



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ondersteuningsrechten van kinderen als onderdeel van hun rechtsbescherming

Jong, M.P. de

Citation

Jong, M. P. de. (2024). Ondersteuningsrechten van kinderen als onderdeel van hun rechtsbescherming. *Eb: Tijdschrift Voor Scheidingsrecht*, 2024(5), 110-116. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4176697>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4176697>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ondersteuningsrechten van kinderen als onderdeel van hun rechtsbescherming

EB 2024/40

1. Inleiding

De Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming (hierna: de Commissie) presenteerde op 31 januari 2024 haar Adviesrapport *Kinderen en ouders met recht goed beschermd* (hierna: Adviesrapport).² De Commissie moest in de kern adviseren over hoe rechtsbescherming van kinderen en ouders binnen de jeugdhulp en de jeugdbescherming verbeterd moet worden. De Commissie vat het begrip ‘rechtsbescherming’ samen als het recht van kinderen en ouders op goede en tijdige informatie, participatie, ondersteuning en toegang tot effectieve rechtsmiddelen. De Commissie meent dat in het bijzonder de ondersteuning van kinderen in gerechtelijke procedures verbetering behoeft. Zij voelen zich vaak onvoldoende geïnformeerd en ondersteund om zelf goed mee te kunnen doen. Er moet volgens de Commissie toegang zijn tot verschillende soorten ondersteuning: van vertrouwenspersonen tot advocaten. Een van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport is dat in de wet het recht van het kind op bijstand van een bijzondere curator in zaken over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging moet worden vastgelegd. In deze bijdrage zal ik dan ook stilstaan bij het recht van kinderen op ondersteuning. Hoe zou dit recht eruit moeten zien? En zijn er ook lijnen te trekken vanuit dit Adviesrapport naar het recht van kinderen op ondersteuning in echtscheidingsprocedures?

De Commissie heeft zich dan wel niet specifiek uitgelaten over de positie van kinderen in een (complexe) scheidings-situatie, maar veel van de aanbevelingen over de rechtspositie van kinderen zijn in deze situatie onverkort van toepassing. In complexe scheidingssituaties komt het regelmatig voor dat een ondertoezichtstelling eventueel gekoppeld aan een uithuisplaatsing nodig wordt geacht.

2. Het recht op ondersteuning en internationale kinderrechten

In artikel 12 IVRK is het uitgangspunt vervat dat in beginsel elk kind, al dan niet ondersteund en al dan niet direct, recht heeft om gehoord te worden in procedures. Uit onderzoek is gebleken dat veel rechters en andere professionals het in scheidings- en omgangsprocedures en kinderbeschermingsprocedures niet “in het belang van het kind” achten (vgl. art. 3 IVRK) om kinderen in procedures te betrekken.

Zodoende wordt hun recht om te participeren in juridische procedures beperkt.³ Wel of geen ondersteuning, direct of indirect horen: over de vraag in hoeverre minderjarigen recht hebben op vertegenwoordiging in procedures door een deskundige in plaats van door ouders of verzorgers, blijven documenten zoals het IVRK en de interpretatie daarvan door bijvoorbeeld het VN-Kinderrechtencomité vrij algemeen. Bruning e.a. merken op dat “alle documenten wel uitademen dat kinderen in beginsel mogen en moeten meedoen in civiele procedures door gehoord te worden en door serieus genomen te worden, waarbij zij voor het uitoefenen van hun autonomie ondersteuning nodig hebben”.⁴ In de *Guidelines on Children in Contact with the Justice System* wordt bijvoorbeeld wel heel concreet verwoord dat het recht op ondersteuning mede inhoudt dat wanneer er sprake is van een belangenstrijd, kinderen recht hebben op rechtsbijstand voor henzelf.⁵

In de zaak *B.J. en P.J. t. Tsjechië*⁶ over twee tieners die door hun alleenstaande moeder werden opgevoed en in een residentiële instelling in Tsjechië werden geplaatst, oordeelde het VN-Kinderrechtencomité o.a. dat hun rechten onder artikel 12 IVRK waren geschonden. Deze uitspraak is in zoverre relevant omdat de bijzondere curator van deze kinderen niet de mening van de kinderen had verwoord. Sterker nog, de bijzondere curator was in hoger beroep gegaan van een uitspraak waarin de rechtbank het verzoek om uithuisplaatsing had afgewezen, terwijl de kinderen dat niet wilden. De kinderen waren in deze procedure ook niet gehoord door de rechtbank, maar pas veel later, in een volgende procedure. De Tsjechische overheid zei hierover het volgende tijdens de procedure: “[t]he State party notes that the guardian ad litem is not a mere messenger who conveys the views of the child to the court without any added value.” Het Comité kon zich hier niet in vinden en oordeelde dat de kinderen onvoldoende waren ondersteund, nu de bijzondere curator een andere mening was toegedaan dan de minderjarigen zelf. In een commentaar bij deze uitspraak zijn Skivenes en Emberland

¹ Maria de Jong-de Kruijf is universitair docent jeugdrecht aan de Universiteit Leiden, afdeling Jeugdrecht en voormalig familie- en jeugdrechtsadvocaat.

² Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, januari 2024.

³ 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* (hierna: *Kind in proces*), Den Haag: WODC 2020, p. 100.

⁴ Bruning e.a. 2020, p. 118.

⁵ International Association of Youth and Family Judges and Magistrates, *Guidelines on Children in contact with the Justice System*, 2017, Rln. 3.3.1 (aimjf.org); Bruning e.a. 2020 beschrijven hoe in de guidelines concreet wordt ingegaan op de rol van deze ondersteuners: “zij hebben dezelfde taken als die zij hebben bij het bijstaan van volwassenen in procedures. Deze taken moeten op een voor het kind begrijpelijke wijze worden uitgevoerd. Zij moeten het kind alle noodzakelijke informatie geven, het kind adviseren en begeleiden tijdens de procedure, de mening van het kind weergeven en bij alle onderdelen van de procedure aanwezig zijn. Daarbij moeten zij oog hebben voor psychologische of andere ondersteuning van het kind. Er wordt in de richtlijnen niets genoemd over het weergeven van ‘de belangen van het kind’ en dit maakt duidelijk dat ondersteuners primair de mening van het kind naar voren moeten brengen (in plaats van enkel hun eigen opvatting over wat de belangen van het kind omvatten, uitdragen).” (p. 114.)

⁶ VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/93/D/139/2021, 15 mei 2023 (adoption of views).

kritisch over deze uitspraak: een bijzondere curator heeft toch juist de taak om een vertaalslag te maken van de stem van het kind naar wat in de belangen van het kind is?⁷ Dit is ook in de Nederlandse rechtspraktijk een worsteling: een bijzondere curator heeft soms een ander idee over wat het beste is voor het kind dan het kind zelf. Gelet op de leeftijd van deze tieners, dertien en vijftien jaar oud, en gelet op het feit dat de bijzondere curator tegen de wil van deze kinderen in, in hoger beroep ging, kan ik mij niet goed vinden in het commentaar van Skivenes en Emberland. Het VN-Kinderrechtencomité maakt mijns inziens in ieder geval duidelijk dat de rol van de bijzondere curator niet enkel is om de vertaalslag naar de belangen van het kind te maken, maar als eerste taak heeft om de opvatting van het kind zo duidelijk mogelijk te presenteren, ook als dat niet de opvatting van de bijzondere curator zelf is.

Ten aanzien van het recht op ondersteuning in een vrijwillig kader (jeugdhulp) kan uit het IVRK geen expliciet recht op een steunfiguur worden afgeleid. Toch kan ook in die context worden beargumenteerd dat een steunfiguur kan bijdragen aan de verwezenlijking van het recht van een jeugdige om te worden gehoord.⁸

Samengevat wijzen relevante internationale standaarden op het belang van een steunfiguur en juridische ondersteuning voor minderjarigen in familie- en jeugdprocedures, juist omdat de belangen van het kind en de ouder(s) dan vaak niet overeenkomen. Ik zal hieronder eerst kort ingaan op het recht op ondersteuning van kinderen wanneer jeugdhulp wordt verleend, bijvoorbeeld omdat ouders veel strijd voeren en hulp in vrijwillig kader nog toereikend is.

3. Het recht op ondersteuning in een vrijwillig kader

Het recht op ondersteuning in een vrijwillig kader is op dit moment onvoldoende geborgd volgens de Commissie: het is niet goed geregeld en het functioneert (dientengevolge?) in de praktijk niet goed. De Commissie doet eerst vier aanbevelingen voor beleid en uitvoering rondom de ondersteuning van kinderen in een vrijwillig kader:

- “1. Garandeer dat de betrokken professional zowel het kind als de ouders informeert over het recht op ondersteuning bij het formuleren van de hulpvraag en de inzet van jeugdhulp. Maak daarbij duidelijk welke vormen van ondersteuning er zijn en betrek het kind bij het bepalen van de vorm van de ondersteuning die het nodig vindt in verschillende fases van de besluitvormingsprocedure. Houd daarbij rekening met de leeftijd en ontwikkeling van het kind, en andere relevante aspecten zoals een beperking en beheersing van de Nederlandse taal.

2. Garandeer dat verschillende vormen van ondersteuning van kinderen daadwerkelijk beschikbaar zijn. Dat zijn in ieder geval ervaringsdeskundigen, vertrouwenspersonen, cliëntondersteuners jeugd, personen met juridische expertise. Zorg voor heldere kwaliteitseisen/professionele standaarden voor steunfiguren.
3. Bij belangenconflicten tussen kinderen en ouders, zorg dat de professional het kind wijst op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen, en het kind daarbij desgewenst ondersteunt.
4. Bij de start van het uitgebreide onderzoek door het Regionaal Veiligheidsteam, wijs kinderen op de mogelijkheid de rechter te verzoeken een bijzondere curator te benoemen.”

Het voert in het bestek van dit artikel te ver om grondig in te gaan op deze aanbevelingen. Ik wil slechts een drietal opmerkingen maken.

3.1 *Rechtsbescherming vanaf dag 1: een concreet voorbeeld*

Ten eerste, de Commissie hanteert als uitgangspunt dat vanaf het prille begin van een vrijwillig traject goed oog moet zijn voor het belang van goede rechtsbescherming. Wat houdt dit concreet in? Neem het voorbeeld van Veilig Thuis die moet onderzoeken of sprake is van kindermishandeling. Hoewel dit onderzoek een inbreuk vormt op het recht op een ongestoord familieleven (art. 8 EVRM) en meestal ook zo door gezinnen wordt ervaren, zal deze inbreuk in de meeste gevallen gerechtvaardigd zijn, gelet op de mensenrechten van ouders en kinderen die vanwege een vermeende mishandeling op het spel kunnen staan. Een dergelijk onderzoek zal met de nodige zorgvuldigheid en (rechts)waarborgen dienen te worden bekleed, juist vanwege de inbreuk op artikel 8 EVRM. In het Handelingsprotocol van Veilig Thuis staat dat “*met het oog op de ongelijkwaardigheid in de relatie met Veilig Thuis directbetrokkenen worden gewezen op de mogelijkheid dat zij zich kunnen laten ondersteunen. Bijvoorbeeld door een familielid, door het AKJ [tegenwoordig: Jeugdstem] of door anderen*”.⁹ Deze richtlijn is wat mij betreft te vaag. Het is voor ouders al ingewikkeld genoeg om zelf ondersteuning te zoeken, laat staan voor kinderen. Veilig Thuis hoort kinderen van vier jaar en ouder. Aan het einde van deze gesprekken moet worden besproken met het kind bij wie het terecht kan voor vragen en voor ondersteuning. Neem dit ook op in het gespreksverslag.

3.2 *Rechtsbescherming vormt de kern van het primaire proces*

Ten tweede, in het Adviesrapport wordt terecht ingegaan op het recht van kinderen op toegang tot ondersteuning in de vorm van onafhankelijke cliëntondersteuners, onafhankelijke vertrouwenspersonen en andere (informele) steunfiguren. Dit zijn echter niet meer dan zogenoemde

7 M. Skivenes & M. Emberland, ‘Czech children forcibly removed from their home for treatment and school attendance had their rights under the CRC violated’, *Casenote* 2023/07 (www.childrensrightsobservatory.org).

8 R. de Boer, M.J.E. Lenglet, M.R. Bruning, K.F.M. Klep & H.J. van Boven, *Een recht op een steunfiguur voor jeugdigen in de Jeugdwet?*, Universiteit Leiden, 30 juni 2023, p. 19 en 50.

9 *Handelingsprotocol Veilig Thuis* 2019, p. 9.

randvoorwaarden die rondom het primaire proces van jeugdhulpverlening moeten zijn ingericht. Het is steeds van belang om goed voor ogen te houden dat het in de eerste plaats de professionals in het primaire proces zelf zijn die bijdragen aan de verwezenlijking van het recht van een jeugdige om te worden gehoord. Wellicht heeft dit te maken met de gehanteerde definitie van 'ondersteuning' die in het rapport vooral betrekking heeft op het organiseren van hulp en tegenspraak als de jeugdhulp (volgens het kind of de ouders) niet goed verloopt. Uit onderzoek is gebleken dat ouders en kinderen onder rechtsbescherming vooral verstaan dat er een context wordt gecreëerd waarin naar hen wordt geluisterd en waarin zij serieus worden genomen.¹⁰ Dit vraagt van iedere professional die jeugdhulp verleent om een context van rechtsbescherming te creëren die 'artikel 12 IVRK-proof' is. De mogelijkheid om ondersteund te worden als deze context er niet is of niet functioneert, is een logisch sluitstuk.

3.3 *Premature aanbevelingen over de rol van de bijzondere curator in een vrijwillig kader*

In de laatste plaats beschouw ik de hierboven genoemde aanbevelingen 3 en 4 nog als zeer prematuur. Uit het Adviesrapport kan ik niet goed afleiden welke taakopvatting de Commissie heeft over het optreden van een bijzondere curator in de context van vrijwillige jeugdhulpverlening.¹¹ Ik kan mij voorstellen dat conflicten in die context vaak zullen gaan over de uitvoering van jeugdhulp en wat ouders daarin nodig achten voor hun kind en wat jeugdhulp-professionals daarin nodig achten. In een dergelijk conflict is het heel belangrijk dat professionals bij het kind goed uitvragen wat het kind nodig heeft, maar behalve wanneer er een juridische procedure wordt opgestart – die naar mijn weten zeldzaam zijn – over de uitvoering van de jeugdhulp, kan ik mij voorstellen dat iemand van de bovengenoemde steunfiguren in aanvulling op wat de professional al uitvraagt bij het kind, het kind kan informeren over wat er aan de hand is en hoe het kind hiermee kan omgaan.¹² Het is mij niet duidelijk waarom dit per se een bijzondere curator moet zijn.

Ook zullen conflicten vaak te maken hebben met het opschalen van hulpverlening richting een onvrijwillig kader. De Commissie stelt expliciet dat zij geen ruimte ziet voor het toepassen van drang zoals dat in de huidige vorm

gebeurt.¹³ Toch lijkt het erop dat de aanbevelingen die de Commissie doet ten aanzien van het horen en betrekken van kinderen en ouders wanneer het Regionale Veiligheidsteam (hierna: RVT) betrokken raakt,¹⁴ een overgang markeren van het vrijwillig naar het onvrijwillig kader en daarmee een soort drangvariant in de vorm van een RVT ontstaat. De Adviescommissie vindt in ieder geval dat hoor- en participatierechten van kinderen in die situatie heel goed geborgd moeten worden, maar wat mij betreft had de Adviescommissie meer stil moeten staan bij de vraag of het RVT mogelijk een extra ronde hulpverlening inbouwt, terwijl het Toekomstscenario nu juist tot doel had om te snoeien in verschillende lagen van hulpverlening.

Ook bij de start van het uitgebreide onderzoek door het RVT zouden volgens de Commissie kinderen moeten worden gewezen op de mogelijkheid de rechter te verzoeken om een bijzondere curator te benoemen. Ik schat in dat een dergelijk uitgebreid onderzoek vergelijkbaar is met de huidige jeugdbeschermingstafels. Dit roept een aantal vragen op. In dat geval zou een aparte procedure opgestart moeten worden bij de rechtbank, er is immers nog geen concreet verzoek om een jeugdbeschermingsmaatregel ingediend. Is dat wel wenselijk, mede gelet op de grotere toestroom van zaken en taken die reeds op de kinderrechter lijken af te komen in het kader van dit adviesrapport?¹⁵ Een andere vraag is of de onafhankelijke positionering van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) die door de Commissie hoog in het vaandel wordt gehouden, niet maakt dat de Raad nog meer dan nu het geval is, als onafhankelijk adviseur adviseert over welke route het belang van het kind het beste dient. Of is het wellicht mogelijk om via de route van de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (hierna: Atz) van de Raad voor Rechtsbijstand¹⁶ een bijzondere curator aan het kind toe te voegen? Deze route wordt nu al vrij vaak bewandeld door sociale advocaten ten behoeve van het

¹⁰ M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven & M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*, Universiteit Leiden, 1 februari 2023.

¹¹ HR 2 februari 2005, ECLI:NR:HR:2005:AR4859: "het is zeker niet de bedoeling dat de bijzondere curator als taak krijgt algemene opvoedingsproblemen tussen ouder en kind op te lossen" (r.o. 3.4.1).

¹² Ik was door ouders gevraagd om als hun advocaat op te treden in een conflict met Veilig Thuis en een uitvoerende jeugdhulporganisatie. Vader was na zijn gevangenisstraf te kennen gegeven dat hij nog niet bij zijn vrouw en kinderen kon gaan wonen, maar dat eerst – bij wijze van 'veiligheidsbodemeis' – begeleide contactmomenten met zijn kinderen moesten plaatsvinden. Deze situatie duurde inmiddels ruim negen maanden. In kort geding is namens ouders geëist om deze bodemeis te laten vervallen, mede vanwege het gebrek aan een wettelijke bevoegdheid tot het nemen van een dergelijk besluit. Daags voordat het kort geding plaats zou vinden, is de zaak geschikt, is vader weer thuis gaan wonen en is met ouders en hulpverleners een veiligheidsplan opgesteld.

¹³ Adviesrapport, p. 105.

¹⁴ Adviesrapport, par. 3.2.7.2, p. 51 en 52.

¹⁵ Ik noem in dit verband de volgende aanbevelingen: het afschaffen van de meldbriefprocedure (hieraan is inmiddels ook gehoor gegeven), het uitnodigen van kinderen vanaf acht jaar voor een kindgesprek, het binnen vijf werkdagen horen van betrokkenen in spoedzaken, kosteloze rechtsbijstand van een gespecialiseerde advocaat voor ouders, een uitgebreide toets van het opvoedperspectief vanaf het eerste verzoek tot uithuisplaatsing, het afschaffen van verplichte procesvertegenwoordiging en appelverbod bij de geschillenregeling, een geschillenregeling voor voogdsituaties, een mogelijke toename van verleningsverzoeken, onderzoekinstelling/uithuisplaatsing in het geval de gecertificeerde instelling bepaalt dat het opvoedperspectief wijzigt, maar zij gezagsbeëindiging niet wenselijk vindt, de aanbevolen verkorting van de appel- en cassatietermijn en een betere invulling van het recht op contra-expertise (in de huidige systematiek betekent dat het vaker toewijzen van een verzoek tot contra-expertise).

¹⁶ Voor zaken waarbij doorverwijzing volgens de huidige richtlijnen van de Raad voor Rechtsbijstand nu niet mogelijk is, én die de huidige reikwijdte van de dienstverlening van de eerste lijn overstijgen of te complex zijn voor afhandeling in de eerste lijn, wordt door de Raad tijdelijk aan advocaten een specifiek voor dit doel ingerichte variant van een lichte adviestoevoeging, de adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz), verstrekt. Deze regeling is ingegaan op 1 juli 2021. Voor deze Atz is net als bij de kosteloze eerstelijns voorliggende voorzieningen geen eigen bijdrage verschuldigd (www.rvr.org, geraadpleegd op 19 maart 2024).

bijstaan van ouders bij een jeugdbeschermingstafel. Het is interessant om dit in pilotvorm nader te onderzoeken.

4. Het recht op ondersteuning in juridische procedures

In het navolgende zal worden ingezoomd op procedures over uithuisplaatsingen en gezagsbeëindiging, regelmatig volgend op een (echt)scheiding. De Commissie constateert dat kinderen onvoldoende worden ondersteund in deze procedures en doet een tweetal aanbevelingen, te weten:

“Leg vast in de wet of andere regels:

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

4.1 Aanbevelingen in eerdere onderzoeken

Deze aanbevelingen kennen een eigen ontstaansgeschiedenis en moeten worden gezien in het licht van eerdere aanbevelingen op dit gebied. In de afgelopen jaren is rechtsbescherming van kinderen en ouders een belangrijk thema binnen de jeugdbescherming geworden, met name bij uithuisplaatsingsprocedures. Verschillende onderzoeken hebben dit thema stevig op de kaart gezet, zoals *Kind in proces* (2020),¹⁷ *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (2021),¹⁸ *de Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen* (2022),¹⁹ *Recht doen aan kinderen en ouders* (2023)²⁰ en *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming* (2023).²¹ Hierbij speelde het debat over uithuisgeplaatste kinderen van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagenaffaire een belangrijke, aanjagende rol.

In al deze rapporten wordt geconstateerd dat kinderen op dit moment onvoldoende ondersteuning krijgen tijdens juridische procedures. Het onderzoek *Kind in proces* verwoordt de meest expliciete en geëmancipeerde zienswijze ten aanzien van de invulling van het recht op juridische ondersteuning en bijstand ten dienste van de effectieve participatie van kinderen: minderjarigen vanaf twaalf jaar moeten procesbekwaam worden en voor minderjarigen

van acht tot twaalf jaar moet een informele rechtsingang worden ingevoerd. Minderjarigen moeten daarnaast recht krijgen op juridische bijstand of ondersteuning. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met een machtiging uithuisplaatsing in het kader van een maatregel van ondertoezichtstelling of voogdij na gezagsbeëindiging, moeten worden bijgestaan door een advocaat; minderjarigen jonger dan twaalf jaar moeten worden bijgestaan door een bijzondere curator.

In de Wetsevaluatie wordt aanbevolen dat de positie van twaalfminners wordt versterkt door hen in kindbeschermingsprocedures voorafgaand aan een verzoekschrift te horen voor zover mogelijk en hun mening in het verzoekschrift op te nemen, ook als het gaat om een verlengingsverzoek.²² De aanbevelingen die volgen uit het reflectierapport van familie- en jeugdrechters ten aanzien van kinderen zijn wat ‘zachter’ van aard. Kinderen moeten actiever worden geïnformeerd over het meenemen van een vertrouwenspersoon, er moet eenduidig beleid worden gevoerd over de vraag vanaf welke leeftijd het kind met de rechter spreekt en er moet worden onderzocht in welke gevallen de benoeming van een bijzondere curator is aangewezen en of dit past in het wettelijke kader van artikel 1:250 BW.²³ Alle respondenten in het onderzoek *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming* zeggen dat goede rechtsbescherming minimaal inhoudt dat ouders en jeugdigen bijstand krijgen als zij te maken krijgen met jeugdhulp en jeugdbescherming. De onderzoekers formuleren een aantal belangrijke vragen daarbij, namelijk: “[w]elke 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?”²⁴

Al met al wordt het bredere beeld geschetst dat de rechtsbescherming van kinderen en ouders verbetering behoeft, maar leidt dit nog niet tot heel concrete aanbevelingen ten aanzien van de invulling van ondersteuningsrechten van kinderen. Ook niet in het Adviesrapport dat in deze bijdrage centraal staat.

4.2 Ondersteuning aan ouders

De noodzaak van het verbeteren van rechtsbescherming van zowel kinderen als ouders wordt vaak in één adem genoemd, maar in de praktijk blijkt het weerbarstig om ook ten aanzien van kinderen stappen vooruit te zetten. In reactie op de Wetsevaluatie is in heel korte tijd een pilot gerealiseerd waarbij per 1 januari 2023 tot in ieder geval 31 december 2024 kosteloze rechtsbijstand beschikbaar is gesteld voor ouder(s) die te maken krijgen met een uithuisplaatsing

17 Bruning e.a. 2020.

18 RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, 31 augustus 2021.

19 Bruning e.a. 2022.

20 Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven, *Recht doen aan kinderen en ouders*, februari 2023, p. 87-88.

21 De Boer e.a. 2023.

22 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, p. 217.

23 Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven 2023, p. 87-88.

24 Lenglet, Van Boven & Bruning 2023, p. 47.

of gezagsbeëindigende maatregel.²⁵ Hopelijk wordt in de evaluatie van deze pilot ook aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre deze maatregel direct of indirect ten goede komt aan de betrokken kinderen. Het is te wensen dat in het kielzog van deze pilot ook betere ondersteuningsrechten voor kinderen worden gerealiseerd.

4.3 De belangen van ouders en kinderen lopen niet parallel

De Commissie maakt van de ondersteuning van kinderen in juridische procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging een centraal punt en onderbouwt dit als volgt:

“met name in het geval van procedures over uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging lijkt het teveel gevraagd van ouder(s) met gezag om altijd in gelijke mate het belang van het kind en het eigen belang te dienen. De Commissie vindt daarom dat het kind in deze procedures bij voorkeur wordt bijgestaan door iemand die alleen de taak heeft zijn of haar belang te beschermen. De bijzondere curator heeft deze taak en het veel vaker inzetten van deze vorm van ondersteuning kan eraan bijdragen dat de belangen van het kind beter worden beschermd in deze procedures.”²⁶

De premisse van een verzoek tot een kinderbeschermingsmaatregel is mijns inziens dat er sprake is van een conflict tussen de belangen van ouders en kinderen. De belangen van ouders om het gezag uit te oefenen over hun kind en samen te leven met hun kind stroken mogelijk niet langer met de belangen van het kind om niet ernstig in zijn of haar ontwikkeling te worden bedreigd. Er is dan ook eigenlijk altijd sprake van niet parallel lopende belangen; aan de voorwaarden voor een ‘belangenstrijd’ uit artikel 1:250 BW is daarmee voldaan. Zelfs al zou sprake zijn van een parallel belang, zijn de onderliggende redenen daarvoor voor kinderen en ouders vaak verschillend. De Commissie drukt zich wat mij betreft dus nog voorzichtig uit.

4.4 De gezinsvoogd is geen kindbehartiger pur sang

Maar, zo zou men kunnen tegenwerpen, een kind dat onder toezicht staat of uit huis is geplaatst heeft toch altijd een gezinsvoogd die zijn of haar belangen behartigt? In zekere zin is dat ook zo, ware het niet dat een gecertificeerde instelling dusdanig onderdeel is van het jeugdbeschermingssysteem dat zij maar moeilijk een onafhankelijke rol kan vervullen als belangenbehartiger van het kind. Daarbij speelt mee dat de caseload van een gezinsvoogd erg groot is en de gezinsvoogd er in de praktijk veel te weinig aan toekomt

om kinderen regelmatig te spreken en met hen een vertrouwensband op te bouwen.²⁷ In die zin valt er qua praktische, onafhankelijke ondersteuning aan het kind weinig van de gezinsvoogd te verwachten. Overigens zou meer werk kunnen worden gemaakt van de verplichting om in het verzoekschrift te vermelden of, en zo ja, op welke wijze, de inhoud dan wel de strekking van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven (art. 799a lid 2 Rv). Met name bij verleningsverzoeken²⁸ en in procedures over kinderen jonger dan twaalf jaar wordt aan deze verplichting onvoldoende invulling gegeven.²⁹ Hierover zij tevens nog opgemerkt dat de verplichting dat een gecertificeerde instelling geen jeugdhulp aanbiedt (art. 3.2 lid 2 Jw) met gezond verstand moet worden gelezen. Het bouwen aan een vertrouwelijke en pedagogische band tussen de gezinsvoogd en het kind is immers nog steeds een taak van de gezinsvoogd.³⁰

5. De contouren van de regeling voor een bijzondere curator

Hoewel de aanbeveling om aan kinderen standaard een bijzondere curator toe te wijzen verdedigbaar is – in ieder geval als haalbare variant waarvoor voldoende draagvlak is – laat het Adviesrapport zich niet duidelijk uit over hoe de rol van een bijzondere curator dan vorm moet krijgen. Deze onduidelijkheid hangt mijns inziens samen met de stellingname van de Commissie ten aanzien van de procesonbekwaamheid van de minderjarige. Het lijkt erop dat de Commissie niet wil tornen aan het vigerende beginsel van procesonbekwaamheid van de minderjarige, maar dit als een gegeven hanteert.³¹ In een vergelijking met het rapport *Kind in proces* kan de aanbeveling om een bijzondere curator toe te voegen aan kinderen van alle leeftijden, ook ouder dan twaalf jaar, zelfs conservatief worden genoemd. Vermoedelijk heeft het uitgangspunt van haalbaarheid hierbij een rol gespeeld: de reactie van de minister voor Rechtsbescherming op het rapport *Kind in proces* was destijds zeer terughoudend³² en mogelijk ligt in de figuur van de bijzon-

25 Verwijzing naar Kamerbrief Plan ter verbetering van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming, 2 november 2022. De regels zijn vervat in de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex art. 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex art. 1:266 jo. art. 1:267 BW van de Raad voor Rechtsbijstand. De ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt, heeft/hebben recht op gratis bijstand van een advocaat. Wanneer ouders het kind niet samen dagelijks verzorgen en opvoeden, komt slechts een van de ouders in aanmerking voor gratis rechtsbijstand.

26 Adviesrapport, p. 110.

27 In mijn advocatenpraktijk maakte ik regelmatig mee dat gezinsvoogden nauwelijks rechtstreeks contact onderhielden met de betrokken kinderen, maar zich door andere professionals (de omgangsbegeleider, de pleegzorgmedewerker, de pleeg- of gezinshuisouder, etc.) lieten informeren over hoe het met de kinderen ging.

28 De Commissie doet de aanbeveling om art. 1:260 BW toe te voegen aan art. 799a lid 3 Rv.

29 Bruning e.a. 2020, p. 217.

30 Zie tevens par. 6.4.1 van het Samenvattend Kwaliteitskader Jeugdbescherming: “[d]e jeugdbescherming blijft gedurende het hele traject investeren in de relatie met het gezin; de ouders en het kind zelf. Door aan de relatie te blijven werken, wordt tevens de vertrouwensband onderhouden.” (Significant Public, Samenvattend kwaliteitskader jeugdbescherming. Een overzicht van normen en wettelijke bepalingen voor de jeugdbescherming, 9 februari 2023).

31 Adviesrapport, p. 45 en p. 54. Voor het beginsel van procesonbekwaamheid, zie *Kamerstukken II 1991/92, 22487*, nr. 3, p. 7 (MvT) en later door de Hoge Raad benadrukt, zie: HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535. De minderjarige wordt vertegenwoordigd door degene die met het gezag is belast (art. 1:245 lid 4 BW).

32 *Kamerstukken II 2020/21, 33836*, nr. 59 (Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal), 17 december 2020.

dere curator een politiek gulden middenweg besloten. Om de contouren voor de figuur van de bijzondere curator helderder te krijgen, zal ik aansluiten bij de elementen die de Commissie benoemt: er is iemand nodig die onpartijdig is en er echt voor het kind is, die ervoor zorgt dat het kind zijn stem kan laten horen en dat de belangen van het kind centraal staan.³³

5.1 *Onpartijdigheid en er echt voor het kind zijn*

Hierboven beschreef ik reeds dat een gezinsvoogd wel degelijk een band met het kind dient op te bouwen en zo goed mogelijk moet begeleiden, maar dat er te veel belangen meespelen (organisatiebelang, het belang van het plaatje van het hele gezin) om onpartijdigheid te kunnen garanderen. Gelet op het huidige wantrouwen van ouders en kinderen in het jeugdbeschermingssysteem, is onpartijdige en onafhankelijke steun wel echt nodig. Er 'echt' voor het kind zijn, is zo eenvoudig nog niet. Dit vereist een mix van juridische kennis (het kind heel goed kunnen informeren over wat er gaande is, wat de route is, etc.) en pedagogische vaardigheden. In de rechtsliteratuur is al eerder geconstateerd dat de bijzondere curator een instrument is geworden van de rechter (als deskundige) in plaats van een belangenbehartiger en procesondersteuner voor het kind.³⁴ Dit zal moeten veranderen, wil de toevoeging van een bijzondere curator in kinderbeschermingszaken een succes worden. Het toevoegen van een bijzondere curator aan alle kinderen die met een uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging te maken krijgen, is een bijzonder grote operatie die vereist dat er voldoende bijzondere curatoren voorhanden zijn en dat er werkafspraken in de sector worden gemaakt over wat de taak van een bijzondere curator in dit soort zaken behelst. Een aanzet: artikel 1:250 BW zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgebreid met een derde lid: 'in geval van procedures met betrekking tot (verlenging van) (spoed)uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW of 1:265c lid 2 BW en gezagsbeëindiging ex de artikelen 1:266 juncto 1:267 BW benoemt de kinderrechter een bijzondere curator om de minderjarige, zowel in als buiten rechte, te vertegenwoordigen.' Eventueel zou er eerst voor een pilotvorm kunnen worden gekozen waarbij een tijdelijke beleidsregel van de Raad voor Rechtsbijstand wordt ontworpen in het kader van begunstigend beleid (art. 43 lid 1 en 2 Wrb).³⁵

5.2 *Het kind kan zijn stem laten horen en de belangen van het kind staan centraal*

Een bijzondere curator moet er in de eerste plaats voor zorgen dat het kind zijn stem kan laten horen. Die stem mag in het besluitvormingsproces niet worden gemist. De bijzondere curator is er in de tweede plaats voor om te garanderen dat de belangen van het kind centraal worden gesteld. Goedbeschouwd is dit de taak van iedere professional die betrokken is bij kinderbeschermingsmaatregelen, maar uit opeenvolgende onderzoeken en het maatschappelijk debat blijkt dat de positie van het kind nu veel te kwetsbaar is en maar al te gemakkelijk ondergesneeuwd raakt.

Wat mij betreft komt de bijzondere curator niet in de plaats van het direct horen van kinderen door de kinderrechter. De bijzondere curator kan het kind daar wel op voorbereiden en kan het kind eventueel vergezellen (al kan dit even goed iemand zijn met wie het kind vertrouwd is, bijv. een schoolvriendinnetje). Dit vraagt om afstemming van rollen en verantwoordelijkheden met andere professionals.³⁶ Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de rol van een bijzondere curator bij dit soort zittingen botst met de rol die een zittingsvertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming heeft, al is mijn ervaring dat de Raad voor de Kinderbescherming direct de vertaalslag maakt naar wat in de gegeven situatie in het belang van het kind is. Daarbij dient niet vergeten te worden dat in veel gevallen de Raad voor de Kinderbescherming tevens de verzoekende (en dus niet de onafhankelijke) partij is.³⁷ De stem van het kind presenteren en een belangenafweging maken zijn echt twee verschillende dingen, zo blijkt onder meer uit de uitspraak *B.J. en P.J. t. Tsjechië*. Deze uitspraak laat vooral zien dat een bijzondere curator er in de eerste plaats is voor het kind zelf.

6. *Afsluiting*

Kinderen moeten beter gehoord worden en meer serieus worden genomen wanneer de overheid bij gezinnen over de drempel komt, hetzij vrijwillig, hetzij onvrijwillig. In het Adviesrapport wordt een breed gedeelde opvatting verwoord dat er nu echt werk moet worden gemaakt van hulp en ondersteuning aan kinderen, zoals artikel 12 IVRK, serieus wordt genomen. In deze bijdrage is met name ingezoomd op ondersteuning in de vorm van een bijzondere curator. Hoewel de aanbevelingen van de Commissie zeker sympathiek zijn en in het huidige debat wellicht ook haalbaar, zijn de plannen nog niet uitgewerkt. Het lijkt mij in ieder geval verstandig om eerst te focussen op de bijzondere curator in juridische procedures en pas daarna een werkwijze rondom de bijzondere curator in een RVT-setting te ontwerpen. Ik zou ervoor willen pleiten dat de specialisatie civiel jeugdrechtadvocaat opnieuw onder de loep wordt genomen. Het

33 Adviesrapport, p. 56.

34 Bruning e.a. 2020, p. 263-264; J.E. Doek, 'De bijzondere curator: een counsel for the child of een instrument van de rechtbank?', in: V. Smits, R. de Jong & A. van der Linden (red.), *In verbondenheid. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Paul Vlaardingerbroek ter gelegenheid van zijn emiraat*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

35 Verwijzing naar Kamerbrief Plan ter verbetering van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming, 2 november 2022. De regels zijn vervat in de Tijdelijke beleidsregel pilot kosteloze rechtsbijstand procedures in eerste aanleg met betrekking tot (spoed)uithuisplaatsing ex art. 1:265b BW en gezagsbeëindiging ex art. 1:266 jo. art. 1:267 BW van de Raad voor Rechtsbijstand. De ouder(s) met gezag of derde(n) met voogdij die het kind als behorende tot zijn gezin dagelijks verzorgt en opvoedt, heeft/hebben recht op gratis bijstand van een advocaat. Wanneer ouders het kind niet samen dagelijks verzorgen en opvoeden, komt slechts een van de ouders in aanmerking voor gratis rechtsbijstand.

36 Zie ook de Richtlijn uithuisplaatsing en terugplaatsing, hfst. 4: 'Begeleiden bij uithuisplaatsing en terugplaatsing, rollen en verantwoordelijkheden'.

37 Om de onafhankelijke positie van de Raad voor de Kinderbescherming nog meer te benadrukken, moet nader worden onderzocht of de rekwettrerende taak van de Raad bij de Raad belegd dient te blijven. Wellicht is ook een model denkbaar waarbij de Raad meer opschuift in de rol van onafhankelijk adviseur van de kinderrechter.

zou waardevol zijn wanneer de opleiding wordt uitgebreid met een training van pedagogische kennis en vaardigheden, rapportagevaardigheden en extra kennis en vaardigheden rondom het perspectiefbesluit, zodat jeugdrechtsadvocaten ook als bijzondere curatoren kunnen worden benoemd. Deze specialisatie is thans versmald tot rechtshulp aan kinderen in gesloten jeugdhulp: om de specialisatie te kunnen behouden moeten advocaten per jaar zes machtigingen gesloten jeugdhulp toegevoegd krijgen. Dit is bijna ondoenlijk, gelet op de afbouw van de gesloten jeugdhulp. Ook vanuit dat oogpunt is het waardevol om de specialisatie meer inhoud te geven.

6.1 *Een bijzondere curator voor kinderen in een echtscheidingsprocedure?*

Ten slotte, moeten alle kinderen in echtscheidingsprocedures ook een bijzondere curator krijgen? Kinderbeschermingsmaatregelen veronderstellen een disbalans in de procesverhoudingen en vanuit het oogpunt van 'equality of arms' moet meer werk worden gemaakt van het praktisch ondersteunen van kinderen dan wanneer er tussen partijen wordt geprocedeerd, zoals bij een echtscheidingsprocedure het geval is. Wat mij betreft kan deze aanbeveling van de Commissie dan ook niet zomaar worden doorgetrokken naar kinderen in echtscheidingsprocedures. Dat neemt niet weg dat orthopedagogisch geschoolde bijzondere curatoren een belangrijke rol spelen wanneer het loyaliteitsconflict van een kind zeer complex wordt. De taak van een bijzondere curator is er in dat geval voornamelijk op gericht om gedragswetenschappelijke onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarnaast kan ik mij bijvoorbeeld voorstellen dat een bijzondere curator vaker zou kunnen worden toegewezen in zogenoemde 'verhuizaken', omdat de belangenafweging in dit soort zaken erg complex is en het daarom des te moeilijker is om de stem en de belangen van het kind helder over het voetlicht te brengen. Andersom zou men voor de invulling van het bijzondere curatorschap in kinderbeschermingszaken te rade kunnen gaan bij de beroepsorganisatie Kindbehartiger, met name als het gaat om de vraag hoe praktische ondersteuning van het kind eruit kan zien.³⁸ Of kinderen nu met echtscheiding of met een kinderbeschermingsmaatregel te maken krijgen, zij kunnen allemaal hulp en steun in zo'n periode goed gebruiken. Dit hoeft in eerste instantie geen jeugdhulp of de inzet van een bijzondere curator te zijn, maar vraagt om geïnteresseerde en betrokken volwassenen in de buurt (familie, school, kerken, burens, etc.). *It takes a village* geldt dan des te meer.

38 www.kindbehartiger.nl.