 2020.

Algemene Rekenkamer 2020

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

Bruning, FJR 2007

M.R. Bruning, 'Equality of arms bij jeugdbescherming', *FJR* 2007, afl. 1, p. 1-12.

De Boer & Bruning, FJR 2018/46

R. de Boer & M.R. Bruning, 'Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2018/46, afl. 7/8, p. 206-214.

Van den Bosch & Rijbroek 2020

H. van den Bosch & B. Rijbroek, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut 2020.

Bruning & Pieters 2021

M.R. Bruning & I.J. Pieters, 'De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken', in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? – Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 153-175.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher, J.S. Peper & R. de Boer, *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Den Haag: WODC 2020.

Bruning e.a. 2022a

M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, L.R.A. Alink & S. van der Asdonk, *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen*, 9 februari 2022 (online te raadplegen via www.tweedekamer.nl).

Bruning e.a. 2022b

M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: WODC 2022.

Van Capelleveen & Van der Zon 2020

N.U. van Capelleveen & K.A.M. van der Zon, 'Gezagsbeëindiging: het kind tegenover de ouder?', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 79-89.

Glas e.a. 2022

L. Glas, K. Geertsema, M. Bruning & A. Pivaty, 'De bescherming van grondrechten', in: M.J. ter Voert e.a., *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings- en vreemdelingenrecht*, Nijmegen-Leiden-Utrecht: Radboud Universiteit-Universiteit Leiden-Universiteit Utrecht 2022, p. 254-336.

Hepping 2022

K.E. Hepping, *Recht doen aan ouders: een onderzoek naar de rechtspositie van ouders in de jeugdbeschermingsprocedure en de jeugdstrafprocedure* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: 2022.

De Jong-de Kruijf, FJR 2018/26

M.P. de Jong-de Kruijf, Gesloten jeugdhulp zonder kindbeschermingsmaatregel: het kind goed af?, *FJR 2018/26*, afl. 4, p. 112-115.

Koetser & Pront-van Bommel 2009

B. Koetser & S. Pront-van Bommel, *Inleiding bestuursrecht voor de notariële praktijk* (Ars Notariatus, nr. 140), Deventer: Kluwer 2009.

Kramer, FJR 2017/50

M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kindbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR 2017/50*, afl. 9, p. 236-238.

Laterveer, FJR 2020/41

B. Laterveer, 'De opvoedbeslissing', *FJR 2020/41*, afl. 7/8, p. 185-189.

RSJ 2020

Raad voor de Strafrechtstoepassing van Jeugdbescherming, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, Den Haag: RSJ december 2020.

RSJ 2021

Raad voor Strafrechtstoepassing 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 november 2019.

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31839, nr. 771.

Tolsma & Marseille 2013

H.D. Tolsma & A.T. Marseille, *Geschilbeslechting door de bestuursrechter* (Bestuursrecht in praktijk), Deventer: Kluwer 2013.

VAR-Commissie Rechtsbescherming 2004

Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR, *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Verkroost 2022

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

Verkroost, TvGR 2021/45

D.S. Verkroost, 'Vrijwillig, niet vrijblijvend. Informed consent bij de inzet van 'drang' of 'intensieve vrijwillige hulp' in het jeugdhulpverleningsstelsel', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2021/45, afl. 4, p. 350-356.

Verkroost, TvJr 2019

D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17-24.

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 rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 63-79.

Weijers, NJB 2013/2407

I. Weijers, 'Jeugdwet biedt onvoldoende rechtsbescherming', *NJB* 2013/2407.

Wenders 2010

D.W.M. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht University), Deventer: Kluwer 2010.

Van der Zon 2020

K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen: een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van der Zon e.a., FJR 2022/62

K.A.M. van der Zon, M.R. Bruning, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, 'De Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen geëvalueerd. Een overzicht van de bevindingen', *FJR* 2022/62, p. 316-323.