

Recht doen aan kinderen en ouders?

Op 2 februari 2023 presenteerde de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en gerechtshoven het rapport *Recht doen aan kinderen en ouders*. In dit rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen van het reflectietraject dat is gestart naar aanleiding van het kinderopvangtoeslagenschandaal.

Wij keken uit naar dit rapport. Wij hadden namelijk in oktober 2021, na het verschijnen van de uitkomsten van het reflectietraject van de bestuursrechters,¹ al een klemmend beroep op de kinderrechters gedaan om direct te beginnen met een betere bescherming van ouders en kinderen in jeugdrechtzaken.²

Het rapport gaat in op dilemma's waar alle partijen in het jeugdrecht- en familierecht mee geconfronteerd worden, met als centrale vraag: hoe biedt de jeugdrechter bij de uitvoering van zijn wettelijke taak de bescherming aan kinderen en (pleeg)ouders in gezag- en omgangskwesties en civiele jeugdbeschermingszaken die het recht hen geeft?

In dit artikel bespreken wij de aanpak en de uitkomsten van het onderzoek en doen wij suggesties voor meer en andere aanbevelingen. Wij betogen dat het rapport veel problemen terecht signaleert, maar ook veel laat liggen dat een meer diepgravende analyse had behoeft. Nogal wat noodzakelijke, concrete verbeteringen worden niet benoemd.³ In veel opzichten is het rapport, alle goede bedoelingen ten spijt, een gemiste kans.

Opzet van het onderzoek

Allereerst valt op dat de opzet van het onderzoek zeer intern gericht is. Zo is er met honderdvijfentwintig jeugdrechters en gerechtsjuristen gesproken, en met maar veertien ouders, zeven pleegouders en zes jongeren. Aan de professionele kant zijn er gesprekken geweest met dertien medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, zesentwintig medewerkers van gecertificeerde instellingen en negen medewerkers van de gemeenten. Er is één gesprek geweest met zestien tamelijk willekeurig gekozen advocaten (waaronder de auteurs van dit artikel), waarvan de kritische inhoud gefragmenteerd en nogal omfloerst in het rapport terecht is gekomen. Van de bijzondere curatoren zijn er slechts drie gesproken. Belangrijke specialisatieverenigingen zoals de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland en de Vereniging van Jeugdrechtadvocaten zijn niet bij het traject betrokken. De commissie heeft alleen gesproken met belangenorganisaties van ouders, waarbij opvalt dat deze in het rapport niet bij naam worden genoemd. Hierdoor valt niet na te gaan welke achterban deze organisaties hebben en hoe representatief deze zijn voor ouders die met het jeugdrecht te maken krijgen.

In het rapport wordt niet toegelicht of deze interne focus een bewuste keuze is geweest. De commissie meent in ieder geval dat er voldoende informatie is opgehaald bij de betrokken ouders. Dat verbaast ons – in een onderzoek waarin de vraag centraal staat of ouders voldoende

¹ Het rapport 'Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken' van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken werd op 8 oktober 2021 gepresenteerd.

² Ingrid Vledder en Ariane Hendriks, 'Kinderrechter dient vandaag te beginnen met bescherming van ouders en kinderen', *de Volkskrant* 25 oktober 2021.

³ Dit artikel is een uitwerking van onze artikelen 'Beter luisteren naar ouder en kind in rechtszaken is goed, maar doet de rechter ook iets met wat hij hoort?', *Trouw*, 13 februari 2023 en 'Recht doen aan kinderen en ouders?', *Kennisbank Familierecht*, 13 februari 2023.

rechtsbescherming krijgen zou je verwachten dat de ervaring van die ouders een veel grotere rol krijgt. Het gevolg van deze opzet van het onderzoek is dat de ervaring van de jeugdrechters zelf sterk maatgevend lijkt voor de uitkomsten. Hierover later meer.

Een belangrijke tekortkoming in het onderzoek, die in het rapport zelf ook volmondig wordt onderkend, is dat slechts één van de toch al kleine groep ouders met wie gesproken is, een migratieachtergrond heeft. De commissie 'vermoedt dat de geïnterviewde ouders geen volledige afspiegeling zijn van de groep ouders die wij in jeugdzaken zien.' Dat vermoeden kan gerust worden gewijzigd in een vaststelling: volgens het CBS komen ouders met een migratieachtergrond statistisch gezien vaker in aanraking met een kindbeschermingsmaatregel dan ouders zonder migratieachtergrond. De commissie merkt op dat zij de vraag of er verschillen zijn in 'aanpak of uitkomst' tussen gezinnen met en gezinnen zonder migratieachtergrond niet heeft kunnen beantwoorden, omdat vraagstukken over culturele normativiteit onderbelicht zijn gebleven. De vraag naar die verschillen had juist één van de belangrijkste onderzoeksvragen moeten zijn. De indruk dat culturele normen en (voor)oordelen een rol spelen bij de beoordeling van jeugdzaken leeft breed; in het gesprek met de advocaten kwam ook naar voren dat een uithuisplaatsing met ouders uit Amsterdam Zuid-Oost toch echt anders wordt behandeld dan met ouders uit Amsterdam Oud-Zuid.

De commissie adviseert weliswaar in het inleidende hoofdstuk om apart onderzoek te doen naar de vraag of er eventuele verschillen zijn in aanpak of uitkomst tussen gezinnen met en gezinnen zonder migratieachtergrond, maar laat na dit advies te vertalen in een concrete aanbeveling in het rapport. Hierdoor is het risico reëel dat deze belangrijke kwestie simpelweg niet nader onderzocht wordt en een mogelijke (of zelfs waarschijnlijke, gelet op de ervaringen van de advocaten) ongelijke rechtsbescherming voor specifiek ouders met een migratieachtergrond onderbelicht blijft. Wij roepen de Rechtspraak op om op korte termijn een aanvullend onderzoek te starten dat ingaat op culturele normativiteit in jeugdrechtzaken.

Tenslotte merken wij over de opzet van het reflectietraject nog op dat de commissie heeft geprobeerd om te reflecteren op twee hele verschillende procedures (jeugdbeschermingszaken en gezag- en omgangszaken). Deze keuze komt wat ons betreft de uitkomsten niet ten goede. Naar onze mening leidt het ertoe dat een belangrijke kwestie in gezag- en omgangszaken onderbelicht is gebleven. De commissie heeft namelijk in het geheel niet gereflecteerd op de vraag of er sprake is van voldoende rechtsbescherming voor ouders en kinderen die te maken hebben met huiselijk geweld. Hierover later meer.

Uitkomsten / aanbevelingen van het onderzoek

In het hoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen schetst de commissie eerst een beeld van de wijze waarop de jeugdrechters op dit moment hun werk uitvoeren. Zij voelen zich, aldus de commissie, 'heel verantwoordelijk voor het nemen van afgewogen en zorgvuldige beslissingen' en 'proberen zoveel mogelijk recht te doen aan de betrokkenen in individuele zaken.' De beperkingen die zij daarbij ervaren, zijn ingrijpend maar extern: tijdgebrek, tekort aan jeugdrechters, ondeugdelijke dossiers van de gecertificeerde instellingen (GI's), een vastgelopen systeem van jeugdbescherming en -hulp.

Vervolgens presenteert de commissie de voor haar meest wenselijke aanbevelingen. Met sommige kan direct aan de slag worden gegaan. Andere aanbevelingen vereisen vervolgonderzoek of het nader uitwerken van bepaalde conclusies. Samengevat weergegeven doet de commissie de volgende aanbevelingen:

- Doe aan feitenonderzoek.
- Zorg voor procedurele rechtvaardigheid.
- Zorg voor continuïteit en tijd.
- Motiveer op maat.
- Vul open normen eenduidig in.
- Ontwikkel een gezamenlijke visie op de rol van de jeugdrechter.
- Reflecteer.

Kritische bespreking

Het is opvallend dat uit het onderzoek naar voren komt dat ouders, pleegouders en advocaten ervaren dat jeugdrechters de neiging hebben tot framing, dat jeugdrechters zelden een eigen probleemanalyse maken, doorgaans niet geïnteresseerd zijn in wat er in een zaak eerder heeft gespeeld maar alleen naar de toekomst willen kijken en in vrijwel alle gevallen de informatie van de Raad en de GI voor waar en richtinggevend aannemen. Er is, met andere woorden, een groot verschil tussen het beeld dat rechters van zichzelf hebben en het beeld dat ouders, pleegouders en advocaten van jeugdrechters hebben. Het rapport gaat hier niet op in, maar neemt het zelfbeeld van de rechters als uitgangspunt. Ouders voelen zich vaak niet gehoord en serieus genomen, aldus de commissie, en dat heeft negatieve gevolgen voor de *acceptatie* van de beslissingen. Dat het ten onrechte niet-serieus nemen van ouders kan leiden tot *onjuiste* beslissingen, dat blijft in het rapport onbenoemd en onbesproken.

Hier wreekt zich de interne focus van het onderzoek. Wat ouders en hun advocaten ervaren als een structurele onrechtvaardigheid in het systeem – niet op kunnen boksen tegen onjuiste informatie in dossiers, niet kunnen ontsnappen aan een etiket ('vechtscheiding') dat op een zaak wordt geplakt - wordt door de rechters primair gezien als een communicatieprobleem. Zo zei de voorzitter van de commissie ter gelegenheid van het verschijnen van het rapport: 'Wel maakt ons rapport duidelijk dat we onvoldoende laten zien dat we naar mensen luisteren. We moeten beter tonen dat we mensen horen, dat we ook iets doen met hun standpunten, duidelijker demonstreren welke afwegingen we maken.'⁴

De aanbevelingen die het rapport doet, reflecteren deze centrale visie. Veel aanbevelingen zijn erop gericht om genomen beslissingen beter uit te leggen en bedoeld om bij te dragen aan hun acceptatie. Daar is uiteraard niets op tegen, maar wij menen dat deze aanbevelingen niet de kern van de zaak raken.

Beter luisteren alleen is niet voldoende

In de bijeenkomst met de advocaten kwam naar voren hoezeer ouders zich onmachtig voelen tegenover 'de instanties': de Raad, de GI. Deze instanties worden door rechters als 'ketenpartners' beschouwd, in plaats van als een procespartij die tegenover de ouder staat en die zoveel als mogelijk op dezelfde wijze als de ouder behandeld zou moeten worden. Advocaten benoemden dat aan de GI procedurele ruimte wordt gegeven die ouders doorgaans niet krijgen, bijvoorbeeld om verzoeken aan te vullen of te wijzigen of om op het laatste moment nog met stukken te komen. Advocaten zien keer op keer dat de GI stukken indient bij de rechtbank zonder afschrift aan de advocaat, wat

⁴ Rechters kunnen morgen beginnen met het goed luisteren naar mensen op zitting, *Trouw*, 2 februari 2023.

simpelweg in strijd is met het procesreglement, zonder dat hier enige consequentie aan wordt verbonden. En als basiservaring: rechters geloven vrijwel altijd wat de GI en de Raad zegt, wat je er als ouders ook tegenin brengt. De advocaten bij de bijeenkomst hebben zonder uitzondering herhaaldelijk meegemaakt dat een uitvoerig, degelijk onderbouwd verweerschrift met een minimale motivering terzijde wordt geschoven ten faveure van het standpunt van de GI, omdat die nu eenmaal 'deskundig' is. Daarbij komt dat rechters in familiezaken niet af te krijgen zijn van het vechtscheidingsframe en aandacht voor de rol van huiselijk geweld en coercive control nauwelijks te creëren is.

Indien de commissie ervoor had gekozen om meer structureel informatie in te winnen bij de advocatuur (bijvoorbeeld door vragenlijsten uit te zetten bij de specialisatieverenigingen en/of de Orde van Advocaten), dan waren deze ervaringen daar ongetwijfeld breed uit naar voren gekomen. Dat de input vanuit de advocatuur beperkt is gebleven tot die ene bijeenkomst (waarvan geen verslag bij het rapport is gevoegd) heeft naar onze mening sterk bijgedragen aan de wat ons betreft discutabele conclusie dat wat ouders ervaren als 'procedurele onrechtvaardigheid' op te lossen is met 'beter luisteren'. De rechter moet éérst kritisch kijken naar zijn eigen rol en aannames. En zolang rechters niet actief waarborgen dat ouders een gelijke rechtspositie hebben tegenover de instanties, doet beter luisteren weinig voor hun rechtsbescherming.

Beter luisteren naar ouders heeft namelijk alleen effect als de rechter ook iets durft te doen als ouders met concreet bewijs komen dat ingaat tegen de standpunten van de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdbescherming, in plaats van te vertrouwen op wat ze horen van de professionals. Het rapport signaleert dat de kwaliteit van met name de door Jeugdbescherming aangeleverde informatie regelmatig als onvoldoende wordt beschouwd. En concludeert vervolgens: 'Hoewel we vaststellen dat de jeugdrechters worstelen met de legitimiteit van hun beslissing, staat het belang van het kind voor hen voorop en vanuit dat oogpunt nemen zij dan toch een beslissing.' Hoe wegen de rechters dat belang dan, als de informatie niet deugdelijk is? En hoe verhoudt dat zich tot de rechtsbescherming van ouders en hun kinderen? De commissie lijkt erop te vertrouwen dat als rechters maar naar eer en geweten hun werk doen, dat dan de beslissingen ook deugen. Dat is een misvatting - zie de rol van de rechterlijke macht in de toeslagenaffaire, ironisch genoeg de aanleiding van dit onderzoek. Het is ons inziens cruciaal dat rechters onderkennen dat hun integriteit alleen geen afdoende waarborg is tegen onrechtvaardige uitkomsten in jeugd- en familiezaken. Zeker aangezien het systeem zoveel structurele problemen kent en er - mede vanwege de open normen in het jeugdrecht - zoveel afhangt van de af- en overwegingen van de rechter zelf.

Naar onze mening had het rapport hier veel dieper in moeten gaan. Het rapport signaleert, terecht, dat rechters worstelen met het actief onderzoeken en in kaart brengen van de feiten – de basis voor de beslissing. De eerste aanbeveling van het rapport is dat rechters zich hierin actief en nieuwsgierig moeten opstellen. Het was goed geweest als het rapport daarbij voluit had benoemd dat een kritische houding naar de informatie van de instellingen daarbij een eerste vereiste is. Zie in dit verband het ronduit schokkende rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd over de kwaliteit van onderzoek voorafgaand aan uithuisplaatsingen, waaruit naar voren kwam dat in *geen enkel van de onderzochte dossiers* het feitenonderzoek op orde was.⁵

Maar ook een kritische houding naar de eigen frames en vooroordelen is noodzakelijk om tot een goede probleemanalyse te komen. Bijvoorbeeld waar het gaat om complexe scheidingen, zaken waar

⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. 'Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen voor uithuisplaatsingen,' 27 juni 2022.

de Raad voor de Kinderbescherming en/of Jeugdbescherming bij wordt betrokken. Het frame van de 'vechtscheiding' is wijdverbreid en hardnekkig. In zeker de helft van die zaken is er evenwel sprake van huiselijk geweld. Rechtszoekenden en hun advocaten ervaren echter grote weerstand bij rechters om in een familierechtelijke context over (eenzijdig) huiselijk geweld te praten. Deze weerstand valt terug te voeren op een reeks feitelijk onjuiste aannames, die breed leven in de samenleving en dus ook bij de rechterlijke macht. De belangrijkste in dit verband zijn: huiselijk geweld is fysiek geweld, dat ophoudt als de relatie beëindigd wordt; waar twee vechten hebben twee schuld; een ouder die zijn/haar partner mishandelt kan desondanks een goede ouder zijn. Deze en andere aannames leiden tot de onjuiste conclusie dat huiselijk geweld niet relevant is bij beslissingen over gezag en omgang; er toch over beginnen door advocaten wordt niet als constructief ervaren. De focus van de rechter ligt op het verbeteren van de communicatie tussen de ouders; praten over het geweld tijdens de relatie geldt als een ongewenste afleiding van dat doel.⁶

Beter luisteren naar ouders die slachtoffer zijn van relationeel geweld heeft alleen zin als rechters bereid zijn afstand te doen van onjuiste aannames die aan een goede analyse van de situatie aan de weg staan. Veel slachtoffers komen nogmaals (secundair) gevictimiseerd uit een familierechtelijke procedure tevoorschijn en zijn soms jaren later nog geschokt en gekwetst door het totale gebrek aan erkenning dat ze in de rechtszaal van de kant van de rechter ten deel is gevallen. Het is een gemiste kans, maar in het licht van de weerstand tegen het onderwerp bepaald niet verrassend, dat het rapport het onderwerp huiselijk geweld in gezag- en omgangszaken negeert en niet reflecteert op de rol van de rechter in deze kwesties. Het is dringend noodzakelijk dat jeugdrechters specialistische kennis vergaren over huiselijk geweld en de verschillende verschijningsvormen daarvan. Het beter onderkennen van deze problematiek voorkomt dat ouders verzanden in hulpverleningstrajecten die vanaf het begin gedoemd waren te mislukken en die, belangrijker, bovendien vaak leiden tot ernstige onveiligheid van slachtoffers en hun kinderen.

Wat is er nog meer nodig?

Er is niets mis met het streven om beter te luisteren naar ouders en kinderen in jeugd- en familie zaken. De aanbevelingen van de commissie onderschrijven we van harte. Beter luisteren leidt echter niet vanzelfsprekend tot een betere rechtsbescherming. Daarvoor is veel meer nodig. In aanvulling op de aanbevelingen in het rapport stellen wij het volgende voor:

- onderzoek hoe culturele normen en (voor)oordelen een rol spelen bij de beoordeling in jeugdzaken en betrek de uitkomsten van dit onderzoek in de nascholing van rechters.
- voer vervolgonderzoek uit naar de legitimiteit van de beslissingen van jeugdrechters, in het licht van de vaststelling dat de kwaliteit van met name door de GI aangeleverde informatie ter onderbouwing van een verzoek vaak onvoldoende is.
- maak altijd uitgebreid proces-verbaal op van een mondeling verzoek tot spoedmachtiging UHP / schorsing gezag (bijvoorbeeld door het opnemen van het telefoongesprek en het hierna woordelijk uitwerken van de opname).
- communiceer actief aan GI's dat advocaten van ouders altijd een gelijktijdig schriftelijk afschrift van bij de rechtbank ingediende stukken moeten krijgen en verbind er consequenties aan als dat wordt nagelaten of als de stukken niet tijdig worden ingediend.

⁶ Zie hierover uitvoerig het overzichtsartikel van I. Avontuur: 'Het negeren van huiselijk geweld is een systeemfout bij de aanpak van complexe scheidingen,' *Nederlands Juristenblad* (NJB), 22 december 2022.

- vraag voorafgaand aan het plannen van de zitting o/s / muhp de verhandelingen van advocaten op en houd hiermee rekening.
- wees bewust van de houding van rechters naar procespartijen. De Raad en GI benaderen als 'ketenpartner' zet ouders direct op achterstand. Het rapport betreurt het toenemende wantrouwen tussen de diverse procesdeelnemers, maar er is een fundamenteel verschil tussen wantrouwen en een gezonde kritische houding.
- benader niet iedere complexe scheiding als een communicatieprobleem tussen ouders.
- screen familierechtelijke zaken standaard op huiselijk geweld (zowel partnergeweld als kindermishandeling). Kijk naar de praktijk in Angelsaksische landen.
- zorg dat rechters adequate kennis hebben over huiselijk geweld, in het bijzonder coercive control, in de context van hoog-conflictscheidingen. Elke rechter die nog aan een slachtoffer vraagt 'waarom bent u dan niet eerder weggegaan?' is er één te veel.
- vermijd het uitoefenen van druk op slachtoffers van huiselijk geweld om deel te nemen aan bemiddelingstrajecten. Is er sprake van huiselijk geweld of een grote machtsongelijkheid tussen ouders, dan zijn gezamenlijke trajecten (mediation, Kinderen uit de Knel, Ouderschap Blijft) gecontra-indiceerd en dient dat pad niet te worden bewandeld.
- ontwikkel op grond van de internationale standaarden (waaronder het Verdrag van Istanbul) een toetsingskader waarin de rechten en veiligheid van ouders en kinderen een nadrukkelijk punt van afweging zijn bij beslissingen omtrent gezag en omgang.
- ga in de beschikking in op alle gevoerde verweren en grieven, mits deze niet evident onzinnig zijn. Het rapport benoemt weliswaar dat uit de beslissing moet blijken dat er op een gelijkwaardige manier naar de inbreng van de verschillende procespartijen is gekeken en dat daarnaar is geluisterd, maar wij zijn van mening dat deze motiveringsplicht verder moet strekken. Indien door advocaten bijvoorbeeld een beroep op verdragen (IVRK/EVRM/Istanbul) is gedaan, reageer daar dan in de beschikking op. Dergelijke verweren worden nu vrij standaard genegeerd. Dit draagt niet bij aan de ontwikkeling van jurisprudentie op dit rechtsgebied. En als de rechterlijke macht wenst dat ouders zich beter gehoord voelen, dan is inhoudelijk reageren op gemotiveerde verweren / grieven wel het minste.

Wij zijn ervan overtuigd dat deze aanvullende aanbevelingen zullen bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de rechtsbescherming voor kinderen en ouders in jeugdrecht- en gezag en omgangszaken.

Ariane Hendriks en Ingrid Vledder zijn cultuurwetenschappers en familierechtadvocaten te Amsterdam