

Evaluatieonderzoek Pilot gezamenlijke toegang voor ouders

Christina Jeppesen de Boer, Inge van der Valk,
Marit Buddenbaum, Wendy Schrama,
Susan Branje, Carl Koopmans

September 2024

Colofon

Opdrachtgever

Raad voor de rechtspraak

Postbus 90613

2509 LP Den Haag

UCERF, Universiteit Utrecht en Jeugd en gezin, Faculteit Sociale wetenschappen,
Universiteit Utrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Auteurs

Dr. Christina Jeppesen de Boer

Dr. Inge van der Valk

Mr. drs. Marit Buddenbaum

Prof. dr. Wendy Schrama

Prof. dr. Susan Branje

Prof. dr. Carl Koopmans

De leescommissie van dit literatuuronderzoek bestond uit:

Voorzitter Nick Huls

Marion Beckers

Esther Kluwer

Dianne Kroezen

Jeanette Kok

Saskia Sickling, Ashley Karsemeier, Raad voor de Rechtspraak

Bianca Poldervaart, Tim Mulder, Sil van Bekum, Mandy Fierstra, Raad voor de Kinderbescherming

Uitgever


Xerox | OSAGE, Utrecht

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht



Evaluatieonderzoek
Pilot gezamenlijke
toegang voor ouders

Inhoudsopgave

Deel I: Introductie en opzet onderzoek	7
1. Achtergrond van het onderzoek	8
2. De pilot	10
3. De onderzoeksvragen	13
4. Evaluatieonderzoek: doelen en methode	14
4.1. Inleiding	14
4.2. Aandachtspunten	14
4.3. Doel en methode evaluatieonderzoek	15
5. Opzet van het rapport	19
Deel II: Resultaten evaluatieonderzoek	20
1. Inleiding	21
2. Beleidstheorie	22
2.1. Veronderstellingen	22
2.2. Selectiecriteria voor toelating tot de pilotprocedure	30
2.3. Grondslagen voor de pilotprocedure	31
2.4. Rechtsstaat en procesbeginselen bij de pilotprocedure	32
3. Onderzoeksresultaten procesevaluatie	50
3.1. Resultaten monitoringsysteem van de PGTO en controlerechtbanken	50
3.2. Verslag en analyse van geobserveerde zittingen	60
3.3. Verslag van interviews en vragenlijsten advocaten	82
3.4. Verslag van interviews met zittingsvertegenwoordigers RvdK	93
3.5. Verslag van interviews met ouders	100
3.6. Verslag van interviews met de pilotrechtbanken	110
3.7. Kosten-batenanalyse	121

Deel III: Conclusie	128
1. Inleiding evaluatieresultaten	129
1.1. De onderzoeksvragen	129
1.2. De ontwikkeling van de innovatieve werkwijze	130
1.3. De uitvoering van de pilot en de instroom van pilotzaken	131
2. Resultaten procesevaluatie	133
2.1. PGTO-voortraject	133
2.2. PGTO-zitting	134
2.3. Uitkomst in de PGTO: Schikking of (deel)uitspraak	138
2.4. De-escalatie in de PGTO	138
2.5. Procesbeginselen in de PGTO	140
2.6. Conclusie en aandachtspunten PGTO	142
3. Opschaling	144
Kosten-baten analyse	145
Tot slot	146
Bijlagen	147
Bijlage 1: Observatieschema	148
Bijlage 2: Vragenlijst advocaten interviews	151
Bijlage 3: Vragenlijst advocaten survey	153
Bijlage 4: Vragenlijst RVDK medewerkers	154
Bijlage 5: Vragenlijst ouders	156
Bijlage 6: Vragenlijst pilotrechters	159

**DEEL I:
INTRODUCTIE EN
OPZET ONDERZOEK**

Achtergrond van het onderzoek

In deze rapportage wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek naar de pilot gezamenlijke toegang voor ouders bij scheiding (hierna: PGTO of pilotprocedure). De pilot liep van 2020-2023 bij de rechtbanken Oost-Brabant en Den Haag. Scheidende ouders die minderjarige kinderen hebben, kunnen zich met deze nieuw vormgegeven procedure gezamenlijk tot de rechter wenden (gezamenlijke toegang ouders). Het achterliggende idee is dat van deze nieuwe procedure en behandeling van de zaak een de-escalerende werking uitgaat. Dit wordt hierna in meer detail uiteengezet.

De pilot is tot stand gekomen in het licht van de toegenomen aandacht voor complexe scheidingen met kinderen in de afgelopen tien jaar. Die aandacht is breed gedeeld door beleidsmakers, de wetgever, de Raad voor de rechtspraak, ketenpartners, de rechtspraak en academici. Centraal staan de zorgen over de negatieve gevolgen van complexe scheidingen voor kinderen en ouders. In de Tweede Kamer zijn diverse debatten gevoerd op basis waarvan uiteenlopende beleidsmaatregelen zijn genomen. Een in 2014 opgesteld uitvoeringsplan van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de positie van kinderen in een hoog conflictueuze scheiding te verbeteren, is daar een onderdeel van.¹ Dit plan richtte zich op het voorkomen, vroegtijdig signaleren en beperken van de gevolgen van een complexe scheiding. De overheid heeft vervolgens verschillende initiatieven ondernomen om het aantal complexe scheidingen terug te dringen. De Raad voor de rechtspraak heeft in 2016 een aantal suggesties voor de kortere en langere termijn gedaan in het 'Visiedocument Rechtspraak, (echt)scheiding ouders met kinderen'.² De pilot gezamenlijk toegang ouders is een uitwerking van dit Visiedocument. Verder zijn er in opdracht, al dan niet na moties in de Tweede Kamer, onderzoeken verricht naar diverse aspecten rondom scheiding: naar woonarrangementen van kinderen na scheiding, naar naleving van afspraken over omgangsafspraken na scheiding en naar het nut van een wettelijke

1 Kamerstukken II, 2013/14 33 836, nr. 3.

2 Raad voor de rechtspraak, Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen, 10 oktober 2016, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/visiedocument-vechtscheidingen.pdf>.

norm van gelijkwaardig ouderschap en de gezinsadvocaat.³ In 2022 presenteerde het Platform en uitvoeringsprogramma 'Scheiden zonder schade' een eindrapport met activiteiten en ideeën om complexe scheidingen tegen te gaan.⁴ In de regiolabs Oost-Brabant en Den Haag⁵ is een pilot ontwikkeld en gedraaid over de rol van de gezinsvertegenwoordiger in scheidingszaken⁶ en over de gezamenlijke toegang voor ouders.

Specifiek vanuit de Agenda van de Rechtspraak 2015-2020 is snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak als strategisch speerpunt genoemd met als overkoepelend thema 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER). In het kader van MER zijn vanuit de rechtspraak uiteenlopende plannen gemaakt waarbij vijf specifieke aandachtsgebieden zijn benoemd.⁷ Een daarvan betreft complexe scheidingen en de pilot 'Procedure gezamenlijke toegang voor ouders' valt daaronder. Het doel van de evaluatie van de pilot gezamenlijke toegang is om primair de Raad voor de rechtspraak te informeren over het verloop en de resultaten van de pilot. Daarmee kunnen na afloop van de pilotperiode beslissingen worden genomen over de in de pilot beproefde werkwijze.

- 3 T. Geurts, Woonarrangementen van kinderen na scheiding, contactverlies met de uitwonende ouder en de effectiviteit van het ouderschapsplan, Bevindingen uit recente promotieonderzoeken, Memorandum 2017-1, Den Haag: WODC, 2017; M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenbergh, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, Naleving van contact-/ omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2019; S. Berends en L. Buimers, Omgangsregelingen na scheiding, Regioplan 2020; G.J. Bonsel, S.A. Öztürk, B. Boogaarts, A. Weynschenk, GA zo door! Verslag feitenonderzoek professionele ervaringen, Gezinsadvocaat-procedure, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda Nummer 3, september 2023.
- 4 Eindrapportage Scheiden zonder schade, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/22/tk-bijlage-2-scheiden-eindrapport> maart 2022. Dit was een samenwerking van de ministeries van JenV en VWS in partnerschap met de VNG en een groot aantal maatschappelijke organisaties onder leiding van André Rouvoet.
- 5 De regiolabs steunen op twee pijlers, aan de ene kant de rechtspraak, en aan de andere kant de gemeenten, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdbescherming, S.M.J. Korthuis-Becks, H.M. Boone, Naar een nieuwe scheidingsprocedure: de procedure gezamenlijke toegang ouders, EB 2021/31, p. 2.
- 6 Scheiden zonder schade, Kansrijke elementen Pilot gezinsvertegenwoordiger, februari 2022.
- 7 B. Marseille, Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?, Rechtstreeks 3/2022, p. 32-47.

De pilot

Bij aanvang van het onderzoek was de volgende informatie bekend over de inrichting van de pilot: de Startnotitie, getiteld 'Evaluatie van de pilot 'Procedure gezamenlijke toegang voor ouders' van de Raad voor de rechtspraak, het projectplan en de uitvoeringsplannen. Verder ontvingen de onderzoekers de procesregels en de deelnameformulieren. Daarin zijn gedurende het traject veranderingen doorgevoerd, die later beschreven worden.

De pilot bij de rechtbanken Oost-Brabant, locatie Den Bosch, en Den Haag had tot doel het ontwikkelen en testen van een nieuwe procedure voor familierechtelijke geschillen waarbij kinderen betrokken zijn.⁸ Het gaat bij beide rechtbanken om (echt)scheidingsprocedures en andere soorten procedures, bijvoorbeeld wijzigingen in de zorgregeling, gezag en omgang. Een derde type procedure die in de pilot in Den Haag wordt meegenomen in de context van een scheiding is, zijn kindbeschermingsmaatregelen.⁹

De nieuwe procedure is gericht op de-escalatie van familierechtelijke geschillen. Beoogd wordt daarnaast een betere verbinding te maken met hulpverlening aan gezinnen in scheidingsituaties. Nieuw aan deze procedure is dat de zitting snel, namelijk binnen zes weken, volgt; dat de rechter voorafgaand aan de zitting regie voert bijvoorbeeld door ontbrekende informatie op te vragen; dat de rechter actief regie voert op de zitting en op het vervolgetraject en dat de uitspraak waar mogelijk mondeling plaatsvindt. Tenslotte is er meer ruimte voor het horen van kinderen in de pilot dan in vergelijkbare procedures die geen deel uit maken van de pilot. Ten eerste worden kinderen in de pilot gehoord voor de zittingsdag en wordt ook aan kinderen jonger dan twaalf die mogelijkheid geboden. Ten tweede wordt het mogelijk voor het kind een steunfiguur mee te nemen naar het gesprek met de rechter.¹⁰

8 S.M.J. Korhuis-Becks & H.M. Boone, Naar een nieuwe scheidingsprocedure: de procedure gezamenlijke toegang ouders, EB 2021/31. Zie ook de informatie voor burgers: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Paginas/procedure-gezamenlijke-toegang-ouders.aspx>.

9 Het verschil bij de twee rechtbanken is voornamelijk van organisatorische aard, zie verder het Projectplan p. 12.

10 Projectplan p. 12.

Aan de hand van het projectplan kan de inrichting van de pilot in beide rechtbanken als volgt worden beschreven:

1. De procedure is gericht op ouders die niet zelf tot (volledige) overeenstemming kunnen komen over de te maken afspraken rondom hun scheiding, maar van wie wel de verwachting bestaat dat ze in geval van een snelle tussenkomst van de rechter tot (deel)afspraken kunnen komen;
2. De geschillen tussen ouders hebben betrekking op gezag, regeling van de zorg- of opvoedtaken, partner- of kinderalimentatie, de woning of de vermogensrechtelijke afwikkeling van hun relatie. In beginsel mogen zich ook ouders voor deelname aan de procedure gezamenlijke toegang melden die al in andere procedures zijn verwickeld, zoals een ondertoezichtstelling.¹¹
3. Ouders hebben elk een eigen advocaat, of laten zich gezamenlijk door een advocaat of advocaat-mediator bijstaan;
4. Deelnameformulieren voor de procedure moeten door beide advocaten en beide ouders ondertekend worden. Ook overige stukken moeten tijdens de procedure steeds gezamenlijk worden ingediend;
5. De procedure is snel: binnen vijf werkdagen na ontvangst van het deelnameformulier laat de griffie weten of de zaak al dan niet in aanmerking komt voor behandeling in de pilotprocedure. Binnen zes werkdagen na bericht van toelating tot de pilotprocedure dienen partijen een papieren exemplaar van het deelnameformulier met bijlagen bij de griffie in. Binnen zes dagen na ontvangst hiervan, bericht de griffie partijen over de datum en het tijdstip van mondelinge behandeling die binnen vier tot zes weken na acceptatie van de aanmelding plaatsvindt;
6. Ouders zijn voor de behandeling van hun zaak in de pilotprocedure slechts eenmaal griffierecht verschuldigd, bij de indiening van het verzoekschrift. Zij betalen elk de helft van het verschuldigde tarief;
7. Tijdens de mondelinge behandeling zullen alle geschilpunten die door partijen zijn aangedragen worden behandeld waarbij het de bedoeling is dat ouders zelf aan het woord zijn; er zullen dan ook geen pleitnota's mogen worden voorgedragen. De rechter zal expliciet een minnelijke regeling beproeven en waar nodig (snel) beslissen. Bij de mondelinge behandeling kunnen ook ondersteunende personen voor het kind, vertegenwoordigers van hulpverlenende instanties of deskundigen worden opgeroepen;
8. Zowel partijen als de rechter kunnen tussentijds de pilotprocedure stopzetten, waarna de procedure zal worden voortgezet als reguliere procedure op tegenspraak.

11 Projectplan p. 9.

De pilot

In de pilot zal bovendien worden geëxperimenteerd met verschillende nieuwe koppelingen tussen zorg en recht, zoals door schriftelijke informatieoverdracht, vertegenwoordiging ter zitting, informatieoverdracht ter zitting en samenwerking van advocaten met het scheidingsloket.

De werkhypothesen die de aan de pilot deelnemende rechtbanken hebben geformuleerd zijn als volgt:

1. De huidige schriftelijke procedure verleidt ouders tot het innemen van een escalerende proceshouding;
2. De tijd die een procedure in de huidige procespraktijk in beslag neemt, werkt conflictverhogend;
3. Voor een juiste en tijdige afdoening door de rechter is het essentieel dat de voor de te nemen beslissingen relevante informatie tijdens de eerste zitting beschikbaar is.

Op basis van deze veronderstellingen wordt verwacht met de PGTO het volgende te bewerkstelligen:

1. Ouders en hun advocaten worden verleid tot het innemen van een de-escalerende proceshouding;
2. Ouders kunnen sneller bij de rechter komen;
3. Prikkel in de procedure zorgen dat ouders alle informatie voorafgaand aan de zitting beschikbaar stellen;
4. De procedure maakt het mogelijk dat de rechter kan bewerkstelligen dat alle informatie op zitting beschikbaar is.

Aangenomen wordt dat conflict tussen partijen wordt voorkomen of beperkt, omdat: (1) ouders (op onderdelen) tot overeenstemming kunnen komen, (2) er door de juiste conflictdiagnose eerder de juiste hulpverlening kan worden ingezet en (3) ouders een uitspraak van de rechter vaker zullen accepteren. Daarbij geldt de aanname dat PGTO (extra) schade aan de ouderrelatie voorkomt dan wel beperkt, en zo (extra) schade aan de kinderen voorkomt of beperkt.

De onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie van de pilot gezamenlijke toegang is om primair de Raad voor de rechtspraak te informeren over het verloop en de resultaten van de pilot. De evaluatie geeft daarmee informatie op basis waarvan de Raad voor de rechtspraak beslissingen kan nemen over het continueren en eventueel opschalen van de in de pilot gerealiseerde werkwijze. Met opschaalbaarheid wordt bedoeld dat de werkwijze replicerbaar is voor andere rechtbanken en dat is afhankelijk van de vraag of de gemeten effecten zodanig positief zijn en de kostenbatenverhouding dit rechtvaardigt.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in het onderzoek:

1. Hoe is de ontwikkeling van de innovatieve werkwijze verlopen?
2. Is de pilot uitgevoerd volgens plan?
3. Hoe ervaren/waarderen betrokkenen de pilot?
4. Wat is het bereik (aantallen deelnemers en uitvoerders) van de pilot?
5. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de pilot?
6. Welke aanbevelingen kunnen er aan de hand van de procesevaluatie worden gedaan voor verbetering van de pilot?
7. Wat zijn de effecten van de pilot gezamenlijk toegang op het inzetten van hoger beroep of nieuwe procedures?
8. Wat zijn de effecten van de pilot gezamenlijk toegang op ondertoezichtstellingen of wijzigingen in het gezag?
9. Wat zijn de effecten van de pilot op ouderlijke conflicten en stress, ouderlijke empowerment en acceptatie en ouderlijke welbevinden?
10. Welke neveneffecten zijn er, hoe moeten deze gewaardeerd worden?
11. Wat zijn de effecten van de pilot voor ketenpartners?
12. Is de werkwijze opschaalbaar?

Een aantal van deze onderzoeksvragen heeft betrekking op de effecten van de pilotprocedure en zal op dit moment en/of helemaal niet beantwoord kunnen worden. Dit betreft de vragen 7) over hoger beroep procedures; 8) over ondertoezichtstellingen en wijzigingen in het gezag en 9) over ouderlijke conflicten etc. De redenen hiervoor zijn dat deze gegevens op het moment van dit evaluatierapport nog niet beschikbaar zijn en deels omdat er weinig en deels onvolledige data verzameld zijn. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Evaluatieonderzoek: doelen en methode

4.1. Inleiding

Deze evaluatierapportage bestaat uit een procesevaluatie en een kosten-batenanalyse.¹² Het evaluatieonderzoek is gaandeweg ingrijpend aangepast, omdat de instroom van pilotzaken sterk tegenviel (in totaal 46 pilotzaken waar de verwachting 100-200 was) en er (hierdoor) ook weinig kwantitatieve data uit het surveyonderzoek beschikbaar waren. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is besloten de nadruk te leggen op een meer kwalitatieve benadering met een focus op observaties van pilot- en reguliere zittingen en interviews met bij de pilot betrokken professionals en ouders. In dit evaluatierapport zullen deze onderzoeksverslagen apart worden weergegeven in Deel II.

In het oorspronkelijk plan was voorzien in een tussenrapportage na afloop van de pilotperiode op 1 oktober 2023 (procesevaluatie) en een eindrapportage (effectevaluatie - nameting van effecten en tevredenheid van ouders). In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is besloten dat de tussenrapportage de vorm krijgt van een eindrapportage. Daarbij zal de nameting van effecten vervroegd plaatsvinden (eind 2024) en weergegeven worden in een beknopt verslag dat afzonderlijk opgeleverd wordt op een later moment.

De uitwerking van onderzoeksdoelen en methode wordt hier vervolgens kort toegelicht. In Deel II wordt meer uitgebreid ingegaan op de methode per onderdeel. Hiervoor beschrijven wij eerst enkele aandachtspunten en risico's.

4.2. Aandachtspunten

Vooraf worden enkele algemene opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op het verloop van het onderzoek en de wijze waarop de onderzoekers betrokken waren in de inleidende fase van het opzetten en uitwerken van de pilot.

Voorzien was dat de pilot een *'moving target'* zou zijn, waarbij zich tijdens de uitvoering wijzigingen zouden voordoen. Een aantal wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke ideeën werd al vroeg duidelijk, zoals het voornemen om gedurende de pilot kinderen jonger dan twaalf jaar te horen, en ook de aanwezigheid van een eventuele steunfiguur hierbij. Verder was nieuw het voornemen om gedurende de pilot de samenwerking met ketenpartners te verbeteren, waarvoor in de startnotitie diverse manieren worden beschreven. Het evaluatieonderzoek zou met alle

12 Deel II.

eventuele aanpassingen dienen mee te bewegen. Vanaf de beginperiode hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de betrokken rechters en projectleiders en feedback gegeven op de ontvangen stukken zoals het 'deelnameformulier' dat gebruikt werd voor de nieuwe procedure, de informatievoorziening over de pilot en de opgestelde procesregels. De onafhankelijkheid van de onderzoekers is bewaakt door voorafgaand aan elk onderzoeksonderdeel de vragen gezamenlijk vast te leggen en door elk onderdeel met minimaal twee onderzoekers uit te voeren. Ook is gepoogd door de rechtbanken gemaakte wijzigingen aan de pilot bij te houden (bijvoorbeeld de vereenvoudiging van het deelnameformulier en de wijzigingen in selectiecriteria). Problemen waar het onderzoeksteam gaandeweg op stuitte hadden deels te maken met de coronamaatregelen. Alle besprekingen met deelnemende rechtbanken (pilot en controlerechtbanken) werden online gehouden. Dit is als minder informatief ervaren. Ook zijn belangrijke inzichten onder andere over de opzet van de pilot pas in een later stadium ontvangen. Het werd voor de onderzoekers ook pas laat (2022) mogelijk pilot- en controlezittingen te observeren. Dit alles had implicaties voor de kennis die de onderzoekers hadden over de pilot. Verder bleek het lastig het onderzoek bij de controlerechtbanken te starten en eenmaal gestart waren er structurele problemen met het verkrijgen van de benodigde gegevens.

De lage deelname van ouders aan de pilot heeft belangrijke implicaties gehad voor het onderzoeksdesign dat meer kwalitatief is ingestoken dan de bedoeling was (zie verder hierna). Ten slotte hebben zich veel wisselingen in personeel voorgedaan bij de pilot- en controlerechtbanken, hetgeen de continuïteit en kennis over de pilot en communicatie niet ten goede kwam.

4.3. Doel en methode evaluatieonderzoek

4.3.1. Onderzoeksdoelen

Beleidstheorie

Aan het begin van de onderzoeksperiode is de beleidstheorie van de PGTO geëxpliciteerd door het onderzoeksteam. De beleidstheorie is de omschrijving van alle veronderstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen. Daarbij behoort ook het expliceren van relevante rechtsstatelijke principes en het schetsen van het relevante echtscheidingsprocesrecht. De volgende stap was het opstellen van een monitoringsysteem van gegevens over de procedures bij de pilot- en controlerechtbanken. Daarin is vastgelegd welke informatie nodig was voor het evaluatieonderzoek en dus gedurende de looptijd van de pilot moest worden

Evaluatieonderzoek: doelen en methode

bijgehouden. Vervolgens is het surveyonderzoek opgezet met vragenlijsten voor ouders, kinderen en advocaten.

Procesevaluatie

Het doel van de procesevaluatie van dit evaluatieonderzoek is met name het meten van de tevredenheid van deelnemende ouders en kinderen. In de startnotitie wordt dit afgebakend tot: "Deelnemende ouders en kinderen zijn een maand na de eindbeschikking of schikking ten opzichte van een controlegroep uit de reguliere procedure tevredener met de uitkomst van het geding". Wat meer ingezoomd op de aspecten van deze tevredenheid, heeft de procesevaluatie tot doel om vast te stellen wat er goed gaat bij de ontwikkelde werkwijze in de pilot, en waar mogelijkheden voor verbetering liggen. Daarbij zijn zowel de totstandkoming als implementatie van de werkwijze onderdeel van de evaluatie. Er dient in kaart te worden gebracht wat er nodig is om op een goede wijze uitvoering te geven aan de pilot en wat de meest cruciale aspecten daarbij zijn. Tevens zal op basis van de procesevaluatie de vraag beantwoord worden of de pilot is uitgevoerd als beoogd, in de verschillende fases van de pilot. Het doel m.b.t. het meten van de tevredenheid van ouders en kinderen zal door de lage respons op de survey niet kunnen worden behaald anders dan door de eind 2023 gehouden interviews met ouders.

Effectevaluatie

Het doel van de effectevaluatie van dit evaluatieonderzoek is tweeledig: (1) nagaan of ouders minder vaak een hoger beroep instellen in de drie jaren na het indienen van de deelnameformulieren en minder nieuwe procedures tegen elkaar beginnen dan ouders uit de controlegroep en/of ouders van zaken die zich voorafgaand aan de pilot hebben afgespeeld; (2) toetsen of deelnemende gezinnen drie jaar na het indienen van het deelnameformulier minder vaak betrokken zijn bij verzoeken om ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing van een of meer kinderen en/of beëindiging van het gezag van één of beide ouders dan ouders uit de controlegroep en/of ouders van zaken voorafgaand aan de pilot. Verder was het doel in de effectevaluatie te toetsen wat de effecten van de pilot zijn op ouderlijke conflicten (stress, empowerment van ouders, acceptatie en ouderlijk welbevinden).

Voor de effectevaluatie is van belang dat op het moment van de onderhavige rapportage geen uitspraken gedaan kunnen worden over het aantal hoger beroepsprocedures, vervolprocedures en verzoeken tot ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing en/of beëindiging gezag. De periode van drie jaar is namelijk voor de meeste procedures nog niet voorbij. Daarnaast is voor de effectevaluatie vereist dat er voldoende data zijn verzameld door de controlerechtbanken. Tot nu toe zijn de

verzamelde data in het monitoringsysteem van de controlerechtbanken onvolledig. Het is een optie dat dit alsnog kan bij de nameting mits er wel voldoende goed geregistreerde data zijn. Het doel m.b.t. het onderzoeken van het effect van de pilot op ouderlijke conflicten zal door de lage respons op de survey niet kunnen worden gemeten anders dan door de eind 2023 gehouden ouderinterviews.

Kosten-baten analyse

Bij de kosten-baten analyse zullen de kosten zo goed mogelijk in kaart worden gebracht waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ontwikkelkosten, de invoeringskosten en de uitvoeringskosten. Deze kosten worden vervolgens gerelateerd aan de kosten in de reguliere werkwijze en aan de baten. Daarbij gaat het ook om de niet (direct) op geld gewaardeerde maatschappelijke baten. De kosten-baten analyse is uitgevoerd door prof. Carl Koopmans.

4.3.2. *Methoden*

Monitoringsysteem

Voor het evaluatieonderzoek is een monitoringsysteem opgesteld waarin informatie door de rechtbanken is bijgehouden over pilotzaken en controlezaken (rechtbanken Gelderland en Rotterdam). De methode wordt nader toegelicht in de Kwantitatieve analyse van monitoringdata (Deel II 3.1.).

Surveys

Ouders die de pilotprocedure doorliepen kregen op zitting en per mail een online vragenlijst waarbij zij bevestigd werden over hun tevredenheid en ervaring met de procedure. Ook werden kinderen bevestigd. Door de lage instroom in combinatie met de lage respons is hier geen representatieve data verzameld. Beoogd werd minimaal 50 ouderparen per pilotrechtbank in totaal minimaal 100 ouderparen of minimum 200 ouders) en daarbij minimaal 40 kinderen. Ondanks tussentijdse aanpassingen bedroeg de uiteindelijke respons echter slechts 6 bij ouders en 0 bij kinderen. De survey onder advocaten is wel (deels) geslaagd. Deze antwoorden zijn geïntegreerd met de resultaten uit de advocateninterviews. Zie verder in het verslag onder methode (Deel II 3.3.).

Interviews

Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met advocaten, zittingsvertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming, ouders en advocaten. Beoogd werd vier interviews met ouders te houden per pilotrechtbank, in totaal dus acht. Echter door onvoldoende bereidheid van ouders om mee te werken

Evaluatieonderzoek: doelen en methode

is, zijn zeven ouderinterviews gehouden (zie verder Deel II onder 3.5.). Om na te gaan wat de effecten zijn voor ketenpartners zijn zes interviews gehouden met zittingsvertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming die op een PGTO-zitting aanwezig zijn geweest (Deel II onder 3.4.). De interviews met de advocaten waren oorspronkelijk niet voorzien, maar zijn toegevoegd om de kwalitatieve analyse te versterken (Deel II onder 3.3.). Ten slotte is zoals beoogd een groepsinterview met de bij de pilot betrokken rechters en juridische medewerkers gehouden bij de twee rechtbanken nadat de pilotperiode voorbij was (eind 2023). Zie verder de toelichting van methode in de interviewverslagen (Deel II 3.3. – 3.6.).

Observaties

Er vonden observaties plaats van PGTO-zittingen en reguliere zittingen (o.a. bij de controlerechtbanken Gelderland en Rotterdam) door twee onderzoekers (een jurist en een sociaalwetenschapper). Het was oorspronkelijk niet het plan ook reguliere zittingen te observeren. Hiervoor is gekozen om beter zicht te hebben op de vraag of en hoe de pilotprocedure anders is dan de reguliere procedure. Bij de observaties vulden beide onderzoekers een vooraf opgesteld formulier met een aantal kenmerken in. De verslagen zijn daarna uitgeschreven. In totaal zijn 15 PGTO-zittingen geobserveerd en 7 controlezittingen.¹³ Zie verder het verslag en analyse in Deel II onder 3.2.

Kosten-baten analyse

Er is een analyse uitgevoerd van de kosten en baten van de pilot. Gezien de beperkte omvang van de pilot gaat het om een 'MKBA als denkkader'. Daarin worden kosten en baten geïdentificeerd maar (nog) niet in geld uitgedrukt. Wel wordt aangegeven welke partijen (stakeholders) de kosten en baten ondervinden.

13 Er zijn 15 controlezittingen geobserveerd, maar pas op zitting bleek dat van goede vergelijkbaarheid met de PGTO niet altijd sprake was, bijvoorbeeld omdat een ouder niet aanwezig was op de zitting.

Opzet van het rapport

In Deel II volgt eerst de eerder opgestelde en aangepaste Beleidstheorie. Vervolgens volgen in aparte verslagen de uitkomsten van het evaluatieonderzoek in feite de procesevaluatie:

- a. Resultaten monitoringsysteem van de PGTO en controlerechtbanken (3.1.);
- b. Verslag en analyse van geobserveerde pilotzittingen (3.2.);
- c. Verslag van interviews en vragenlijsten advocaten (3.3.);
- d. Verslag van interviews met zittingsvertegenwoordigers RvdK (3.4);
- e. Verslag van interviews met ouders (3.5.);
- f. Verslag van interviews met de pilotrechtbanken (3.6.);
- g. Kosten-baten analyse (3.7.)

In Deel III volgen de (voorlopige) antwoorden op de onderzoeksvragen waarbij integratie van bovenstaande onderdelen van het evaluatieonderzoek plaatsvindt.

DEEL II:
**RESULTATEN
EVALUATIE-
ONDERZOEK**

Inleiding

De pilot gezamenlijk toegang ouders liep in de periode 1.4.2020-1.10.2023. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de pilot tot 1.4.2023 zou lopen. Door tegenvallende instroom van pilotzaken is gaandeweg besloten tot een verlenging van de looptijd met een half jaar. In deze gehele periode werden in Den Haag 27 en in Oost-Brabant 19 PGTO-zaken behandeld (de verwachting was 100-200 zaken).

In dit Deel II geven wij de resultaten van het evaluatieonderzoek weer. Zoals toegelicht in Deel I is de methode in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie aangepast naar aanleiding van de lage instroom van pilotzaken van kwantitatief naar meer kwalitatief. We beginnen met de voor het onderzoek opgestelde beleidstheorie waarin de veronderstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen en relevante rechtsstatelijke principes worden geschetst.

Vervolgens volgen in aparte verslagen de volgende onderdelen van het evaluatieonderzoek:

- a. Resultaten monitoringsysteem van de PGTO en controlerechtbanken (3.1.);
- b. Verslag en analyse van geobserveerde pilotzittingen (3.2.);
- c. Verslag van interviews en vragenlijsten advocaten (3.3.);
- d. Verslag van interviews met zittingsvertegenwoordigers RvdK (3.4);
- e. Verslag van interviews met ouders (3.5.);
- f. Verslag van interviews met de pilotrechtbanken (3.6.);
- g. Kosten-baten analyse (3.7.)

Het geheel wordt afgerond met een conclusie waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Beleidstheorie

De beleidstheorie is opgesteld in de beginfase van het onderzoek in 2020. De beleidstheorie is voorgelegd aan de in de pilot betrokken rechters, de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. De beleidstheorie is de omschrijving van de veronderstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen. Daarbij behoort ook het expliciteren van relevante rechtsstatelijke principes en het schetsen van het relevante echtscheidingsprocesrecht.

Eerst wordt ingegaan op de veronderstellingen die aan de pilot ten grondslag liggen (2.1), daarna worden de selectiecriteria (2.2.) en grondslagen (2.3.) voor toelating tot de pilotprocedure beschreven en dan volgen de rechtstatelijke procesbeginselen (2.4.).

2.1. Veronderstellingen

Het is voor de beleidstheorie van belang stil te staan bij de veronderstellingen/werkhypothesen die de deelnemende rechtbanken hebben geformuleerd:¹⁴

1. De huidige schriftelijke procedure verleidt ouders tot het innemen van een escalerende proceshouding;
2. De tijd die een procedure in de huidige procespraktijk in beslag neemt, werkt conflictverhogend;
3. Voor een juiste en tijdige afdoening door de rechter is het essentieel dat de voor de te nemen beslissingen relevante informatie tijdens de eerste zitting beschikbaar is.
4. Op basis van deze veronderstellingen wordt verwacht dat een procedure die aan de volgende vereisten voldoet conflict/strijd tussen partijen voorkomt of beperkt:
 - a. Ouders en hun advocaten worden verleid tot het innemen van een de-escalerende proceshouding;
 - b. Ouders kunnen sneller bij de rechter komen;
 - c. Prikkelers in de procedure zorgen dat ouders alle informatie voor de zitting beschikbaar stellen;
 - d. De procedure maakt het mogelijk dat de rechter kan bewerkstelligen dat alle informatie op zitting beschikbaar is.

Aangenomen wordt dat conflict/strijd tussen partijen wordt voorkomen of beperkt, omdat: (1) ouders (op onderdelen) tot overeenstemming kunnen komen, (2) er door de juiste conflictdiagnose eerder de juiste hulpverlening kan worden ingezet en (3) ouders een uitspraak van de rechter vaker zullen accepteren.

14 Projectplan p. 9-10.

In andere woorden is de gedachte achter de pilot:

'Dat ouders die eerst niet in staat waren om hun conflicten samen op een goede manier op te lossen, door deelname aan de pilot Procedure Gezamenlijke Toegang Ouders in een situatie worden gebracht waarin zij dit beter en duurzaam kunnen ("empowerment" of "zelfbeschikkingsvergroting").'

Overeenstemming bereiken

De eerste aanname bij de opzet van de pilot houdt in dat ouders door de inrichting van de pilotprocedure beter in staat worden gesteld om tot overeenstemming te komen. De focus op het bereiken van overeenstemming is niet nieuw. Het kan worden gezien als een breed gedragen visie voor echtscheidingsprocedures en (civiele) procedures met betrekking tot kinderen.¹⁵ Het bevorderen van het bereiken van overeenstemming kan op verschillende manieren plaatsvinden, zoals door gebruik van mediation – vooraf of in de procedure.¹⁶ Daarnaast kunnen ouders gestimuleerd worden zelf vooraf overeenstemming te bereiken zoals bij het verplicht stellen van het ouderschapsplan in 2009 is beoogd.

In deze pilot wordt ernaar gestreefd dat ouders overeenstemming bereiken *in de procedure* onder begeleiding van de rechter. Ook de advocaat(en) van de ouders speelt een belangrijk rol. Van belang is dat het om een groep ouders gaat die er samen uit wil komen, of in ieder geval beiden voor deze pilotprocedure kiezen. Daarbij onderscheidt deze pilot zich van pilots waarbij de conflicten meer complex zijn, tenminste zo is de aanname.¹⁷

15 M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenber­g, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2019; S. Berends en L. Buimers, Omgangsregelingen na scheiding, Regioplan 2020.

16 Zie over mediation: B.E.S Chin-A-Fat, M. Steketee, Bemiddeling in uitvoering: evaluatie experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2001.

17 Zie over complexe scheidingen: E. Kluwer, Het ouderschapsonderzoek: een aanpak bij vechtscheidingen, Research Memoranda, nummer 1, 2013, Jaargang 9 en M.V. Antokolskaia, L.M. Coenraad, M. Tomassen van der Lans, C.J.W. van den Berg, J. Kaljee, H.N. Roorda, C.C.J.H. Bijleveld, C. Finkenauer, G. de Groot, M. Dirkse, T. Schellevis, M.C. Sijtsema, Evaluatie pilot preventie vechtscheidingen en pilot regierechter echtscheidingen, Research Memoranda, nummer 3, 2017, Jaargang 12.

De pilot is zo ingericht dat:

- Partijen niet de mogelijkheid hebben om in de stukken van de advocaten standpunten (in die zin van zeer negatieve uitlatingen over de andere partij) in te nemen. Door gezamenlijk een deelnameformulier te ondertekenen dragen zij samen verantwoordelijkheid (procedure en oplossing);
- er een volledige informatieoverdracht is: een zaak wordt pas toegelaten dan wel komt pas op zitting als alle noodzakelijke informatie beschikbaar is. Daarnaast wordt in het deelnameformulier algemene kindinformatie gevraagd die kan bijdragen bij de oplossing van het geschil en wordt vervolgens in het kindgesprek verder informatie verkregen;
- de zitting ('het gesprek') plaatsvindt in een minder formele zittingszaal (driehoekopstelling van de tafels);
- er is meer tijd voor de zitting;
- de aanpak op zitting is anders (interventies gericht op het achterhalen van emotionele belangen achter juridische geschillen, conflictdiagnose, coachmatrix, etc.).¹⁸

Het is aannemelijk dat (meer) ouders in een procedure die aldus is ingericht tot (gedeeltelijke) overeenstemming kunnen komen. Ten eerste kan meer zittingstijd in combinatie met de genoemde interventies eraan bijdragen dat beide partijen beter hun verhaal kunnen doen en zich beter kunnen uiten. Uit eerder onderzoek is bekend dat achter scheidingsproblematiek en juridische procedures daaromtrent, vaak onverwerkte emoties schuilgaan.¹⁹ Alleen al door de extra zittingstijd is er meer gelegenheid voor partijen om die te uiten. Bovendien is uit sociaalwetenschappelijk onderzoek bekend dat juist dit uiten van emoties en problemen (mits gereguleerd en onder begeleiding) in het algemeen bevorderlijk is voor het welbevinden en ook voor conflictoplossing, vergeleken met het gesprek te vermijden.²⁰ Daar komt nog bij dat juist door de regie van de rechter beide partijen gehoord kunnen worden en partijen wellicht minder snel terecht komen in gebruikelijke conflictpatronen,

18 Projectplan p. 11-12.

19 P. Hoefnagels, *Gelukkig getrouwd, gelukkig gescheiden*, Atlas-Contact, 2009. M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenbergh, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, *Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief*, Boom Juridische uitgever, Den Haag, 2019; S. Berends en L. Buimers, *Omgangsregelingen na scheiding*, Regioplan 2020.

20 J.W. Pennebaker, *The social, linguistic and health consequences of emotional disclosure*. In J. Suls & K. A. Wallston (Eds.), *Social psychological foundations of health and illness* (pp. 288–313), Malden, MA: Blackwell, 2003.

zoals aanval-verdediging'.²¹ Zowel de ruimere zittingstijd als de regie van de rechter kunnen er daarnaast aan bijdragen dat tot een betere conflictdiagnose kan worden gekomen, omdat er meer tijd is voor de rechter om te bepalen wat er aan de hand is en welke wensen en mogelijkheden er zijn om tot een oplossing te komen. Deze veronderstelling kan echter niet worden gerelateerd aan bestaande onderzoeksliteratuur. Wel kan dit worden verbonden met de onderbouwing die in de navolgende paragraaf is beschreven.

Conflictdiagnose en hulpverlening

Een tweede aanname bij de opzet van de pilot is dat door de juiste conflictdiagnose eerder de juiste hulpverlening kan worden ingezet. Inherent aan echtscheidingsprocedures is minimaal een zekere mate van conflicten bij ouders. Kennis en inzicht in de oorzaken van deze conflicten kan ervoor zorgen dat sneller tot een oplossing wordt gekomen en daarnaast is het gemakkelijker om conflicten te vermijden.²² De term conflictdiagnose is vooral terug te vinden in managementliteratuur, en als zodanig niet direct te relateren aan sociaalwetenschappelijke of juridisch onderzoeksliteratuur. Centrale gedachte achter conflictdiagnose is dat bij ingrijpen in een conflict, het wenselijk kan zijn om eerst te bepalen wat er precies aan de hand is, wat voor veranderingsmogelijkheden er zijn en welke aangrijpingspunten er mogelijk zijn voor een conflictinterventie.²³ Hoewel het begrip conflictdiagnose in de hulpverlening niet wordt gebruikt, is er overigens wel degelijk veel aandacht voor screening en diagnostiek van ouders in/na scheiding, om te komen tot een meer tijdige en adequate toewijzing van hulp.²⁴

Met conflictdiagnose wordt in de PGTO bedoeld op conflictdiagnose door de rechter. Hiertoe hebben de rechters een tweedaagse cursus gehad, waarin diverse interventies zijn behandeld. Een daarvan is de coachmatrix. Aan de hand van de coachmatrix krijgt de rechter handvatten om tijdens de zitting krachtig regie te

- 21 K.A. Eldridge & A. Christensen, Demand-withdraw communication during couple conflict: A review and analysis, In: Noller, P., & Feeney, J. A. (Eds.), *Understanding marriage: Developments in the study of couple interaction*. Cambridge University Press, 2002.
- 22 L.S. Coltri, *Conflict Diagnosis and Alternative Dispute Resolution*, 1st Edition, Pearson Education, 2003.
- 23 H. Perin, *Trainingsboek conflicthantering en mediation*, Bohn Stafleu van Loghum, 2007.
- 24 I.E. Van der Valk, G. Van den Berg, M.C. Van der Veldt en I. Anthonijsz, 'Nieuwe Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming', Utrecht: Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen, Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, 2020.

voeren. Op basis van het coachmodel worden vier fasen onderscheiden. In de eerste fase staat het verzamelen van de feiten centraal, in de tweede fase tracht de rechter door middel van het stellen van vragen het achterliggende probleem boven tafel te krijgen, in fase 3 wordt samen met partijen gezocht naar een positief geformuleerd doel, en vervolgens staat in fase 4 de vraag centraal welke actie(s) van partijen nodig zijn om dit doel te kunnen bereiken.²⁵ In het onderzoek Evaluatie pilot preventie vechtscheidingen is ook met de coachmatrix gewerkt en werd dit door zowel professionals als door partijen als positief ervaren. Tevens gaf een meerderheid van de advocaten met betrekking tot de toepassing van de coachmatrix aan dat het bespreken door de rechter van de emotionele kant van de zaak de-escalerend werkte, binnen de rechterlijke taken viel en door partijen niet als verwarrend werd ervaren. Ditzelfde onderzoek liet echter wel zien dat de meningen van rechters zelf over de toepassing van de coachmatrix zeer verdeeld waren. Dit kan onder andere te maken hebben met de persoonlijke stijl van de betrokkenen en met de mate waarin men de coachmatrix en de manier van werken vond passen binnen de taakopvatting.²⁶

Op basis van een conflictanalyse worden partijen geholpen om hun perspectieven, die vaak sterk worden beïnvloed door emoties, misverstanden, aannames, vermoedens en wantrouwen, te heroverwegen. In conflictsituaties kan emotie gemakkelijk logica en rede overweldigen.²⁷ Een aanwijzing dat dit positief kan uitwerken richting ouders, komt uit het ouderschapsonderzoek van Kluwer. Daaruit kwam onder meer naar voren dat raadsheren de ouders kunnen motiveren door de juiste vragen te stellen, op zo'n manier dat ouders zich bewust worden van hun aandeel in de onderlinge strijd en samen gaan nadenken over mogelijke oplossingen. Daarnaast kunnen zij een inschatting maken van eventuele belemmerende condities, zoals parallel lopende rechtszaken en negatief advies van derden. Kluwer beveelt dan ook aan om rechters en raadsheren in ouderschapszaken

- 25 M.V. Antokolskaia, L.M. Coenraad, M. Tomassen van der Lans, C.J.W. van den Berg, J. Kaljee, H.N. Roorda, C.C.J.H. Bijleveld, C. Finkenauer, G. de Groot, M. Dirkse, T. Schellevis, M.C. Sijtsema, Evaluatie pilot preventie vechtscheidingen en pilot regierechter echtscheidingen, Research Memoranda, Nummer 3, 2017, Jaargang 12.
- 26 V. Gutterswijk, M.E. van der Hoek, E.M. Scholte en C.H.Z. Kuiper, 'Scoping review naar indicatoren die conflictueuze scheidingen onderscheiden van 'normaal verlopende' scheidingen', Tijdschrift voor Orthopedagogiek 2017, 56, 459-479. N. van Oosten en A. van As, 'Notitie risico- en beschermende factoren voor conflictscheidingen', Utrecht: Movisie en Nederlands Jeugdinstituut, 2018.
- 27 L.S. Coltri, Conflict Diagnosis and Alternative Dispute Resolution, 1st Edition, Pearson Education, 2003.

te scholen en te trainen in een dergelijke 'semipsychologische' vraagstelling en conflictdiagnose.²⁸

Impliciet aan deze aanpak binnen de rechtbanken om rechters meer toe te rusten met vaardigheden op het gebied van coaching en conflictdiagnose, is de aanname dat achter de echtscheidingsprocedure vaak een onderliggende oorzaak ligt die zich veelal in de dynamiek tussen ouders bevindt. Dit komt overeen met overzichtsstudies naar de risico- en beschermende factoren van complexe scheidingen.²⁹ Niet zozeer de huidige conflicten tussen ouders over financiën of zorg en omgang zijn hier primaire oorzaken, maar allerlei relationele en persoonlijke factoren bij ouders. Daarbij is onder meer vaak sprake van een niet goed doorlopen proces van scheiding – waarbij gevoelens van rouw, trauma en onvermogen tot vergeving kunnen voorkomen – maar ook verminderde vaardigheden van ouders om samen te werken, te communiceren en te onderhandelen. Veel van deze factoren die als oorzaak van de huidige ouderlijke conflicten zijn aan te wijzen, gaan terug tot ver in de relatiegeschiedenis, zoals ook het onderzoek naar naleving van omgangsafspraken laat zien.³⁰

Het is evident, dat wanneer partijen meer inzicht krijgen in hun conflict en de achterliggende oorzaken, er betere toeleiding mogelijk is tot hulpverlening, indien dat nodig is. Enerzijds kunnen partners zelf tot deze hulpverlening besluiten, door een verbeterd inzicht in de situatie³¹, anderzijds kunnen rechters doorverwijzen naar deze hulpverlening, die dan naar verwachting meer passend is. Op deze manier kan meer aandacht voor conflictdiagnose bij rechters tevens bijdragen aan een betere verbinding met de hulpverlening. Dit sluit aan bij het werkveld van de hulpverlening,

- 28 E. Kluwer, Het ouderschapsonderzoek: een aanpak bij vechtscheidingen, Research Memoranda, Nummer 1, 2013, Jaargang 9.
- 29 R.V. Gutterswijk, M.E. van der Hoek, E.M. Scholte en C.H.Z. Kuiper, 'Scoping review naar indicatoren die conflictueuze scheidingen onderscheiden van 'normaal verlopende' scheidingen', Tijdschrift voor Orthopedagogiek 2017, 56, 459-479. N. van Oosten en A. van As, 'Notitie risico- en beschermende factoren voor conflictscheidingen', Utrecht: Movisie en Nederlands Jeugdinstituut, 2018.
- 30 M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenbergh, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2019; S. Berends en L. Buimers, Omgangsregelingen na scheiding, Regioplan 2020.
- 31 E. Kluwer, Het ouderschapsonderzoek: een aanpak bij vechtscheidingen, Research Memoranda, Nummer 1, 2013, Jaargang 9.

waar ook sprake is van toenemend inzicht en behoefte van interdisciplinair samenwerken op het gebied van (complexe) scheiding.³²

Acceptatie rechterlijke uitspraak

De derde aanname heeft betrekking op de acceptatie van de rechterlijke uitspraak en ziet dus op de situatie dat partijen geen overeenstemming hebben kunnen bereiken. De betrokken rechters spreken de verwachting uit dat verschillende elementen uit de PGTO kunnen bijdragen aan een betere acceptatie van de rechterlijke uitspraak. De mogelijkheid een deel­geschil voor te leggen biedt de ouders meer invloed op de uitkomst (alleen het voorgelegde geschil wordt beslecht). Door (voldoende) informatie­overdracht naar de rechter (deelname­formulier en gesprek tijdens de zitting) wordt beter tot de kern van de problematiek gekomen en door het gesprek ter zitting over de achterliggende belangen voelen ouders zich beter gehoord. Ook een mondelinge uitspraak op zitting kan volgens de rechters leiden tot meer acceptatie.

Als een rechterlijke uitspraak beter geaccepteerd wordt dan zou dat kunnen leiden tot minder conflicten en minder negatieve effecten bij de betrokken kinderen. Het is dan ook te verwachten dat er minder hoger beroep en vervol­gprocedures volgen. Er is voor zover de onderzoekers weten geen juridisch onderzoek dat daarop direct zicht biedt. Uit onderzoek blijkt wel dat de manier waarop de rechter met procederende burgers communiceert (op zitting en in de uitspraak) belangrijk is voor hun oordeel over procedurele rechtvaardigheid, ongeacht de uitkomst van de zaak.³³

Uit meerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat het ouderschapsplan niet tot betere naleving heeft geleid. Uit het onderzoek van Tomassen- van der Lans over het verplichte ouderschapsplan blijkt dat het totaal aantal vervol­gprocedures over de kinderen (die door de ouders binnen twee jaar na de scheiding zijn aangespannen) in de steekproef van voor en na de invoering van het verplicht ouderschapsplan stabiel is gebleven op het niveau van ongeveer 9% van alle zaken. Verder blijkt dat zowel na de scheiding op gemeenschappelijk als op eenzijdig verzoek vervol­gens over

32 I.E. Van der Valk, G. Van den Berg, M.C. Van der Veldt en I. Anthonijsz, 'Nieuwe Richtlijn Scheiding en problemen van jeugdigen voor jeugdhulp en jeugdbescherming', Utrecht: Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen, Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, 2020.

33 G. van der Bruggen, H. Pander Maat, L. van Lent, Recht spreken en schrijven, Hoe (on) tevredenheid over de communicatie de acceptatie van de rechterlijke beslissing beïnvloedt, Recht der Werkelijkheid, afl. 1, 2023.

de kinderen wordt geprocedeerd. In de steekproef van voor de invoering van het ouderschapsplan in 2009 werd in de helft van de vervol­gprocedures aangespannen naar aanleiding van de door de ouders toen nog geheel vrijwillig gemaakte afspraken. In de steekproef van na de invoering van het verplichte ouderschapsplan is het aantal vervol­gprocedures dat is aangespannen naar aanleiding van afspraken gestegen tot 75% van alle vervol­gprocedures.³⁴ Het onderzoek van De Bruijn bevestigt de conclusies van Tomassen-van der Lans dat de invoering van het verplichte ouderschapsplan het aantal vervol­gprocedures niet heeft verminderd. Verder heeft het geen positief effect gehad op de nakoming van de afspraken en de tevredenheid van de ouders met de gemaakte afspraken.³⁵

De vraag of de invoering van het verplichte ouderschapsplan in 2009 tot minder niet-juridische conflicten heeft geleid is meer­maals onderzocht. Uit het onderzoek van Spruijt en Van der Valk blijkt dat dat het aantal ouderlijke conflicten na de invoering van het ouderschapsplan is toegenomen³⁶ terwijl de bevindingen van De Bruijn met betrekking tot het ouderlijk conflict een gemengd beeld laten zien. Aan de ene kant is het niveau van de spanning tussen de gescheiden ouders sinds 2009 gestegen. Aan de andere kant is het aantal extreme gevallen van ouderlijk conflict gedaald wat uiteindelijk leidt tot de conclusie dat het totale effect van het ouderschapsplan op het ouderlijk conflict positief is.³⁷

Hoewel de onderzoekers geen aanvullend literatuuronderzoek hebben gedaan in hoeverre acceptatie van rechterlijke uitspraken leidt tot minder vervol­gprocedures en hoger beroep in familiezaken, zou wel indirect kunnen worden verondersteld dat zowel het eerder ter zitting komen als de ruimere zittingstijd, regie van de rechter en betere conflict­diagnose kunnen bijdragen aan meer acceptatie. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen dat mediation in een vroeg stadium van de echtscheidingsprocedure, tot een hoger overeenstemmingspercentage en grotere

34 M. Tomassen-van der Lans, Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking, Den Haag, BJU, 2015, p. 126-127.

35 S. de Bruijn, Reaching agreement after divorce and separation, Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation, proefschrift 2017, p. 57 en 60, en tabel 3.2. op p. 56.

36 M.V. Antokolskaia, C.G. Jeppesen de Boer, G.C.A.M. Ruitenber­g, W.M. Schrama, I.E. van der Valk, P. Vrolijk, Naleving van contact-/omgangsafspraken na scheiding, Een rechtsvergelijkend en sociaalwetenschappelijk perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2019; S. Berends en L. Buimers, Omgangsregelingen na scheiding, Regioplan 2020, (rapport), p. 44.

37 S. de Bruijn, Reaching agreement after divorce and separation, Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation, proefschrift 2017, p. 57-58.

tevredenheid van partijen leidt dan mediation later in de procedure. De aanname hierbij is dat (verdere) escalatie van conflicten deels wordt voorkomen.³⁸ Daarnaast komt uit onderzoek van het WODC naar de naleving van mediationafspraken bij echtscheiding naar voren dat afspraken in 50% van de gevallen door beide partijen grotendeels of volledig werden nageleefd.³⁹ Hoewel mediation vanzelfsprekend wezenlijk verschilt van rechterlijke procedures, kunnen mechanismes die uit onderzoek naar mediation bekend zijn wellicht deels vergelijkbaar zijn, zoals een hogere aandeel met overeenstemming en betere naleving van de afspraken. Voor het overige geldt, dat de aanname dat meer acceptatie leidt tot betere naleving en minder vervolgon conflicten, eerder kan worden gerekend tot algemene 'common-sense' opvattingen dan tot bevindingen uit onderzoek.

2.2. Selectiecriteria voor toelating tot de pilotprocedure

Uit het Projectplan volgt dat de pilotprocedure in beginsel bedoeld is voor ouders met minderjarige kinderen, die een onderling geschil hebben over:

- het gezag over hun kinderen,
- de zorg voor of opvoeding van hun kinderen,
- de kinder- en/of partneralimentatie,
- de woning, of
- de vermogensrechtelijke afwikkeling van hun huwelijk of affectieve relatie.

Ook ouders die al in andere procedures zijn verwickeld (bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling) mogen zich in beginsel aanmelden voor de PGTO.

De rechtbank beoordeelt altijd of de zaak geschikt is voor de PGTO. De zaak is pas aanhangig nadat de rechter heeft besloten tot toelating (en het gezamenlijk papieren exemplaar van het deelnameformulier, voorzien van de e-mail waarbij zij zijn toegelaten is ingediend (artikel 2.7 Procesreglement rechtbank Den Haag en artikel 7.5 Procesregels rechtbank Oost-Brabant). Contra-indicaties voor toelating kunnen gelegen zijn in een te hoge mate van juridische of financiële complexiteit, in conflictniveau of in de persoonlijke situatie van de ouders en/of de kinderen.

Te denken valt aan zaken waarin vaststaat dat sprake is van een ernstig psychiatrisch ziektebeeld bij (één van) betrokkenen, of ernstig huiselijk geweld, een verzoek tot

38 M. Guiaux, M. ter Voert en Frederike Zwenk, Mediation in echtscheidingszaken: hoe eerder hoe beter, TMD 2009. B.E.S. Chin-A-Fat en M.J. Steketee, Bemiddeling in uitvoering. Evaluatie experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling, 2^e druk, Utrecht: Verwey-Jonker, 2002.

39 M. Tumewu, Naleving van mediation afspraken, WODC Fact sheet 2009-4, 2009.

beëindiging van gezamenlijk gezag, de complexiteit van de vermogensrechtelijke afwikkeling en complicaties van internationaal privaatrechtelijke aard. Hoewel complexiteit een contra-indicatie kan vormen, is het belangrijk dat de PGTO niet alleen bedoeld is voor 'eenvoudige geschillen'.

Aan het begin van de pilot waren er in de projectplannen verschillen tussen rechtbank Den Haag en Oost-Brabant ten aanzien van de toelating tot de pilot. Aanvankelijk werden in Oost-Brabant geen wijzigingsprocedures (van een eerder door partijen vastgestelde regeling of van een rechterlijke uitspraak) toegelaten en in Den Haag wel. Verder was de vermogensrechtelijke afwikkeling waarvoor toelating mogelijk was in Oost-Brabant beperkt tot de verdeling van een gemeenschap van goederen en van een eenvoudige gemeenschap, terwijl in Den Haag de hele vermogensrechtelijke afwikkeling kon worden voorgelegd. Gaandeweg de pilot werden de verschillen kleiner doordat wijzigingsverzoeken ook in Oost-Brabant werden toegelaten.

2.3. Grondslagen voor de pilotprocedure

Bij het vormgeven van de pilot hebben de deelnemende rechtbanken aansluiting gezocht bij bestaande grondslagen – dus de wettelijke basis op grond waarvan een bepaalde procedure gevoerd kan worden - voor de behandeling van geschillen in de pilotprocedure. De pilot heeft dus niet de Tijdelijke Experimenteerwet rechtspleging als basis. Van belang bij de aansluiting bij bestaande grondslagen is hierbij in hoeverre partijen (ouders) zich *gezamenlijk* tot de rechter kunnen wenden. Het gaat volgens de betrokken rechters over de volgende grondslagen:⁴⁰

- *Gehuwde ouders* die gaan scheiden: Artikel 1:150 BW, 1:154 BW, juncto artikel 819 en 827 Rv, en voor wat betreft het beëindigen van het gezamenlijk gezag in artikel 1:251a BW.⁴¹

40 S.M.J. Korthuis-Becks, H.M. Boone, Naar een nieuwe scheidingsprocedure: De procedure gezamenlijke toegang ouders, EB 2021/31, p. 4-5.

41 Voor een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding van tafel en bed respectievelijk ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed bieden de artikelen 1:169 BW, 1:181 BW juncto 827 Rv een grondslag (en voor wat betreft beëindiging van het gezag na ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed: artikel 1:251a BW). Voor een gemeenschappelijk verzoek tot ontbinding van het geregistreerd partnerschap biedt artikel 1:80c lid 1 onder d BW juncto artikel 828 Rv een grondslag (en voor wat betreft beëindiging van het gezag: artikel 1:253n juncto artikel 252, eerste lid, BW).

- Voor *samenlevers* met gezamenlijk gezag over kinderen en de *samenlevers* zonder gezamenlijk gezag: Artikel 1:253a BW als het gaat om de hoofdverblijfplaats van de kinderen, de zorgregeling en de informatieregeling. Artikel 1:253n BW biedt een grondslag voor gezamenlijke toegang voor het beëindigen van gezamenlijk gezag. Bij *samenlevers* zonder gezamenlijk gezag biedt artikel 1:377a, tweede lid BW ouders die grondslag voor de omgangsregeling.
- Kinderalimentatie: artikel 1:406, tweede lid, BW.⁴²
- Een algemene grondslag voor eerder vermelde onderwerpen alsmede het voortgezet gebruik van de woning en de gebruiksvergoeding: Artikel 285 lid 2 Rv. Dit artikellid bepaalt immers dat als bij dezelfde rechter meerdere verzoekschriften over hetzelfde of een verknocht onderwerp zijn ingediend, deze gevoegd behandeld kunnen worden.
- Voor *samenlevers* met betrekking tot de voortzetting huurrecht en de verdeling van een eenvoudige gemeenschap: artikel 7:267 lid 7 BW respectievelijk artikel 3:185 BW. Voor deze geschillen moet in de reguliere procedure de dagvaardingsprocedure bewandeld worden. Ook de dagvaardingsprocedure kent in artikel 222 Rv een algemene grondslag voor gezamenlijke toegang, vergelijkbaar met die van artikel 285 Rv voor de verzoekschriftprocedure. Geschillen als bedoeld in artikel 7:267 lid 7 BW worden bovendien behandeld door de kantonrechter (artikel 93 onder c Rv). Gezamenlijke toegang via de pilotrechter kan voor deze twee kwesties bewerkstelligd worden via artikel 96 Rv.

Deze grondslagen bieden de basis voor de pilotzaken. Als de procedure niet op de correcte grondslag is gebaseerd, kan dit tot vernietiging van de beschikking van de rechter in hoger beroep leiden. De partij die het hoger beroep instelt, is dan niet-ontvankelijk in diens vordering. Dat is dan ook niet meer nodig, omdat de beschikking vernietigd is. Naar verwachting zal dit doorgaans geen problemen opleveren, omdat de goede grondslagen zijn aangevoerd. Mocht dat bij uitzondering voor (een deel van de vorderingen) niet het geval zijn, kan bezien worden of en welke mogelijkheden er zijn voor het herstellen van de grondslag.

2.4. Rechtsstaat en procesbeginselen bij de pilotprocedure

De PGTO is een experimentele pilotprocedure die gekenmerkt wordt doordat partijen zich gezamenlijk tot de rechter wenden. De gezamenlijke toegang is niet

42 Deze grondslag wordt als verdedigbaar aangemerkt door de betrokken rechters, S.M.J. Korhuis-Becks, H.M. Boone, Naar een nieuwe scheidingsprocedure: De procedure gezamenlijke toegang ouders, EB 2021/31, p. 4-5.

concreet geregeld in de reguliere, al bestaande landelijke procesreglementen. Er zijn specifieke procesregels opgesteld voor de pilot bij de rechtbank Den Haag en Oost-Brabant.⁴³

Het normatieve toetsingskader voor de procedure wordt gevormd door de procesbeginselen van artikel 6 EVRM en artikelen 19 e.v. Rv. Dat zijn de basisvoorwaarden voor een ‘zorgvuldige, eerlijke procedure waarbinnen de rechter recht spreekt, knopen doorhakt als partijen er zelf niet uitkomen en titels verschaft om verkregen rechten te realiseren’.⁴⁴ De procesbeginselen zijn belangrijke fundamente­nen van de rechtsstaat. Daarnaast zijn deze ook vanuit het individuele perspectief van de rechtzoekenden van groot belang.⁴⁵ Een door partijen als eerlijk en rechtvaardig ervaren procedure kan bijdragen aan de aanvaarding van de uitkomst van de procedure door partijen.⁴⁶

Het normatieve kader wordt gevormd door de volgende procesbeginselen:

- a. het recht op toegang tot de rechter;
- b. het recht op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (inclusief het horen van minderjarigen);
- c. het beginsel van hoor en wederhoor;
- d. het recht op afwikkeling van de procedure binnen een redelijke termijn; en,
- e. de motiveringsplicht van de rechter.

In de volgende paragraaf komt het recht op toegang tot de rechter aan de orde (2.4.1.) en het recht op hoor en wederhoor (2.4.2.). In het licht van het recht op hoor en wederhoor worden de pilotprocedure behandeld in vergelijking met de reguliere procedure op tegenspraak en komt de mogelijkheid tot mondelinge uitspraak aan bod (2.4.3.). Daarna wordt ingegaan op het horen van de betrokken minderjarige kinderen van de scheidende/gescheiden ouders in de procedure (2.4.4.).

43 <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Paginas/procedure-gezamenlijke-toegang-ouders.aspx>.

44 L. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure (NJV 2017-1) 2017/I.3.1.

45 L. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure (NJV 2017-1) 2017/I.3.4.

46 Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/68-69.

Het beginsel van openbaarheid van rechtspraak (artikelen 27 en 29 Rv) wordt buiten beschouwing gelaten, omdat de maatregelen uit de PGTO hier niet aan raken.⁴⁷ Dit geldt ook voor de motiveringsplicht van de rechter. Het recht op instellen van hoger beroep wordt niet apart behandeld, omdat in de pilot de normale appel­procedure openstaat tegen de beschikking van de rechter. Het verdient opmerking dat samenlevers die een geschil hebben over het huurrecht of de verdeling van een eenvoudige gemeenschap uitdrukkelijk moeten instemmen met de grondslag gelegen in artikel 96 Rv (zoals hiervoor onder 2.3. behandeld) en ook uitdrukkelijk moeten overeenkomen (in het deelnameformulier) dat hoger beroep tegen de beschikking mogelijk is. Hierdoor bestaat ook de mogelijkheid de procedure op tegenspraak voort te zetten zoals nader zal worden toegelicht.

2.4.1. Toegang tot de rechter

Toegang tot de rechter is het kernbeginsel van het procesrecht. De rechtsgang moet immers daadwerkelijk toegankelijk zijn om andere beginselen van een eerlijke procedure te kunnen afdwingen.⁴⁸

Met het oog op het beginsel van de toegang tot de rechter verdienen de maatregelen uit de pilot weinig aandacht. De toegang tot de rechter wordt immers gewaarborgd doordat de normale procedure op tegenspraak voor ouders toegankelijk blijft, deelname van de ouders aan de pilot vrijwillig is en een normale appelprocedure openstaat tegen de beschikking van de rechter in de pilotprocedure. De vrijwilligheid aan de pilot wordt benadrukt doordat ieder van de partijen deelname aan de pilotprocedure kan beëindigen, zodat de procedure wordt voortgezet op tegenspraak. In de pilotprocedure bij de rechtbank Den Haag kan elke partij op 'enig moment' besluiten de deelname te beëindigen (art. 7.2 Procesreglement rechtbank Den Haag). Bij de rechtbank Oost-Brabant kunnen partijen op elk moment tot na de mondelinge behandeling besluiten de procedure op tegenspraak voort te zetten. Na het gesprek wordt aan partijen, die daarbij worden ondersteund door hun advocaten gevraagd, of zij hun standpunten voldoende hebben kunnen toelichten of dat zij alsnog een schriftelijke ronde wensen. Als zij aangeven een nadere schriftelijke ronde te willen, volgt voortzetting op tegenspraak. Als zij aangegeven dat zij hun standpunten voldoende naar voren

47 Het beginsel van openbaarheid van rechtspraak ziet op de openbare terechtzitting en de openbare uitspraak. Zaken betreffende het personen- en familierecht vinden echter in beginsel achter gesloten deuren plaats (artikelen 27 jo 803 jo 820 lid 5 Rv). De uitspraak geschiedt in familiezaken in het openbaar.

48 Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/150.

hebben kunnen brengen en geen behoefte hebben aan een schriftelijke ronde, dan is het daarna niet meer de bedoeling dat partijen alsnog kunnen aangeven de zaak op tegenspraak te willen voortzetten. Wel kan de rechter dan als hij merkt dat de zaak zich niet meer leent voor de procedure, dit aangeven en partijen de keuze laten om de zaak op tegenspraak voort te zetten (art. 14.2 tot en met 14.8 jo artt. 7.2., 7.8 en 7.9 Procesregels rechtbank Oost-Brabant). In het licht hiervan is de toegankelijkheid van de reguliere procedure op tegenspraak voor deelnemende ouders aan de pilot van de rechtbank Oost-Brabant wat beperkter dan voor deelnemende ouders aan de pilot van de rechtbank Den Haag.

Het stelsel van griffierechten kan op gespannen voet staan met het beginsel van de toegang tot de rechter.⁴⁹ In de pilot worden ouders juist gestimuleerd om aan de pilotprocedure deel te nemen door onder andere de maatregel dat partijen een lager griffierecht betalen dan gebruikelijk is in de procedure op tegenspraak (art. 7.2 Procesreglement rechtbank Den Haag; art. 10.1 Procesregels rechtbank Oost-Brabant). Gelet hierop kan worden gesteld dat de toegang tot de rechter enigszins wordt verruimd ten opzichte van de normale procedure op tegenspraak. Als ouders besluiten hun deelname aan de pilot te beëindigen, vindt naheffing plaats, maar het totale griffierecht wordt niet hoger dan gebruikelijk.

2.4.2. *Hoor en wederhoor*

Een belangrijke maatregel in de pilot is de procedure in de voorfase zoveel mogelijk te ontdoen van tegenspraak. De standpunten van partijen moeten aan bod komen op de zitting in het 'gesprek' met de rechter. Het doel daarvan is de-escalatie van het conflict tussen scheidende ouders met minderjarige kinderen door gezamenlijke beslissingen te stimuleren en de procedure bij de rechtbank te versnellen. De gedachte is dat in de huidige procedure op tegenspraak de overgang van 'praten naar procederen' te abrupt is en deze als 'onlogisch' wordt ervaren door zowel ouders als rechters, omdat:⁵⁰

'ouders eerst door het procesrecht gedwongen worden schriftelijke standpunten tegen elkaar in te nemen, met (compromitterende) bewijsmiddelen onderbouwd, terwijl de rechter dan vervolgens op de zitting zijn uiterste best gaat doen om dat

49 Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/160; EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (Kreuz t. Polen); EHRM 29 mei 2012, nr. 16563/08 (Julin t. Estland).

50 De Rechtspraak, Visiedocument 'Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen', 10 oktober 2016, hoofdstuk 6.

conflict weer enigszins terug te draaien en ouders te bewegen tot juist meer samen op te trekken in hun ouderschap.'

De normale procedure van verzoek en verweer wordt wel het 'toernooimodel' genoemd.⁵¹ Een dergelijk model zou contraproductief zijn, omdat het een langdurige gejuridiseerde standpuntenwisseling in de hand kan werken, waardoor de rechter ter zitting moeilijker een schikking kan bewerkstelligen en partijen lastiger kan verleiden tot verwijzing naar mediation.⁵² Voor goed ouderschap na scheiding wordt van belang geacht dat ouders conflicten op een constructieve manier bespreken en gezamenlijk afspraken maken over de invulling van het ouderschap.⁵³

De procedure op tegenspraak is als een toernooimodel ingericht om het beginsel van hoor en wederhoor uit artikel 19 Rv te waarborgen.⁵⁴ Dit beginsel houdt volgens Asser/Giesen het recht in van partijen 'op het ontvangen en mogen verstrekken van informatie' en het recht om op 'de informatie van de ander te reageren en daarvoor de gelegenheid te hebben'.⁵⁵ Ook omvat het beginsel van hoor en wederhoor de eis dat de ene partij in een procedure dezelfde kansen behoort te hebben om haar standpunten te verdedigen als haar wederpartij, hetgeen ook wel het beginsel van 'gelijkheid der wapenen' (of '*equality of arms*') wordt genoemd en dat in artikel 6 EVRM besloten ligt.⁵⁶ Bescherming van het recht op hoor en wederhoor is een fundamentele voorwaarde voor een eerlijk proces.⁵⁷

- 51 De rechtvaardigheid van scheidingsprocedures, Den Haag: HiiL Innovating Justice 2015, p. 12; Brenninkmeijer e.a., 'Zes suggesties voor Verbetering van Toegang tot Recht', NJB 2015/1322; De Rechtspraak, Visiedocument 'Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen', 10 oktober 2016, hoofdstuk 6; L.M. Coenraad, 'Regie en rechter in scheidingszaken', FJR 2019/3.
- 52 A. Brenninkmeijer e.a., 'Zes suggesties voor Verbetering van Toegang tot Recht', NJB 2015/1322; L.M. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure (NJV 2017-1) 2017/1.3.6.
- 53 De Rechtspraak, Visiedocument 'Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen', 10 oktober 2016, hoofdstuk 6.
- 54 Zie P. Smits, Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.3.
- 55 Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/309. Het recht op 'fair hearing' uit artikel 6 EVRM komt niet helemaal overeen met het recht op hoor en wederhoor uit artikel 19 Rv. Zie hierover uitgebreid: Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/298 e.v.
- 56 P. Smits, Artikel 6 evrm en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.4; T.F.E. Tjong Tjin Tai, in: GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 19 Rv, aant. 1.
- 57 Deze wordt wel beschouwd als het meest fundamentele beginsel van (burgerlijk) procesrecht. Zie T.F.E. Tjong Tjin Tai, in: GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 19 Rv, aant. 1.

Een goede uitvoering van het recht op hoor en wederhoor leidt tot het aanzwengelen van het debat tussen partijen en kan eraan bijdragen dat de verhoudingen (extra) op scherp worden gezet.⁵⁸ Dit debat is wezenlijk voor de goede oordeelsvorming van de rechter en voor een evenwichtige rechterlijke uitspraak.⁵⁹ De vraag is in hoeverre dit onder druk komt te staan in de gezamenlijke procedure over een geschil dat partijen verdeeld houdt, vooral als de rechter een beslissing neemt. Hieronder wordt in het licht van de bescherming van het recht op hoor en wederhoor beschreven hoe de gezamenlijke procedure uit de pilot zich verhoudt tot de normale procedure op tegenspraak.

2.4.3. De pilotprocedure vergeleken met de reguliere procedure op tegenspraak

De pilotprocedure verschilt op drie belangrijke punten met de reguliere procedure op tegenspraak. Ten eerste moeten partijen alle stukken gezamenlijk indienen, zowel het inleidende processtuk als nadere stukken. Ten tweede moeten partijen zich laten bijstaan door een gezamenlijke advocaat (dat is afwijkend van de reguliere procedure) of door twee advocaten gezamenlijk. Ten derde vindt tijdens de mondelinge behandeling een (informeel) gesprek plaats met de rechter. Hierna wordt op deze punten ingegaan aan de hand van twee fasen van het proces, namelijk de schriftelijke ronde en de mondelinge behandeling. Aangezien in de nieuwe procedure de voorfase van de procedure (de periode voordat de zaak aanhangig is) van belang is, wordt deze eveneens besproken. Ten slotte wordt de mogelijkheid van een mondelinge uitspraak op zitting toegelicht.

Voorfase en schriftelijke ronde

In de pilotprocedure moet(en) de gezamenlijke advocaat of de advocaten van partijen gezamenlijk met partijen de zaak inleiden door indiening van een gezamenlijk processtuk, het zogenaamde 'Deelnameformulier'. In dit formulier moeten partijen in neutrale bewoordingen een duidelijk overzicht geven van de geschilpunten die hen verdeeld houden en de onderwerpen waarover zij overeenstemming hebben bereikt. Het ouderschapsplan (artikel 815 lid 2 Rv) maakt deel uit van het deelnameformulier. Doel van het deelnameformulier is dat partijen (en hun advocaten) niet worden gedwongen of verleid tot het innemen van standpunten tegen elkaar en zij een de-escalerende proceshouding kunnen innemen.

58 Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/295; L.M. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure (NJV 2017-1) 2017/1.3.6.

59 P. Smits, Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.3.4; Asser Procesrecht/Giesen 1 2015/295; L.M. Coenraad e.a., Afscheid van de klassieke procedure (NJV 2017-1) 2017/1.3.6.

Met de indiening van het deelnameformulier is de zaak nog niet aanhangig. De rechter moet namelijk eerst beslissen of de zaak geschikt is voor de gezamenlijke procedure. Een zaak kan bijvoorbeeld ongeschikt zijn als deze te complex is, zoals wanneer reeds sprake is van een hoog conflict echtscheiding. Een zaak wordt ook niet toegelaten als het deelnameformulier en de verplichte bijlagen onvolledig zijn ingevuld door partijen. Zoals besproken, wordt in de pilot aangenomen dat de procedure snel moet verlopen ter voorkoming van escalatie van het geschil. De rechter en de partijen moeten daarom reeds voor de zitting alle relevante informatie hebben, zodat deze sneller en mogelijk constructiever kan verlopen.

Als de rechter besluit dat de zaak wordt toegelaten tot de pilotprocedure, is deze aanhangig vanaf het moment dat partijen gezamenlijk een papieren exemplaar van het deelnameformulier, voorzien van de e-mail waarbij zij zijn toegelaten hebben ingediend (artikel 2.7 Procesreglement rechtbank Den Haag en artikel 7.5 Procesregels rechtbank Oost-Brabant). Hoewel een van de uitgangspunten van de pilotprocedure is dat partijen alle stukken – voorgeschreven of niet – gelijktijdig toezenden met het deelnameformulier, kunnen zij in de schriftelijke ronde van de procedure eventueel nog gezamenlijk nadere stukken indienen.

De schriftelijke ronde van de gezamenlijke procedure bestaat dus slechts uit de gezamenlijke indiening van het deelnameformulier en nadere stukken. De duur van de schriftelijke ronde is kort, zodat snel (binnen vier weken) een mondelinge behandeling kan plaatsvinden.

Van partijen wordt net als bij de reguliere procedure op tegenspraak verlangd dat zij reeds in de voorfase van de procedure een poging hebben ondernomen om er samen uit te komen en als dit niet lukt, samen met een gezamenlijke advocaat of de advocaten van partijen gezamenlijk, in het deelnameformulier in neutrale bewoordingen duidelijk te maken welke geschillen er zijn en welke afspraken zij hebben gemaakt. Partijen worden hierdoor gestimuleerd om al voor de zitting met elkaar in gesprek/het debat te gaan, in plaats van op de zitting waarop de standpunten meestal al (meer) verhard zijn. Van een standpuntenwisseling tussen partijen in een schriftelijke ronde is nauwelijks sprake, zoals wel gebruikelijk is in de reguliere procedure op tegenspraak. In de kern bestaat de schriftelijke ronde in de normale procedure immers uit het uitwisselen van het verzoekschrift en het verweerschrift (artikelen 278 jo 799, 282 en 816 Rv). Het recht om op elkaar te reageren, het recht op een processueel debat, ontbreekt nagenoeg in de schriftelijke ronde van de gezamenlijke procedure. Dit kan op gespannen voet met de bescherming van het recht op hoor en wederhoor staan. Daarbij komt dat

partijen nog slechts *gezamenlijk nadere* stukken mogen indienen. Als een van de partijen een stuk wil indienen, moet de andere partij hiervoor toestemming verlenen. Wellicht verkleint dit het probleem van de huidige procedure rond te laat ingediende stukken, maar de keerzijde hiervan is dat een partij om processtrategische overwegingen kan weigeren toestemming te verlenen.⁶⁰ Daar staat tegenover dat het deelnameformulier een lijst van in Oost-Brabant 18 en in Den Haag 20 bijlagen noemt, die verplicht voorgeschreven zijn. Als partijen deze niet indienen of als de rechter anderszins essentiële gegevens mist, wordt de zaak niet toegelaten voordat deze alsnog zijn overgelegd. Als de zaak wel toegelaten zou worden, zou hiermee een partij het recht kunnen worden ontnomen in de procedure dezelfde kansen te hebben om haar standpunt te verdedigen als haar wederpartij, waardoor het beginsel van gelijkheid der wapenen in het geding komt.⁶¹ De rechter zou in dit geval kunnen beslissen dat de zaak zich niet meer leent voor deelname aan de pilot (art. 7.5 Procesreglement rechtbank Den Haag en artikel 7.8 Procesregels rechtbank Oost-Brabant).

De rechter moet volgens vaste rechtspraak ambtshalve erop toezien of het recht op hoor en wederhoor tijdens de procedure voldoende wordt beschermd.⁶² Het gaat erom dat de rechter in een zaak 'in principe over alle juridische als feitelijke aspecten [...] het standpunt van partijen behoort te vernemen'.⁶³ Doordat in de pilotprocedure weinig ruimte is voor het debat tussen partijen in de schriftelijke ronde, zou dat vooral in de voorfase van de procedure moeten plaatsvinden of tijdens de mondelinge behandeling. Het is in de voorfase de taak van advocaten om op te komen voor de belangen van partijen en daarbij ervoor te waken dat hun standpunten voldoende naar voren worden gebracht en zij de gelegenheid hebben op elkaar te reageren over de geschillen die hun nog verdeeld houden. Een scherp debat komt vermoedelijk meer onder druk te staan als partijen een gezamenlijke advocaat hebben. De gezamenlijke advocaat zal moeten opkomen voor de belangen van beide partners en wellicht sneller geneigd zijn het debat te sussen. Het gevaar bestaat dat als de machtsverhouding tussen partijen evident uit balans is, de zwakkere partij meer risico loopt te worden benadeeld. De vraag is in hoeverre een partij haar standpunten

60 Zie over het probleem rond te laat ingediende stukken: L.M. Coenraad, 'Stukkenverdriet', in: De Bock, Klomp & Schaafsma-Beversluis, Voor Daan Asser 2020/6.2.

61 Zie over beginsel van gelijkheid der wapenen: P. Smits, Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.4.

62 Zie bijvoorbeeld over de ambtshalve onderzoeksplicht van de rechter bij het bewaken van hoor en wederhoor: HR 20 november 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ8540, RFR 2010, 15, m.nt. Wenk.

63 P. Smits, Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.3.

voldoende duidelijk en zelfstandig naar voren heeft kunnen brengen in de voorfase van de procedure waarin partijen worden bijgestaan door een gezamenlijke advocaat.

In de pilot en bij voortzetting ook daarna, zou het goed zijn als rechters zich bewust zijn van het gevaar dat het recht op hoor en wederhoor minder stevig verankerd is in de schriftelijke ronde van de gezamenlijke procedure, juist omdat er weinig ruimte is voor een standpuntenwisseling tussen partijen. Rechters kunnen er minder goed op toezien of het recht op hoor en wederhoor in deze ronde voldoende wordt beschermd in vergelijking met de normale procedure op tegenspraak. Het is van belang dat rechters daarvoor extra aandacht hebben tijdens de mondelinge behandeling.

Mondelinge behandeling

Tijdens de mondelinge behandeling worden alle geschilpunten behandeld die door partijen zijn aangedragen. Hoewel advocaten tijdens de zitting ook het woord krijgen, is het uitgangspunt dat partijen grotendeels zelf het woord voeren. Het is de bedoeling dat tijdens de zitting een (informeel) gesprek plaatsvindt. De ouders lichten hun standpunten toe en geven hun visie over alle geschilpunten. Advocaten mogen geen pleitnota's voordragen. Het informele karakter wordt benadrukt door de opstelling in de zittingszaal. Het gesprek wordt gevoerd met partijen en hun advocaten aan een driehoekstafel waarbij partijen elkaar in de ogen kunnen kijken en de rechter en griffier tegenover (maar niet op een verhoging). Het doel van de mondelinge behandeling in de pilotprocedure is dat de rechter 'oplossingsgericht' werkt en met partijen verkent waar de mogelijkheden zitten om nader tot elkaar te komen.

Ook tijdens de mondelinge behandeling moet de rechter erop toezien dat hoor en wederhoor wordt toegepast.⁶⁴ Dit lijkt echter te worden bemoeilijkt doordat tijdens de mondelinge behandeling meer een dialoog plaatsvindt tussen partijen dan een debat. De mondelinge behandeling in de normale procedure op tegenspraak is juist zo ingericht dat een duidelijk debat kan worden gevoerd, waarbij (advocaten namens) verzoeker en verweerder de gelegenheid krijgen beurtelings het woord te voeren.⁶⁵ Bij een informeel gesprek waarin partijen voornamelijk zelf aan het woord zijn, zou het gevaar op de loer kunnen liggen dat een partij onvoldoende de kans krijgt haar standpunten voldoende duidelijk en zelfstandig naar voren te brengen en/of te

64 P. Smits, Artikel 6 EVRM en de civiele procedure (BPP nr. 10) 2008/3.3.3.2.

65 De advocaat moet de gelegenheid krijgen het woord te voeren. HR 13 december 2002, ECLI:HR:2002:AF0224 (BOPZ-zaak).

reageren op de stellingen van de wederpartij. Het vraagt wellicht veel van de rechter om hierop te letten tijdens een informeel gesprek. Tevens vraagt dit veel van partijen. Uit onderzoeken volgt dat mensen tijdens een scheiding veel stress ervaren, waardoor zij het overzicht in deze moeilijke situatie kunnen verliezen.⁶⁶ Het is de vraag in hoeverre partijen in staat zijn vooral zelf – en niet de advocaten – het woord te voeren over geschillen die hen verdeeld houden en juridisch, emotioneel en/of financieel ingewikkeld zijn. In de pilot en bij mogelijke voorzetting daarna is het voor rechters een punt van aandacht om erop te letten dat het recht op hoor en wederhoor voldoende wordt gewaarborgd tijdens de mondelinge behandeling, vooral als sprake is van een ongelijke machtsverhouding tussen partijen.

Mondelinge uitspraken en motivering

Als de geschillen niet worden bijgelegd en de rechter uitspraak moet doen bestaat de mogelijkheid dat de rechter in de pilotprocedure direct mondeling uitspraak doet ter zitting of na schorsing van de zitting. Dit volgt uit de procesreglementen voor de pilotprocedure (art. 8.1 Procesreglement rechtbank Den Haag en artikel 8.1. Procesregels rechtbank Oost-Brabant onder inleiding). Uit het Projectplan volgt geen verdere omschrijving van het gebruik van deze mogelijkheid in de pilot; een van de rechters betrokken bij de pilot wijst erop dat de afspraak onderling is om zoveel mogelijk direct mondeling uitspraak te doen. Een mondelinge uitspraak kan gezien worden als instrument van de 'moderne regisserende rechter'.⁶⁷ Een mondelinge uitspraak heeft als voordeel dat partijen sneller weten waar zij aan toe zijn.⁶⁸ In 2017 is artikel 30p Rv over het doen van mondelinge uitspraken in werking getreden (context KEI wetgeving).⁶⁹ Daarvoor gold dat een mondelinge uitspraak mogelijk was voor tussenbeschikkingen op grond van artikel 232 Rv (oud) en voor eindbeslissingen indien sprake was van een zodanig spoedeisend belang bij een uitspraak dat een schriftelijke uitspraak niet kon worden afgewacht. De mogelijkheid om bij spoedeisend belang (zoals kortgedingen, jeugdzaken en zaken op basis van de Wet BOPZ)⁷⁰ blijft ook na de invoering van artikel 30p Rv bestaan.⁷¹ Het is echter

66 De rechtvaardigheid van scheidingsprocedures, Den Haag: HiiL Innovating Justice 2015, p. 6.

67 J. van de Sande, S. van Nijen, J. Litjens, I. Nikkels, N. Renjaan, 'Tien aanbevelingen voor het doen van een mondelinge uitspraak', Trema 09, 2017.

68 H.J.H. van Meegen, 'Mondeling uitspraak: een onderschatte kans?', Trema 06, 2018, p. 3-4.

69 Stb. 2016/288 (Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht).

70 H.J.H. van Meegen, 'Mondeling uitspraak: een onderschatte kans?', Trema 06, 2018, p. 2.

71 HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:650 R.o. 3.3.6. RFR 2018/92.

niet te verwachten dat deze mogelijkheid specifiek relevant is voor de pilotprocedure, gelet op het feit dat het doorgaans niet om spoedeisende zaken gaat.

Uit artikel 30p lid 1 Rv volgt dat de rechter een mondelinge eindbeschikking kan geven tijdens of na de mondelinge behandeling op voorwaarde dat alle partijen op de mondelinge behandeling zijn verschenen. De uitspraak moet worden opgenomen in een proces-verbaal (lid 2) en binnen twee weken daarna ter beschikking van partijen worden gesteld (lid 5). In de literatuur wordt aandacht besteed aan twee aspecten van de mondelinge uitspraak op grond van artikel 30p Rv die ook van belang kan zijn voor de pilotprocedure. Ten eerste de vraag of er minder hoge motiveringseisen gelden voor de mondelinge uitspraak. Uit artikel 30 lid 2 Rv volgt namelijk dat de mondelinge uitspraak bestaat uit de beslissing en de gronden van de beslissing (in afwijking van de artikelen 230 en 287 Rv). Betekent dit dat de feiten die normaal besproken een onderdeel van de gronden zijn (artikel 230 lid 1 onder e. Rv) niet hoeven te worden vermeld? Het lijkt erop dat de wetgever dat heeft beoogd.⁷² Niettemin is het de vraag of een rechterlijke uitspraak die geen feiten vermeldt, in overeenstemming is met de motiveringsplicht die op de rechter rust, gelet op de rechtspraak van de Hoge Raad. Aangenomen moet worden dat ook de feiten moeten blijken uit de mondelinge uitspraak tenzij er geen enkel meningsverschil tussen partijen bestaat.⁷³

Ten tweede rijst de vraag of het proces-verbaal meer informatie kan bevatten dan de mondelinge uitspraak, bijvoorbeeld ook de feiten en of er in plaats van een proces-verbaal een eindbeschikking kan worden gegeven. De Bock gaat ervan uit dat de optie 'meer informatie' niet mogelijk is 'gelet op het feit dat het proces-verbaal een 'zakelijke samenvatting' van het verhandelde ter zitting inhoudt'. Dit brengt mee dat het proces-verbaal wel minder informatie kan bevatten (want het is een samenvatting), maar niet meer.⁷⁴ Ackermans-Wijn is kritisch ten aanzien van de regeling van artikel 30p Rv in familiezaken waar de tijdswinst toch beperkt is en ten aanzien van het vereiste neerleggen van de uitspraak in een proces-verbaal. Zij is van mening dat de neerlegging van de mondelinge uitspraak ook zou moeten kunnen plaatsvinden in de vorm van een vonnis of beschikking.⁷⁵

72 R.H. de Bock, in: GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 30p Rv, aant. 5.

73 R.H. de Bock, in: GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 30p Rv, aant. 5. J.C.E. Ackermans-Wijn, 'De mondelinge uitspraak volgens artikel 30p Rv in familiezaken', EB 2017/76 onder 4.3.

74 R.H. de Bock, in: GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 30p Rv, aant. 6.

75 J.C.E. Ackermans-Wijn, 'De mondelinge uitspraak volgens artikel 30p Rv in familiezaken', EB 2017/76 onder 4.3.

Vanuit de afdeling Bestuursrecht van de rechtbank Gelderland is een rapport verschenen met tien aanbevelingen voor de bestuurs- en civiele rechter over de vraag wanneer een zaak zich leent voor een mondelinge uitspraak. Kort weergegeven zijn geschikte zaken '(juridisch) evident' en is de motivering kort. De aanwezige partijen kunnen de uitspraak horen (in de zin dat partijen voldoende ontspannen zijn om open te staan voor de beslissing) en de zaak is goed voorbereid en er is voldoende zittingstijd. Ten slotte moet (roostertechnisch) rekening worden gehouden met de kortere termijn voor het schrijven van het proces-verbaal.⁷⁶

Aandachtspunten

De normale contentieuze procedure waarborgt het recht op hoor en wederhoor. Een belangrijke maatregel van de pilotprocedure is dat tegenspraak beperkt is. Het gevolg hiervan is dat het beginsel van op hoor en wederhoor, en daaronder ook het beginsel van 'gelijkheid der wapenen', minder goed zou kunnen worden beschermd. In de pilot en bij mogelijke voortzetting ook daarna moeten rechters hierop bedacht zijn. Het recht op hoor en wederhoor kan vooral onder druk komen te staan doordat nagenoeg geen sprake meer is van een processueel debat in de schriftelijke ronde van het proces, indiening van nadere stukken in de schriftelijke ronde om processtrategische redenen kan worden tegengehouden door de wederpartij, bijstand door een gezamenlijke advocaat is toegestaan en de mondelinge behandeling is vormgegeven als een informeel gesprek waarbij partijen voornamelijk zelf het woord moeten voeren.

2.4.5. Meer ruimte voor de stem van de minderjarige

Belang en ontwikkelingen

In deze paragraaf staat de maatregel centraal om de stem van het kind in de (scheidings)procedure meer ruimte te geven. Beoogd wordt gaandeweg de pilot (na ongeveer een jaar) ook jongere kinderen (vanaf 8 jaar) uit te nodigen voor een kindgesprek. Doel hiervan is het belang van het kind in de procedure voldoende te waarborgen zonder dat het onnodig wordt belast met de scheiding van de ouders. Uit het Visiedocument volgt dat een veel gehoorde klacht is van kinderen dat zij niet of onvoldoende aan bod zijn gekomen in de procedure en zij zich hierdoor machteloos en eenzaam voelden.⁷⁷ Ook uit onderzoek blijkt dat participatie van

76 J. van de Sande, S. van Nijen, J. Litjens, I. Nikkels, N. Renjaan, 'Tien aanbevelingen voor het doen van een mondelinge uitspraak', *Trema* 09, 2017.

77 De Rechtspraak, Visiedocument 'Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen', 10 oktober 2016, hoofdstuk 7.

kinderen bij belangrijke beslissingen over hun leven een positieve rol kan spelen.⁷⁸ In de literatuur bestaat consensus over de positieve gevolgen van participatie van kinderen in procedures. Betekenisvolle participatie kan bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling en het mentale welzijn van kinderen, de acceptatie van maatregelen, vertrouwen in het rechtssysteem en veiligheid.⁷⁹ Bovendien is dit recht ook neergelegd in artikel 12 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (verder: IVRK) en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).⁸⁰

In het Nederlandse recht is het hoorrecht van minderjarigen in de civiele procedure geregeld in artikel 809 lid 1 Rv. Ingevolge dit artikel hebben kinderen vanaf twaalf jaar (en zestien jaar in alimentatiezaken) een hoorrecht in zaken die hen aangaan. Jongere kinderen hebben dit recht niet, maar kunnen op grond van de wet in de gelegenheid worden gesteld hun mening kenbaar te maken. De rechter heeft bij die jongere kinderen een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of hij het kind wil horen.⁸¹ Ondanks dat het hoorrecht van minderjarigen wettelijk is verankerd, is in

- 78 Zie hierover: M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 3.2.1.
- 79 R. Hart, Newman, J. Ackermann & L. Freeny, *Children changing their world. Understanding and evaluating children's participation in development*, Plan Ltd and Plan International (UK): 2004, p. 17; S.A. Vis e.a., 'Participation and health – a research review of child participation in planning and decision-making', *Child & Family Social Work* (16) 2011, afl. 3, p. 330; H. Bouma e.a., 'Betekenisvolle participatie van kinderen in de jeugdbescherming: Inzicht in het concept en de verankering in het Nederlandse jeugdbeschermingsbeleid (Project HEBE publication redactie) Groningen: University of Groningen, Department of Special Needs Education and Youth Care 2017, p. 4; T. Liefwaard & S. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'childfriendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', *FJR* 2018/41; C. Mol, *The Child's right to participate in Family Law Proceedings*, Intersentia, *European Family Law*, Vol. 52.
- 80 C. Mol, *The Child's right to participate in Family Law Proceedings*, Intersentia, *European Family Law*, Vol. 52.; T. Liefwaard & S. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'childfriendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', *FJR* 2018/41.
- 81 De Hoge Raad heeft in 2003 beslist dat het in principe niet noodzakelijk is dat de rechter zijn beslissing motiveert om een kind onder de twaalf jaar niet te horen. HR 24 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0204, m.nt. S.F.M. Wortmann.

Nederland hierover al langere tijd een discussie gaande.⁸² Het debat richt zich vooral op de vraag of de leeftijdsgrens die de wet stelt in overeenstemming is met artikel 12 IVRK. Daarnaast komt hierin het probleem naar voren dat kinderen vaak niet reageren op de oproepbrief van de rechter om te worden gehoord.⁸³

In de rechtspraak zijn de afgelopen tien jaar verschillende initiatieven genomen om de stem van het kind meer ruimte te geven.⁸⁴ Bovendien nodigen twee rechtbanken sinds enkele jaren kinderen onder de twaalf jaar uit voor een kindgesprek. De rechtbank Amsterdam stuurt kinderen vanaf acht jaar standaard een oproepbrief. De rechtbank Den Haag nodigt kinderen vanaf zes jaar uit in kinderontvoeringszaken.

De maatregel uit de pilot om de stem van het kind meer ruimte te geven, vormt een volgende stap om het hoorrecht van minderjarigen beter te waarborgen in de praktijk. Dit wordt gedaan door factoren te verbeteren die het kindgesprek faciliteren en kinderen jonger dan twaalf jaar uit te nodigen voor gesprek. Hoe deze twee punten zich verhouden tot de huidige praktijk en het (internationale) recht, komt hierna aan de orde.

- 82 Zie bijvoorbeeld: J. Sloth-Nielsen & A. Bolscher, “‘Is het glas half vol of half leeg?’ Een overzicht van de rapportageverplichting van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité onder 30 jaar IVRK”, in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak (Recht & Praktijk nr. PFR7)* Deventer: Wolters Kluwer 2020/2.3; A. Bolscher & M.R. Bruning, ‘Het hoorrecht van minderjarigen: leeftijdsgrens nog houdbaar?’, in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak (Recht & Praktijk nr. PFR7)* Deventer: Wolters Kluwer 2020/4.1. C. Mol, ‘Kinderparticipatie in Nederland: Wat kunnen we leren van het IVRK en het EVRM?’, in: J. Tigchelaar (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht, Vijftiende UCERF symposium, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021*, p. 59.
- 83 M.R. Bruning e.a., ‘Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken geëvalueerd’, *FJR 2020*, 24.
- 84 Zoals een professionele standaard voor kindgesprekken: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/professionele-standaard-kindgesprekken.pdf>; T. Liefwaard & S. Rap, ‘Hoezo kindvriendelijk? Over ‘childfriendly justice’ ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming’, *FJR 2018/41*; A. Bolscher & M.R. Bruning, ‘Het hoorrecht van minderjarigen: leeftijdsgrens nog houdbaar?’, in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak (Recht & Praktijk nr. PFR7)* Deventer: Wolters Kluwer 2020/4.1.

Contextfactoren kindgesprek

In de pilot worden twee contextfactoren aangepast. Ten eerste wordt het kindgesprek ingepland op een andere dag dan de zittingsdag van de ouders. Ten tweede kunnen minderjarigen een steunfiguur meenemen naar het kindgesprek. Doel hiervan is om het kindgesprek minder stressvol en belastend te maken voor minderjarigen, hetgeen volgens onderzoek een belangrijk nadeel kan zijn van het horen van kinderen.⁸⁵ Deze twee contextfactoren die van belang zijn voor effectieve participatie van kinderen worden benoemd in het WODC-rapport 'Kind in proces' (hierna: WODC-rapport).⁸⁶ In dit rapport worden echter ook andere factoren genoemd die niet zijn meegenomen in de pilot.

De eerstgenoemde factor betekent voor de rechtbank Den Haag een aanpassing van de bestaande praktijk. De rechters van de rechtbank Oost-Brabant voeren het kindgesprek reeds op een andere dag dan de zittingsdag van de ouders. In het WODC-rapport worden twee voordelen genoemd om het kindgesprek op een andere dag in te roosteren. Het eerste voordeel is dat de minderjarige die voor een kindgesprek naar de rechtbank toekomt, niet (onverwacht) de andere ouder kan tegenkomen. Angst hiervoor kan een drempel zijn voor kinderen om te worden gehoord.⁸⁷

Het tweede voordeel houdt in dat het kindgesprek kan worden ingeroosterd op een kindvriendelijke locatie. In de huidige praktijk blijkt het horen van kinderen ook wel plaats te vinden in de zittingszaal (voorafgaand of zelfs tijdens de zitting van de ouders) of in de raadmok.⁸⁸ De keuze voor deze locatie kan voortvloeiën uit een logistiek probleem dat steeds van ruimte wisselen teveel tijd kost.⁸⁹

85 J. Cashmore & P. Parkinson, 'Children's participation in family law disputes: The views of children, parents, lawyers and counselors', *Family Matters* 2009/82, p. 15-21; M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 3.2.3 en 4.4.5.2.

86 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 5.5.3. e.v.

87 *Ibid.*, par. 3.4.2 & 5.5.3.4.

88 M.R. Bruning e.a., *Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken geëvalueerd*, FJR 2020/24.

89 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 3.4.2.2; M.R. Bruning e.a., *'Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken geëvalueerd'*, FJR 2020/24.

Volgens Van Teijlingen-Pover vinden kinderen een zittingszaal intimiderend en te formeel.⁹⁰ De omgeving waarin kinderen worden gehoord mag niet intimiderend of vijandig zijn.⁹¹ Het VN-Kinderrechtencomité dat nadere uitleg heeft gegeven over de kinderrechten uit het IVRK, stelt dat een veilige omgeving een randvoorwaarde is voor betekenisvolle participatie.⁹² Naast de omstandigheid dat het kindgesprek wordt ingeroosterd op een andere dag, is het derhalve belangrijk dat in de pilot ook aandacht is voor een kindvriendelijke locatie waar het kindgesprek plaatsvindt.⁹³

Naast bovengenoemde voordelen, is in het Visiedocument een nadeel genoemd van het inplannen van het kindgesprek op een ander dag.⁹⁴ Informatie van het kind en de ouders kan hierdoor niet onmiddellijk bijeen worden gebracht door de rechter. Dat zou kunnen leiden tot betwisting alleen al door tijdsverloop tussen beide contactmomenten en door incidenten in de tussentijd.⁹⁵ Dit is een punt van aandacht voor de rechters uit de pilot.

De tweede contextfactor, de aanwezigheid van een steunfiguur tijdens het kindgesprek die niet bij het geschil betrokken is, kan ervoor zorgen dat de minderjarige zich tijdens het gesprek meer op zijn gemak voelt.⁹⁶ De steunfiguur kan een bijzondere curator zijn, maar bijvoorbeeld ook een vriend of een vertrouwenspersoon. Het is thans geen gangbare praktijk dat minderjarigen een steunfiguur meenemen. In de reguliere procedures in Oost-Brabant en Den Haag is dit niet mogelijk. De beschikbare informatie over de steunfiguur is beperkt. In het procesreglement van de rechtbank Den Haag is de steunfiguur niet opgenomen, maar wordt in de brief aan het kind aangegeven dat het een steunfiguur mag

90 A. Van Teijlingen-Pover 2019, 'De gerechtelijke procedure in jeugd- en familiezaken door de ogen van de kinderen', TREMA 2019, 2.

91 A. van Triest, 'Het kinderverhoor in het ressort Den Bosch onder de loep', FJR 2004, 4; T. Liefwaard & S. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk? Over 'childfriendly justice' ter bevordering van effectieve participatie van kinderen in juridische procedures en besluitvorming', FJR 2018/41.

92 UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12: The Right of the Child to be Heard, UN Doc CRC/C/GC/12, 2009, par. 23 & 34.

93 Zie onder meer: A. Van Teijlingen-Pover 2019, 'De gerechtelijke procedure in jeugd- en familiezaken door de ogen van de kinderen', TREMA 2019, 2; M.R. Bruning e.a., Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 3.4.2.2 & 5.5.3.4.

94 Visiedocument 2016, hoofdstuk 6.

95 Ibid.

96 M.R. Bruning e.a., Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, par. 4.4.5.2 & 5.5.1.2.

meenemen.⁹⁷ In het procesreglement van de rechtbank Oost-Brabant is opgenomen dat de rechter kan bepalen dat een steunfiguur aanwezig kan zijn tijdens het kindgesprek (artikel 15.3 Procesregels rechtbank Oost-Brabant). Ingevolge artikel 15.3 kan dit slechts als de minderjarige dit wil en de ouders hiermee instemmen. In Den Haag is niet vereist dat de ouders instemmen. In het deelnameformulier van de rechtbank Oost-Brabant staat dat het gaat om een persoon bij wie het kind terecht kan om zijn hart te luchten als het kind het moeilijk heeft en die geen onderdeel uitmaakt van het conflict. In de uitnodigingsbrief aan het kind wordt dit ook aangegeven en wordt vermeld dat deze persoon mee mag komen naar het gesprek.

Een ander aandachtspunt voor de rechters uit de pilot is de mogelijke invloed van de steunfiguur op de mening van het kind. In artikel 15.3 Procesregels rechtbank Oost-Brabant staat dat de steunfiguur in de gelegenheid kan worden gesteld 'kort te vertellen wat de belangen van het kind zijn'. Hierdoor kan de minderjarige zich wellicht minder vrij voelen om zijn eigen mening te geven, vooral als deze afwijkt van die van de steunfiguur. Aan de andere kant kan de steunfiguur het makkelijker maken voor het kind om zich uit te spreken.

Leeftijd minderjarige

In de context van de mensenrechtelijke normen is het positief te noemen dat in de pilot bij beide rechtbanken kinderen vanaf acht jaar in de gelegenheid gesteld worden hun mening kenbaar te maken. Dat is aanzienlijk jonger dan de leeftijd van twaalf jaar die bij de meeste rechterlijke instanties wordt aangehouden. Kinderen onder de twaalf jaar worden in Nederland nauwelijks gehoord.⁹⁸ Zoals gezegd bestaat in Nederland al jaren een discussie over de vraag of de leeftijdsgrens uit artikel 809 lid 1 Rv wel mag worden gesteld, en zo ja, waar die moet liggen.⁹⁹ In het kindgesprek kan de rechter naar het kind luisteren en beoordelen welk gewicht

97 De mogelijkheid om een steunfiguur mee te nemen wordt wel genoemd in het formulier van de rechtbank Den Haag met antwoorden op veel gestelde vragen die te vinden zijn op de website van de rechtspraak.

98 M.R Bruning e.a., 'Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken geëvalueerd', FJR 2020/24.

99 C. Mol, 'Kinderparticipatie in Nederland: Wat kunnen we leren van het IVRK en het EVRM?', in: J. Tigchelaar (red.), Actuele ontwikkelingen in het familierecht, Vijftiende UCERF symposium, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021, p. 60.

daaraan toegekend moet worden in lijn met artikel 12 IVRK¹⁰⁰ en rechtspraak van het EHRM.¹⁰¹

Samenvatting

De stem van het kind krijgt meer ruimte in de PGTO-procedure door factoren te verbeteren die het kindgesprek faciliteren en kinderen vanaf acht jaar uit te nodigen voor gesprek. Dat is in lijn met de internationale mensenrecht­normen van art. 12 IVRK en art. 8 EVRM. In de pilot moeten rechters erop bedacht zijn dat het voor kinderen van belang is dat het kindgesprek op een zo kindvriendelijk mogelijke plek plaatsvindt en dat informatie van ouders en kinderen niet onmiddellijk kan worden bijeengebracht door de rechter.

Nu de beleidstheorie, de procesbeginselen en andere maatregelen binnen de PGTO aan de orde gekomen zijn, komen hierna de onderzoeksresultaten uit de verschillende bronnen van het onderzoek aan de orde.

100 C. Mol, S. Bou-Sfia & J. Huijter, 'Mijn wil is wet! De autonomie van minderjarigen in het Nederlandse personen- en familierecht', in: W. Schrama & S. Burri (red.), *Verantwoordelijkheden in het familierecht: de rol van staat, familie en individu*, Boom juridisch: Den Haag 2020, p. 97; UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12: The Right of the Child to be Heard, UN Doc CRC/C/GC/12, 2009, par. 20.

101 Uit de analyse van Mol komt naar voren dat het EHRM kinderen onder de zes jaar te jong vindt om te horen, maar dat kinderen vanaf elf jaar wel moeten worden gehoord. C. Mol, 'Kinderparticipatie in Nederland: Wat kunnen we leren van het IVRK en het EVRM?', in: J. Tigchelaar (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht*, Vijftiende UCERF symposium, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021, p. 62 e.v.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

3.1. Resultaten monitoringsysteem van de PGTO en controlerechtbanken

3.1.1. Doel

In dit onderdeel van het onderzoek zijn middels een monitoringsysteem objectieve gegevens verzameld van de twee rechtbanken die de PGTO-procedure aanboden (Den Haag en Oost-Brabant) en de twee rechtbanken die met de reguliere procedure op tegenspraak als controlerechtbanken fungeerden (Rotterdam en Gelderland, locatie Arnhem). Het doel van dit onderdeel is het vergelijken van de PGTO-procedure en de reguliere procedure in termen van de kenmerken van de procederende ouders, de procedure en de uitkomsten ervan. Daarmee kan antwoord worden gegeven op vragen over de uitgevoerde activiteiten binnen de pilot en de doelgroep die met de pilot is bereikt.

3.1.2. Methode

Procedure

Voor de effectevaluatie van dit onderzoek zijn – naast gegevens via vragenlijsten en interviews – ook gegevens nodig van de rechtbanken zelf. In samenspraak met de betrokken rechtbanken en de onderzoekers is een monitoringsysteem opgezet in Excel voor de gegevensregistratie van ouders, bij te houden door de betrokken rechtbanken. Daarmee moesten gedurende de looptijd van de pilot door de projectteams van zowel de pilot- als controlerechtbanken onder meer de volgende gegevens worden bijgehouden: kenmerken van de scheiding, van de geschillen, van de snelheid van de procedure, van de mondelinge behandeling en van de uitkomst, en daarnaast ook follow-up informatie over wel/geen hoger beroep, wel/geen nieuwe procedures, wel/geen betrokkenheid bij OTS/uit huisplaatsing van een of meer kinderen en/of beëindiging van het gezag van een of beide ouders. De PGTO-rechtbanken hebben de gegevens bijgehouden gedurende de hele looptijd van de pilot, terwijl de controlerechtbanken dit alleen in beperkte mate en voor een afgebakende periode hebben gedaan. Dit is gedaan na afstemming met het onderzoeksteam om tenminste het benodigde aantal zaken te halen om een vergelijking van de gegevens van de PGTO en controlerechtbanken te kunnen maken. Het onderzoeksteam heeft geen zicht op de wijze waarop het Excelbestand is ingevuld en daarmee ook niet op de betrouwbaarheid van de data. Mede vanwege de relatief kleine aantallen brengt dat met zich mee dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden.

Steekproef

De vier rechtbanken hebben gegevens bijgehouden van in totaal 152 procedures. Tabel 1 laat de aantallen per conditie (PGTO of regulier) en per rechtbank zien. Er zijn 106 gegevens van zaken in de reguliere procedure (69.7%) en 46 in de PGTO-procedure (30.3%). Gemiddeld waren er per gezin 1.79 kinderen betrokken met een range tussen 1 en 5 en een standaarddeviatie van 0.85. De kinderen varieerden in leeftijd van 0 tot 25 jaar, waarbij het eerste kind een gemiddelde leeftijd had van 10.3 jaar.

Tabel 1: Aantallen per conditie en rechtbank¹⁰²

Conditie	Rechtbank	Aantal	Percentage
PGTO	Den Haag	27	17.8
PGTO	Oost-Brabant	19	12.5
Controle	Gelderland	79	52
Controle	Rotterdam ¹	27	17.8

Noot.¹ De bestanden van deze controlerechtbank bevatten veel missende waarden. Omwille van de representativiteit en de power hebben we ervoor gekozen wel de data te gebruiken die er wél was. Per analyse kan de n daarom enigszins verschillen.

Monitoringdata

In Excelbestanden zijn door de rechtbanken de volgende gegevens bijgehouden (met alleen ja of nee, of met korte nadere info): zaaknummer (ter identificatie), eventuele bijzonderheden, datum aanmelding pilotprocedure, datum toelating procedure (alleen PGTO), aantal kinderen, leeftijd van de kinderen (per kind met optie kind 1 t/m kind 6), relatie (gehuwd of niet) voor de scheiding, gezagsregeling, huidige zorgregeling, kindbeschermsmaatregelen, onderwerpen waarover partijen het oneens zijn, datum zitting, geschilpunten, aanwezigheid hulp ter zitting, info hulp ter zitting, indien ja, welke deskundigen ter zitting, info deskundigen indien ja, betrokkenheid RvdK, raadsonderzoek verricht, kindgesprek gehouden, steunfiguur gebruikt (alleen PGTO), datum uitspraak, inhoud uitspraak, vervolgprocedure, datum vervolgprocedure indien ja, hoger beroep, OTS, uithuisplaatsing, beëindiging gezag voor een of beide ouders.

102 Voor de beschrijving van de resultaten is ervoor gekozen om af te ronden op 1 decimaal. Er is dus steeds afgerond, waarbij t/m .4 naar beneden en vanaf .5 naar boven werd afgerond.

Analyseprocedure

Allereerst zijn de data opgeschoond, waarbij onder meer missende waarden zijn nagelopen en waarbij verschillen in invoer (bijvoorbeeld met cijfers of met woorden) zijn nagelopen en aangepast. Vervolgens zijn de gegevens van de afzonderlijke rechtbanken in Excel aan elkaar gekoppeld en omgezet in SPSS. Daar zijn eerst de beschrijvende gegevens bekeken (aantallen, gemiddelden, spreiding) en daarna is vooral met behulp van t-toetsen voor onafhankelijke steekproeven, eenweg variantie-analyses en kruistabellen (inclusief passende statistische toetsen) getoetst op mogelijke verschillen tussen de gegevens van de PGTO- en controlerechtbanken. Ten eerste waren de analyses gericht op het toetsen van (aanvankelijke) verschillen tussen zaken in de PGTO en reguliere procedure, vanwege mogelijke selectie-effecten. Ten tweede werd met de analyses getoetst of na afloop van de PGTO of reguliere procedures verschillen gevonden werden, om na te gaan of er aanwijzingen waren voor de 'effecten' van de PGTO vergeleken met de controle-conditie.

3.1.3. Resultaten

Snelheid procedure

Voor de PGTO-procedure is bijgehouden op welke data procedures werden aangemeld en toegelaten. Op basis daarvan is het aantal dagen tussen aanmelding en toelating berekend. Voor beide rechtbanken geldt dat het gemiddelde aantal dagen tussen het indienen van het formulier en het toelaten tot de procedure tussen de 6 en 7 ligt met een range van 0 tot 20. Overigens was er bij de rechtbank Den Haag een zaak waarbij 55 dagen tussen aanmelding en toelating zat. Deze is als 'uitbijter' beschouwd en daarom voor deze berekening buiten beschouwing gelaten.¹⁰³ Vervolgens is voor de PGTO-rechtbanken nagegaan hoeveel dagen verstreken tussen het indienen van het formulier en het ter zitting komen. Op vergelijkbare wijze is voor de controlerechtbanken het aantal dagen berekend tussen aanhangig maken van de procedure en bespreking ter zitting. Hoewel het aantal zaken in beide categorieën uiteenloopt, zijn deze toch goed te vergelijken. Ze geven een beeld van de snelheid waarmee een zaak ter zitting komt. Tabel 2 laat deze gegevens zien. Bij de PGTO-procedure duurt het gemiddeld genomen 40.75

103 Deze afwijkende waarde (uitbijter) betrof een zaak waarbij de eerste versie van het deelnameformulier niet compleet bleek te zijn. De advocaten zijn vervolgens verzocht om dit daar waar nodig te herstellen. Uiteindelijk is een complete versie van het deelnameformulier met vertraging binnengekomen, waarna vervolgens wel binnen een dag is bericht dat de zaak was toegelaten tot de pilot.

dagen voordat een procedure ter zitting komt, terwijl dit bij de reguliere procedure gemiddeld 115.18 dagen duurt. Dit verschil van 74.43 is significant.¹⁰⁴

Tabel 2: *Aantal dagen tussen indienen formulier (PGTO) en indiening verzoekschrift(controle) en bespreking ter zitting, per conditie en per rechtbank*

Rechtbank	Range	Gemiddelde	Standaarddeviatie
PGTO totaal	5 – 95	40.8	21.6
PGTO Den Haag	5 – 95	44.2	23.2
PGTO Oost-Brabant	8 – 82	35.9	19.6
Controle totaal	28 – 429	115.2	84.4
Controle Gelderland	28 – 325	93.4	65.0
Controle Rotterdam	105 – 429	228.8	84.4

Snelheid van de uitspraak

Op vergelijkbare wijze als hierboven is het aantal dagen berekend tussen de zitting en de uitspraak. Soms was sprake van deeluitspraken op verschillende data; in deze gevallen is steeds gekozen voor de eerste datum. Hoewel er bij de PGTO-procedures gemiddeld genomen 5 dagen eerder een uitspraak wordt gedaan dan bij de reguliere procedures, is dit verschil niet significant. Wel zien we dat de spreiding van het aantal dagen bij de controlerechtbanken aanzienlijk groter is. Ten aanzien van deze vergelijking geldt echter een belangrijke beperking. Hoewel de controlerechtbanken vaak de datum van de uitspraak invulden, gold bij een groot deel daarvan dat in deze zaak de tegenspraak werd voortgezet. Dit gold zelfs voor de meerderheid van de gevallen: ten aanzien van de zaken in de reguliere procedure werden in 45 zaken (54.2%) de procedure op tegenspraak voortgezet, en 6 (10.8%) was nog lopend. Dit betekent dat de bevindingen met betrekking tot de snelheid van de uitspraak maar beperkt inzicht geven. Hierover meer op pagina 34, waar wordt ingegaan op de inhoud van de uitspraak.

104 Significant wil zoveel zeggen als: het is onwaarschijnlijk dat de resultaten op toeval berusten. Voor alle analyses geldt dat eventuele nadere statistische informatie bij de onderzoekers is op te vragen.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Tabel 3: Aantal dagen tussen de zitting en de uitspraak, per conditie en per rechtbank

Rechtbank	Range	Gemiddelde	Standaarddeviatie
PGTO totaal	0 – 111	22.7	38.6
PGTO Den Haag	0 – 62	20.9	14.2
PGTO Oost-Brabant	0 – 111	25.4	28.9
Controle totaal	0 - 214	27.7	38.6
Controle Gelderland	0 – 214	27.7	41.3
Controle Rotterdam	15 - 43	27.8	7.4

Kinderen

Het aantal kinderen van procederende ouders in beide condities verschilde niet. Wél was er een significant verschil in leeftijd van het eerste kind van ouders uit de controleconditie: eerste controleconditie waren gemiddeld ouder (gemiddeld 11.09) dan eerste kinderen uit PGTO-conditie (gemiddeld 8.42). Dit verschil in gemiddelde leeftijd gold niet voor de overige kinderen (tweede t/m vijfde kind).

Relatie voor de scheiding

Voor het uit elkaar gaan waren de ouders uit de PGTO-conditie vaker getrouwd of hadden een geregistreerd partnerschap (respectievelijk 54.3% en 26.1% versus 51.9% en 15.1%), terwijl de ouders uit de controleconditie vaker ongetrouwd waren (33% versus 17.45 bij de PGTO-conditie). Dit verschil was niet significant. Wanneer deze variabele echter gehercodeerd werd in twee groepen: voorheen getrouwd/ geregistreerd partnerschap of voorheen ongetrouwd, was het verschil tussen beide groepen bijna significant. Zie ook Tabel 4.

Tabel 4: Relatiestatus voor de scheiding per conditie

Relatiestatus voor de scheiding	PGTO	Controle RB
Huwelijk of geregistreerd partnerschap	37 (82%)	71 (67%)
Ongehuwd	8 (18%)	35 (33%)

Gezags- en zorgregeling

Ouders uit de PGTO en controleconditie hadden in respectievelijk 80 en 84.9 procent van de gevallen gezamenlijk gezag, en in 20 versus 15.1 % was sprake van eenhoofdig gezag van de moeder. Andere opties kwamen niet voor. Deze kleine verschillen zijn niet significant.

De zorgregeling op het moment van de procedure verschilde significant tussen ouders die deelnamen aan de PGTO of controleprocedure: de ouders uit de PGTO-procedure hadden vaker een co-ouderschapsregeling dan de ouders uit de controleconditie. Dit verschil was groot, namelijk 83.7% versus 22.8%. Hoewel ouders in de controle-conditie dus wat vaker gezamenlijk gezag hadden, betekende dit niet dat er ook vaker co-ouder regelingen waren; die waren er juist significant vaker in de PGTO. Ook kwam het in de controle-conditie wat vaker voor dat er geen regeling was.

Geschilpunten

Wat betreft de geschilpunten is zowel gekeken naar het aantal geschilpunten per zaak, als naar de aard van deze geschilpunten. Het aantal geschilpunten per zaak, in totaal en per conditie, is weergegeven in Tabel 5. Gemiddeld genomen waren er meer geschilpunten bij de PGTO-procedures vergeleken met de reguliere procedures en dit verschil was significant.

Tabel 5: *Aantal geschilpunten, totaal en per conditie*

Rechtbank	Range	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Totaal	0 – 6	1.85	1.18
PGTO	0 – 6	2.57	1.54
Controle	0 – 5	1.54	0.87

Wat de inhoud van deze geschilpunten betreft, is een onderverdeling gemaakt in de volgende onderwerpen: (1) Wijzigingen, herstellen en beëindigen omgang plus vakantieregeling; (2) Eenhoofdig of gezamenlijk gezag; (3) Wijzigen hoofdverblijfplaats; (4) Kinderalimentatie, partneralimentatie en andere kind-gerelateerde financiën; (5) Informatie en consultatieregeling; (6) Afwikkeling echtscheiding, samenleving of partnerschap; (7) Verdeling woning, bezittingen, huurrecht; (8) School/opvang, naam, verhuizing, paspoort, vaccinatie; (8) Overig (erkenning, bijzondere curator, OTS). De verdeling van aantallen per onderwerp zijn in de onderstaande tabel weergegeven, per conditie. Inspectie van

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

de percentages in kruistabellen met statistische toetsing laat zien dat er voor vijf van de negen onderwerpen een significant verschil is (allen met $p < .00$); deze zijn vetgedrukt in de tabel. De zaken binnen de reguliere procedure hebben significant vaker betrekking op geschilpunten met betrekking tot eenhoofdig of gezamenlijk gezag, terwijl die binnen de PGTO-procedure significant vaker betrekking hebben op de invulling van het gezag: wijzigen van hoofdverblijfplaats, alimentatie en de afwikkeling van de (echt)scheiding: de verdeling en het huurrecht.

Tabel 6: *Geschilpunten per conditie (in percentages); significante verschillen vetgedrukt*

Relatiestatus voor de scheiding	PGTO	Controle RB
Wijzigingen, herstellen en beëindigen omgang plus vakantieregeling	82.6	73.6
Eenhoofdig of gezamenlijk gezag	10.9	31.1
Wijzigen hoofdverblijfplaats	30.4	11.3
Kinderalimentatie, partneralimentatie en andere kind-gerelateerde financiën	58.7	17.9
Informatie en consultatieregeling	6.5	6.6
Afwikkeling echtscheiding, samenleving of partnerschap	26.1	1.9
Verdeling woning, bezittingen, huurrecht	26.1	0.9
School/opvang, naam, verhuizing, paspoort, vaccinatie	15.2	6.6
Overig (erkenning, bijzondere curator, OTS)	0	3.8

Kinderbeschermingsmaatregelen

Bij twee gezinnen was sprake van een ondertoezichtstelling, deze kwamen uit de controleconditie. In geen van de gezinnen uit de PGTO was een kindbeschermingsmaatregel opgelegd.

Betrokkenheid Raad voor de Kinderbescherming

Bij de PGTO-procedures was standaard een zittingsvertegenwoordiger van de Raad aanwezig ($n = 46$, 100%), bij de controleconditie was dit in 92 van de 106 gevallen (97.9%) sprake van aanwezigheid van een zittingsvertegenwoordiger en in 14 gevallen

(14.9%) was sprake van een nader onderzoek door de Raad. In de PGTO-conditie was in geen enkel geval sprake van een raadsonderzoek.

Kindgesprek

Binnen de PGTO-procedure is in 21.1% van de gevallen een kindgesprek gevoerd; in de controleconditie lag dit percentage hoger, namelijk 37.6%. Dit verschil is niet significant. Aangezien de gemiddelde leeftijd van het eerste kind van ouders significant hoger was in de controleconditie dan in de PGTO-conditie, waarmee hierdoor vertekening van de resultaten kan optreden, is vervolgens een selectie gemaakt van alle eerste kinderen ouder dan 11 jaar. Vervolgens is in deze selectie opnieuw getoetst of er verschillen in de aantallen en percentages kindgesprekken waren en dit was inderdaad het geval. Dat wil zeggen: binnen de controleconditie was bij 80% van de eerste kinderen boven de 11 jaar sprake van een kindgesprek, terwijl dit percentage bij de PGTO- conditie 57.1% was. Slechts in twee gevallen was een steunfiguur van het kind bij het kindgesprek aanwezig; dit kwam niet voor in de controleconditie omdat het een nieuw aspect is in de PGTO-procedure. Helaas kunnen we over dit zeer geringe aantal niets zeggen.

Inhoud van de uitspraak

Met betrekking tot de inhoud van de uitspraak is een duidelijk verschil zichtbaar tussen de rechtbanken: bij de PGTO-rechtbanken is veel vaker sprake geweest van een schikking dan bij de controlerechtbanken, terwijl bij die laatste veel vaker sprake was voortzetting van de procedure op tegenspraak. De optie 'terug op tegenspraak' kwam niet voor bij de PGTO-rechtbanken. Wel is in twee gevallen (4.3%) de pilot stopgezet. Overigens laat inspectie van de monitoringgegevens zien, dat aan het eind van de looptijd van de pilotperiode bij de rechtbank Den Haag meer schikkingen op onderdelen bereikt zijn dan aan het begin (waarbij meer gehele schikkingen waren). Dit deed zich niet voor bij de rechtbank Oost-Brabant. Wellicht heeft dit te maken met de instroom in de PGTO-procedure van meer complexe zaken aan het einde bij de rechtbank Den Haag.

Tabel 7: Inhoud van de uitspraak per conditie.

Relatiestatus voor de scheiding	PGTO	Controle RB
Minnelijke schikking	17 (37.0%)	15 (18.1%)
Schikking op onderdelen	25 (54.3%)	12 (14.5%)
Terug / voortgezet op tegenspraak	0	45 (54.2%)
Stopzetten procedure	2 (4.3%)	1 (1.2%)
Aangehouden i.v.m. hulpverlening	0	1 (1.2%)
Lopend	0	9 (10.8%)

Gezagsbeëindiging

Binnen de controleconditie was 10 maal sprake van een gezagsbeëindiging van vader en 3 maal van moeder; in de PGTO-conditie kwam dit niet voor.

3.1.4. Follow-up gegevens

Met de gegevens uit het monitoringsysteem werd beoogd ook op de langere termijn na te kunnen gaan of ouders die de procedure hebben gevolgd binnen een van de pilotrechtbanken minder vaak een hoger beroep instellen in de drie jaren na het indienen van de deelnameformulieren en minder nieuwe procedures tegen elkaar beginnen dan ouders uit de controlegroep en/of ouders van zaken voorafgaand aan de pilot. Op deze manier zou ook de andere hoofdvraag van het effectonderzoek kunnen worden beantwoord: of deelnemende gezinnen drie jaar na het indienen van het deelnameformulier minder vaak betrokken zijn bij verzoeken om ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing van een of meer kinderen en/of beëindiging van het gezag van één of beide ouders dan ouders uit de controlegroep en/of ouders van zaken voorafgaand aan de pilot. Momenteel beschikken wij nog niet over de zogenaamde 'follow-up' gegevens en kunnen we derhalve nog geen uitspraken doen over deze langere termijn 'effecten' van de PGTO-procedure versus de reguliere procedure (controleconditie).

3.1.5. Voorlopige conclusie monitoringdata

De monitoring gegevens laten zien hoe een van de primaire doelen van de PGTO-procedure, namelijk het sneller voor de rechter komen, duidelijk wordt behaald. Gemiddeld genomen zitten er tussen de 6 en 7 dagen tussen aanmelding en toelating tot de PGTO. Wanneer rechtbanken in de beide condities worden vergeleken op dit aspect, zien we dat het aantal dagen tussen het indienen van het formulier in de PGTO-procedure en het ter zitting komen significant lager is dan het

aantal dagen tussen de indiening van het verzoekschrift en het ter zitting komen in de reguliere procedure. Bovendien worden zaken in de PGTO-procedure veel vaker geheel of op onderdelen geschikt dan zaken in de reguliere procedure.

De analyses van de monitoringgegevens van de rechtbanken laten verder een aantal verschillen zien tussen de ouders in de controle versus PGTO-conditie. Allereerst zijn de eerste kinderen uit de controleconditie gemiddeld significant ouder dan de kinderen uit de PGTO-conditie. Daarnaast waren ouders in de controleconditie vaker ongehuwd terwijl de ouders uit de PGTO-conditie vaker een huwelijk of geregistreerd partnerschap hebben gehad voor de scheiding. Daarnaast hadden ouders in de PGTO-conditie vaker een co-ouderschapsregeling en ouders uit de controleconditie vaker (nog) geen regeling. Verder viel op dat er in de controleconditie vaker sprake was van kindgesprekken dan in de PGTO-conditie. Dit verschil is er ook als gecontroleerd wordt voor de leeftijd van het eerste kind. Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar, waaronder het feit dat pas gaandeweg de pilot het streven was om vaker met een jonger kind (vanaf 8 jaar) een kindgesprek te voeren. Ook kan er verschil zijn in de wens van kinderen om een gesprek te voeren. Wellicht zijn kinderen in de PGTO-conditie daartoe wat minder geneigd, of houden ouders dit af. Tenslotte was bij zaken in de reguliere procedure dertien maal sprake van een beëindiging van het gezag van een van de ouders; dit kwam in de PGTO-procedure niet voor.

Vanwege de vrij geringe steekproef is het moeilijk om conclusies aan deze data te verbinden. De databestanden zijn vermoedelijk op een aantal plaatsen niet op dezelfde wijze ingevoerd. Met enige voorzichtigheid lijkt het er op basis van de monitoringdata op dat de zaken van de ouders die *instromen* in de PGTO-procedure gemiddeld vaker in de beginfase van de scheiding verkeren en gemiddeld wat meer geschillen bevatten maar ook wat minder complex zijn. Mogelijk zijn dit ook juist zaken die wat meer tijd vragen, wat ze meer geschikt maken voor de PGTO dan voor de reguliere procedure. De gevonden verschillen lijken er in elk geval ook op te duiden dat er sprake is van selectie en daarmee moet rekening worden gehouden bij het interpreteren van de bevindingen en eventuele conclusies ten aanzien van behaalde doelen van de PGTO. Een andere kanttekening die al eerder gemaakt is, is de beperkte steekproefomvang en daarmee beperkte betrouwbaarheid van de bevindingen.

3.2. Verslag en analyse van geobserveerde zittingen

3.2.1. Introductie

Tijdens de looptijd van de pilot zijn er over beide pilotrechtbanken verdeeld 46 PGTO-zaken ingestroomd: 27 in de rechtbank Den Haag en 19 in de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch. In totaal hebben de onderzoekers 15 PGTO-zittingen geobserveerd: 10 in de rechtbank Den Haag en 5 in de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch. Daarmee hebben de onderzoekers (afgerond) 33% van het totale aantal PGTO-zittingen bijgewoond.

Tabel 8: Aantal geobserveerde PGTO-zittingen ten opzichte van het totale aantal PGTO-zittingen gedurende de loop van de pilot.

Relatiestatus voor de scheiding	PGTO	Controle RB
Huwelijk of geregistreerd partnerschap	37 (82%)	71 (67%)
Ongehuwd	8 (18%)	35 (33%)

Complementair aan deze observaties, hebben de onderzoekers ook reguliere (controle-)zittingen (standaard eenzijdig verzoekschriftprocedures op tegenspraak) geobserveerd. In totaal hebben zij 7 (voor analyse geschikte) reguliere zittingen bijgewoond: 2 in de controle-rechtbank Rotterdam, 1 in de controle-rechtbank Gelderland, 2 in de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch en 2 in de rechtbank Den Haag. De onderzoekers hebben dus ongeveer 1 reguliere zitting per 2 PGTO-zittingen geobserveerd. Hierbij is het wel relevant om op te merken dat er ook 8 reguliere zittingen zijn geobserveerd die niet geschikt bleken voor de analyse. Tijdens deze reguliere zittingen waren bijvoorbeeld:

- niet beide ouders en hun advocaat aanwezig;
- was een van de partijen een bewindvoerder van een ouder in plaats van een ouder zelf;
- vond door processuele belemmeringen geen inhoudelijke behandeling plaats;
- betrof het een onderwerp dat zich niet leent voor een PGTO-procedure (verzoek toewijzing eenhoofdig gezag).

De zaken die betrekking hadden op deze zittingen waren dan ook niet logisch om te vergelijken met de observaties van de PGTO-procedures en zijn hierna buiten beschouwing gebleven.

Tijdens de observaties van deze zittingen is gelet op numerieke data:

1. Duur van de zitting
2. Aantal en duur schorsingen
3. Aantal onderwerpen dat ter discussie stond tussen partijen en aantal overeenstemmingen
4. Verdeling onderwerpen per categorie
5. Aantal kinderen

Daarnaast is gelet op de volgende kwalitatieve data:

1. Rol en stijl rechters
2. Rol en stijl advocaten
3. Rol en stijl zittingsvertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming
4. Rol en stijl 'overig' (Griffier, eventuele andere hulpverlening)
5. Opstelling en input ouders
6. Sfeer gedurende de zitting

Het gebruikte observatieschema is als bijlage 1 opgenomen. Hieronder zullen de analyses van de observaties worden weergegeven en beschreven.

3.2.2. Algemene gegevens

Hieronder volgt allereerst een overzicht van het type zaken, de aanwezigen op zitting en (eventuele) soorten hulpverlening voorafgaand aan de zitting.

Type zaken

Van de 15 geobserveerde PGTO-zaken zijn er 2 echtscheidingszaken ingestroomd. De andere 13 zaken betroffen gezag- en omgangszaken (G&O-zaken), waarvan er 12 zaken primair over omgangsgeschillen gingen, zoals het wel of niet mogen blijven slapen bij vader, de vakantie- en feestdagenregeling of de (aanpassing van de) reguliere zorgregeling. De andere zaak behandelde deels ook een gezagskwestie: moeder had in deze zaak van rechtswege eenhoofdig gezag en vader had hun kind van inmiddels 4 jaar oud enkel erkend, maar wilde gezamenlijk gezag.

Van de 7 geobserveerde reguliere zaken werd in 1 zaak een echtscheidingsverzoek behandeld (naast twee omgangsgeschillen) en betroffen de andere 6 zaken G&O-zaken. Daarbij was er geen sprake van gezagsgeschillen, maar stonden eveneens omgangsgeschillen ter discussie.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Aanwezigen op zitting

Bij alle PGTO-zittingen waren naast de rechter en griffier, beide ouders, hun beider advocaten en een raadsonderzoeker aanwezig op zitting. In twee zittingen waren er nog extra personen aanwezig: 1x een rechter in opleiding en 1x 2 hulpverleners van Enver. Hoewel het in de PGTO mogelijk is voor ouders om zich door 1 gezamenlijke advocaat bij te laten staan, is dit in geen van de geobserveerde zittingen voorgekomen.

Bij de 7 geobserveerde reguliere zittingen waren naast de rechter en griffier ook steeds beide ouders en hun advocaten aanwezig. De overige 8 zittingen die op de vooraf afgesproken observatiemomenten bij de controlerechtbanken plaatsvonden, werden niet geïnccludeerd omdat zij te veel verschilden van de PGTO-zittingen. Dit was bijvoorbeeld het geval wanneer een van de ouders niet op zitting aanwezig was of wanneer één van de partijen en zijn of haar advocaat niet verschenen. Andere geobserveerde zittingen die niet werden meegenomen in de analyse betroffen geschillen tussen partijen anders dan beide ouders, zoals een ouder en een bewindvoerder van de andere ouder, of een ouder en een grootouder. Deze analyse gaat dan ook over de 7 regulier zittingen die qua onderwerp, partijen en vertegenwoordiging beter vergelijkbaar zijn met de PGTO-zaken.

In 6 van de 7 geobserveerde reguliere zittingen was een raadsonderzoeker aanwezig. En in 4 zittingen waren er nog meer aanwezigen: 1x een tweede raadsonderzoeker die ook piketmediator was, 1x een tolk, 1x een piketmediator en 1x waren er extra aanwezigen, te weten 2 kinderbeschermers en een intervisie-rechter die achterin de zaal plaatsnam.

Hulp voorafgaand aan de zitting

Doordat de meeste geobserveerde PGTO-zittingen geen echtscheidingszaak betroffen, maar in veel gevallen juist ouders die al enige tijd uit elkaar waren, is het geen gekke uitkomst dat in 14 van de 15 geobserveerde PGTO-zaken al een vorm van hulp was geboden, geprobeerd of voorgesteld. Hierbij gaat het om een ruim aanbod aan hulp, zoals mediation, relatietherapie, gesprekken met Veilig Thuis, de gemeente of wijkteams, hulp voor de ouders apart van elkaar door psychologen, hulp voor de kinderen (op initiatief van de ouders samen of op aanraden van school of Veilig Thuis waren kinderen bijvoorbeeld verwezen naar kinderpsychologen voor ergotherapie of speltherapie). In 1 zaak hadden de ouders, naast andere vormen van professionele hulp, hun eigen ouders ingeschakeld voor hulp en steun. Het meest voorkomende hulptraject was Ouderschap Blijft, dat in 3 zaken volledig was

doorlopen voorafgaand aan de zitting terwijl in 2 zaken de ouders hiervoor nog op de wachtlijst stonden.

Ook in de reguliere zittingen was er in 6 van de 7 zaken sprake van een vorm van professionele hulp voorafgaand aan de zitting. Ook in deze zaken was er een grote variatie aan soorten geboden hulp, waarbij eveneens varieerde of de hulp voor de ouders samen, de ouders individueel en/of voor hun kind(eren) betrof.

Daarnaast is het noemenswaardig dat in geen van de PGTO-zaken sprake was van een OTS, maar in 1 van de 7 reguliere zaken (geschikt bevonden voor vergelijking met de PGTO) wel.

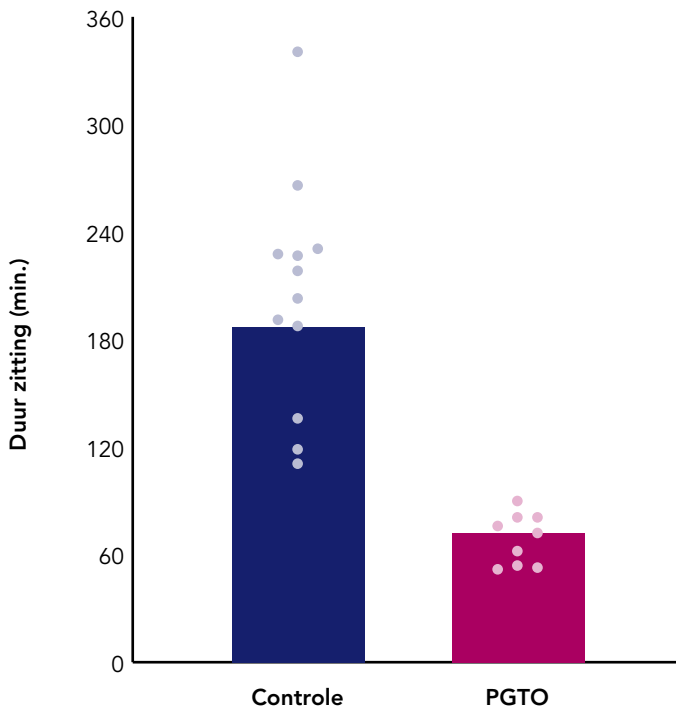
3.2.3. Numerieke data

Duur van de zitting

De gemiddelde duur van de zittingen bij de 15 geobserveerde PGTO-zittingen is 187 minuten, oftewel drie uur en zeven minuten per zitting. De kortste zitting duurde 98 minuten (iets langer dan anderhalf uur) en de langste zitting 345 minuten (5 uur en 45 minuten, maar dit is een uitschieter zoals te zien is in figuur 1). Zoals tevens te zien is in figuur 1 duurden 6 zittingen tussen de 1,5 en 2,5 uur per zitting en 7 zittingen tussen de 3 en 4 uur per zitting.

Bij de 7 geobserveerde reguliere zittingen is de gemiddelde duur per zitting 72 minuten, oftewel 1 uur en 12 minuten. De zittingsduren liggen dicht bij elkaar: de kortste van deze zittingen duurde 50 minuten (net iets korter dan een uur) en de langste van deze zittingen duurde 88 minuten (net geen anderhalf uur). De langste reguliere zitting die onderzoekers hebben geobserveerd duurde 11 minuten korter dan de kortste PGTO-zitting.

Figuur 1: Zittingsduur in uren bij de 15 geobserveerde PGTO-zittingen en 7 geobserveerde reguliere (controle-)zittingen. Ieder zwart puntje is één zaak en de blauwe staven geven de gemiddelde zittingsduur aan.



Dit aanzienlijke verschil in de lengte van de PGTO-zittingen vergeleken met reguliere zittingen is conform de verwachting. In de pilot was het immers de bedoeling extra tijd uit te trekken voor de zitting.

Aantal en duur schorsingen

Tijdens de observaties is bijgehouden of, zo ja hoe vaak en hoe lang er geschorst werd door de rechter. Door de zitting te schorsen, creëert de rechter de mogelijkheid voor tussentijds overleg tussen de ouders hun advocaten en/of de zittingsvertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming. In de geobserveerde PGTO-zittingen is er 2,2 x zoveel geschorst als in de geobserveerde

reguliere (controle-)zittingen. Bij PGTO-zittingen is in 14 van de 15 gevallen geschorst (93%). In de geobserveerde reguliere zittingen werd er in 4 van de 7 zittingen geschorst (57%).

Tabel 9: Het aantal schorsingen per zitting, de totale duur van deze schorsingen per zitting in minuten en de gemiddelde duur van de schorsingen per zitting in minuten.

	Aantal schorsingen		Totale duur (min.)		Gemiddelde duur (min.)	
	PGTO	Controle	PGTO	Controle	PGTO	Controle
Gemiddeld	1,6	0,7	33,5	10,6	23	9
	1	2	19	21	19	10,5
	1	1	39	13	39	13
	1	0	10	0	10	0
	2	1	64	16	32	16
	2	0	40	0	20	0
	2	0	31	0	15,5	0
	2	1	25	24	12,5	24
	1		20		20	
	4		39		9,75	
	1		84		84	
	3		26		8,67	
	2		38		19	
	1		15		15	
	0		28		28	
	1		25		12,5	

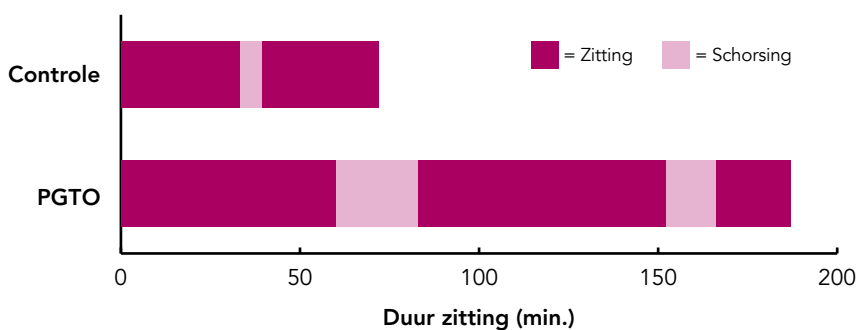
Het gemiddelde aantal en duur van de schorsingen op een gemiddelde zitting

De gemiddelde zitting bestaat niet. Toch laten de gemiddelde waarden wel duidelijke verschillen zien en is het interessant om de gemiddelde zittingsduur met het gemiddelde aantal en de gemiddelde lengte van de schorsingen per conditie (PGTO of controle) te vergelijken. Zo is te zien dat een gemiddelde controle-zitting iets meer

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

dan 1 uur duurt en één korte schorsing van zo'n 6,5 minuten telt. De gemiddelde PGTO-zitting duurt ruim 3 uur en telt gemiddeld 2 schorsingen, waarvan de eerste gemiddeld 23 minuten en de tweede schorsing 14 minuten duurt.

Figuur 2: Gemiddeld verloop van de zittingen per conditie inclusief schorsing(en).



Aantal onderwerpen van geschil en aantal overeenstemmingen

Aantal onderwerpen per zitting

Het aantal onderwerpen van geschil per zitting varieerde voor PGTO-zittingen van 2 tot 10 of zelfs 11 onderwerpen, waar in de reguliere (controle-)zittingen 1-5 onderwerpen naar voren werden gebracht. Het totaal aantal onderwerpen bedroeg binnen de 15 PGTO-zittingen 77 en in de 7 reguliere zittingen werden 19 onderwerpen van geschil behandeld.

Tabel 10: Aantal onderwerpen van geschil per zaak. Iedere rij vertegenwoordigt één PGTO-zitting in het linker paneel of reguliere (controle-)zitting in het rechter paneel. Per zaak is aangegeven op hoeveel onderwerpen overeenstemming is bereikt.

	Aantal onderwerpen					
	PGTO	Overeenstemming		Controle	Overeenstemming	
Gemiddeld	5,1	3,2	%	2,7	1,4	%
	2	2	100%	2	0,5	25%
	2	2	100%	1	0	0%
	4	4	100%	2	0	0%
	4	4	100%	3	0	0%
	7	5	71%	4	3	75%
	4	3	75%	5	4	80%
	4	4	100%	2	2	100%
	5	4	80%			
	7	3	43%			
	5	2	40%			
	6	4	67%			
	11	6	55%			
	2	1	50%			
	4	1,5	38%			
	10	3	30%			
Totaal	77	48,5	63%	19	9,5	50%

Aantal overeenstemmingen per zitting

Per onderwerp werd bijgehouden of de partijen overeenstemming bereikten.

Opvallend is dat in de geobserveerde PGTO-zittingen in totaal 62% overeenstemming werd bereikt en in de reguliere controle-zittingen 50%.

Dit betekent dat bijna in twee-derde deel van alle 77 naar voren gebrachte onderwerpen in een PGTO-zitting door partijen zelf overeenstemming werd bereikt.

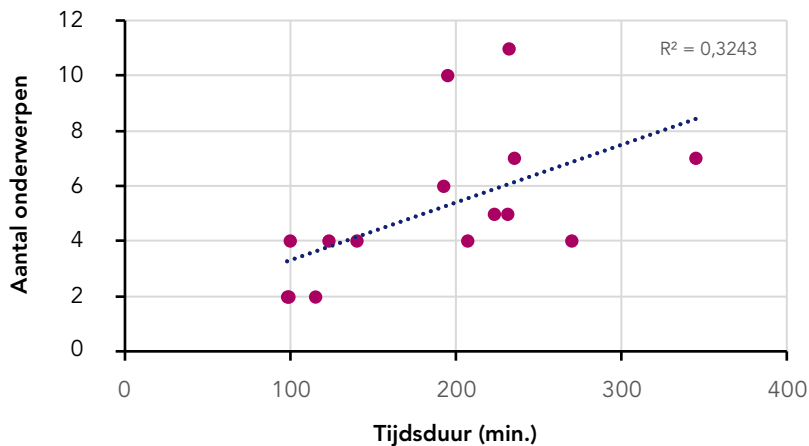
Op de helft van alle 19 onderwerpen in de controle-zittingen werd door partijen

zelf overeenstemming bereikt. Wanneer per zitting wordt gekeken, wordt het verschil tussen PGTO- en reguliere zittingen groter. In 5 van de 15 PGTO-zittingen bereikten de ouders overeenstemming op alle onderwerpen van geschil. In slechts 1 van de 7 reguliere zittingen werd op alle onderwerpen overeenstemming bereikt. Alle geobserveerde zittingen waarin volledige overeenstemming werd bereikt, behandelden 2-4 onderwerpen van geschil. In 3 van de 7 reguliere zittingen werden ouders het over geen enkel onderwerp onderling eens. In de geobserveerde PGTO-zittingen werd altijd op ten minste 1 onderwerp overeenstemming bereikt door de ouders, zelfs in de zaken met 10 en 11 geschilpunten (waarin respectievelijk 30% en 55% overeenstemming werd bereikt). Mogelijk is een groter aantal te bespreken onderwerpen een indicatie van complexiteit van de scheiding: ouders zijn het immers vooraf al over meer punten niet eens. Daarnaast zouden onderwerpen van geschil met elkaar kunnen samenhangen: bijvoorbeeld het overeenkomen van de hoogte van de alimentatie hangt af van overeenkomst op de omgangsregeling. Als de omgangsregeling een beslissing van de rechter vergt, blijft automatisch ook de hoogte van de alimentatie openliggen.

Relatie tussen zittingsduur en aantal onderwerpen

Hoewel de PGTO-zittingen gemiddeld langer duren dan de reguliere zittingen is er geen duidelijke correlatie tussen het aantal onderwerpen en de lengte van de zitting, want de zittingen met de meeste onderwerpen van geschil hadden een gemiddelde totale duur. Als deze twee zittingen buiten beschouwing worden gelaten, wordt een verband tussen het aantal onderwerpen en de zittingsduur aannemelijker. Zittingen met twee onderwerpen duurden kort en die met vier onderwerpen duurden kort of gemiddeld. Zittingen met meer dan vier onderwerpen duurden gemiddeld of lang.

Figuur 3: Ieder datapunt vertegenwoordigt een geobserveerde PGTO-zitting. Zittingen met de meeste onderwerpen duurden niet het langst. De lineaire trendline laat toch een mogelijk verband zien tussen zittingsduur en het aantal besproken onderwerpen van geschil.



Verdeling onderwerpen per categorie

In de deelnameformulieren van de PGTO-zittingen worden de onderwerpen van geschil onderverdeeld in de volgende 9 categorieën:

- Echtscheiding/Ontbinding geregistreerd partnerschap/scheiding van tafel en bed
- Hoofdverblijfplaats kinderen
- Gezag
- Verdeling zorg- en opvoedingstaken / vaststelling omgangsregeling
- Regeling informeren/raadplegen andere ouder
- Kosten kinderen
- Bijdrage levensonderhoud partner
- Woning
- Verdeling gemeenschap/verrekening/afwikkeling huwelijkse voorwaarden

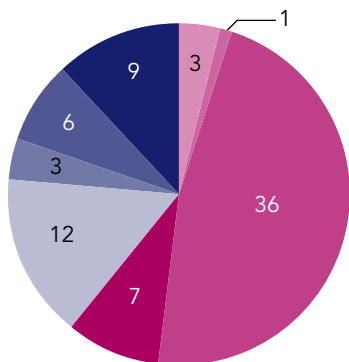
In lijn met de deelnameformulieren hebben de onderzoekers gescoord welke onderwerpen van geschil bij de zittingen aan bod kwamen. Hieraan is bij de analyse één onderwerpcategorie toegevoegd: Relationeel. Deze categorie betreft relationele problemen tussen de ouders die in de weg staan van hun gezamenlijk ouderschap. Wanneer tijdens een zitting werd benoemd dat deze onderliggende/onderlinge

problematiek in de weg stond van het bereiken van overeenstemming op ingebrachte geschilpunten, dan werd dit door de observanten genoteerd. Wanneer ouders samen akkoord gingen met (door de rechter en zittingsvertegenwoordiger van de RvdK) aangeraden professionele hulp, bijvoorbeeld een traject zoals Ouderschap Blijft of andersoortige hulp ten behoeve van de relatie tussen de ouders onderling, dan werd dit in de analyse gezien als overeenstemming.

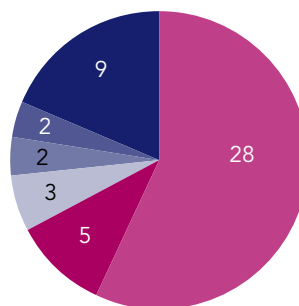
Tijdens de 15 PGTO-zittingen zijn in totaal 77 onderwerpen aan bod gekomen. Voor de 15 PGTO-zittingen zijn de verdeling van en aantallen per categorie als volgt:

Figuur 4: Links een verdeling over de 10 categorieën van de 77 onderwerpen van geschil die in de PGTO-zittingen zijn geobserveerd. Rechts een verdeling per categorie van de 48 onderwerpen waarbij een overeenkomst werd bereikt tijdens de zitting.

PGTO: Aantal onderwerpen per categorie



Aantal overeenstemmingen per categorie



EXTRA: Relationeel

Verdeling

Woning

Bijdrage levensonderhoud partner

Kosten kinderen

Informerer

Zorg/Opvoeding/Omgang

Gezag

Hoofdverblijfplaats

Echtscheiding/GP/T&B

De overgrote meerderheid van de geschillen vielen binnen 4 categorieën: Zorg/Opvoeding/Omgang (36x), Kosten kinderen (12x), Relationeel (9x) en Informeren (7x). Vaak kwamen ouders niet zelf met een probleem in de categorie relationeel, maar werd dit aangekaart door de Raad, de rechter of zelfs de advocaten. Van de 9x dat dit onderwerp aan bod kwam op zitting, is dit 1x door de ouders zelf opgebracht. De overige 8x werd dit vooral een punt van bespreking, nadat de Raad en/of de rechter dit onderwerp ter tafel bracht.

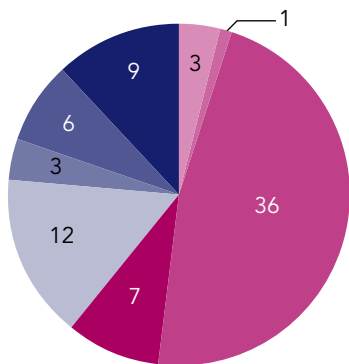
Van de 77 onderwerpen zijn er in de geobserveerde PGTO-zittingen 48 overeenstemmingen bereikt (62%). In alle 9 zittingen waarin een onderwerp in de categorie 'relationeel' werd besproken, bereikten ouders overeenstemming (100%). Bij de categorie 'zorg/opvoeding/omgang' werd er voor 28 van de 36 geschilpunten overeenstemming bereikt (78%) en bij de categorie 'informeren' voor 5 van de 7 geschilpunten (71%). Opvallend is dat bij de categorie 'Kosten kinderen' slechts bij 3 van de 12 geschillen overeenstemming werd bereikt (25%). Veelal werden financiële onderwerpen, zoals (kinder)alimentatie, de verdeling van de gemeenschap of de woning tot het laatst bewaard en in sommige gevallen verzochten rechters de advocaten op deze onderwerpen na de zitting relevante aanvullende informatie na te sturen.

Onderwerpen van geschil in de reguliere zittingen

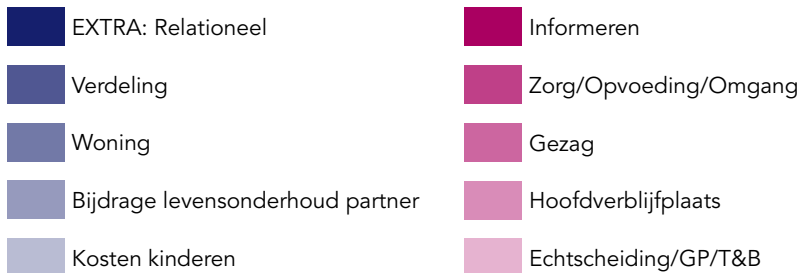
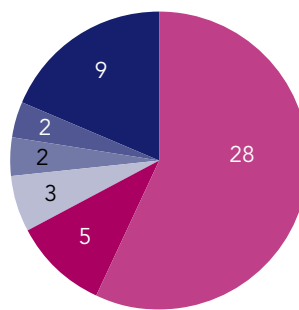
Tijdens de 7 reguliere (controle-)zittingen zijn in totaal 19 onderwerpen voorgelegd aan de rechter. Voor de 7 reguliere zittingen zijn de verdeling van en aantallen per categorie als volgt:

Figuur 5: Links een verdeling over de 10 categorieën van de 19 onderwerpen die in de controle-zittingen zijn geobserveerd. Rechts een verdeling per categorie van de 10 onderwerpen waarbij een overeenkomst werd bereikt tijdens de zitting.

PGTO: Aantal onderwerpen per categorie



Aantal overeenstemmingen per categorie



De kleuren in beide taartdiagrammen zijn hetzelfde per onderwerp. In combinatie met figuur 4 hierboven is te zien dat in beide soorten zittingen (PGTO en controle) de meeste voorgelegde onderwerpen van geschil te maken hebben met de zorg, omgang en opvoeding van de kinderen. In de reguliere zittingen werd minder vaak een communicatietraject besproken, naar aanleiding van een geschil op relationeel vlak, namelijk in 3 van de 7 gevallen (43%), tegenover 9 van 15 PGTO-zittingen (60%). Opvallend is dat in de geobserveerde reguliere zittingen niet één ouderpaar instemde met een communicatietraject, waar bij de PGTO-zittingen alle ouderparen overeenstemming bereikten over een concreet hulptraject wanneer dit op zitting

werd besproken. Mogelijk laten deze aantallen zien dat binnen PGTO-zittingen meer ruimte is om onderliggende communicatie-/relatieproblematiek te bespreken en overeenstemming te bereiken over de mogelijke interventies. Het verschil kan echter ook te maken hebben met selectie; zaken die instroomden in de PGTO verschilden in een aantal opzichten van de zaken in de reguliere procedure (zie ook 3.1.5).

Aantal kinderen

In alle geobserveerde zittingen ging het om ouders met één of meer kinderen. Het minimum aantal kinderen was 1 en het maximum 3 (waarbij halfbroertjes, halfzusjes, stiefbroertjes en stiefzusjes niet worden meegerekend). De leeftijden van de kinderen lagen bij de PGTO-zittingen tussen de 8 maanden en 17 jaar oud. Bij de reguliere (controle-)zittingen waren de kinderen tussen de 1 en 14 jaar oud.

3.2.4. Kwalitatieve data

Tijdens de observaties is niet alleen gelet op kwantitatieve data zoals hierboven beschreven, maar ook op de rol en stijl van de verschillende professionals (rechters, advocaten, zittingsvertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming en griffiers), de houding van de ouders en de sfeer tijdens de zitting. Er is met name gelet op factoren en opvallendheden die – volgens de observanten – een positief of negatief effect leken te hebben op het verloop van de zitting, de uitkomst van de zitting en de sfeer tijdens de zitting. In de volgende hoofdstukken zijn ook de ervaringen en waarderingen van de deelnemers zelf (de rechters en gerechtsjuristen, de advocaten, de zittingsvertegenwoordigers van de RvdK en de ouders) geïnterviewd via (groeps)interviews en vragenlijsten. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de bevindingen uit de observaties.

Rol en stijl rechters

In iedere geobserveerde zitting werd door de observanten gelet op de rol en stijl van de rechters. In de geobserveerde PGTO-zittingen lag de regie bij de rechters. Deze openden de zitting met een kort voorstelrondje en legden vaak uit hoe de zitting zou verlopen (Bijvoorbeeld: "Ik stel u beide [lees: ouders] straks om de beurt dezelfde vragen. U mag er ook op letten of ik me daaraan houd.") De rechters gingen vervolgens in gesprek met de ouders en namen aan de start van de zittingen de tijd voor het in kaart brengen van de precieze problemen en verzoeken. Daarbij is een belangrijk verschil met de reguliere zittingen dat rechters aan de start van een PGTO-zitting in principe enkel beschikken over de informatie die hen is toegezonden via het gezamenlijke deelnameformulier waarin geen standpunten zijn opgenomen (en de informatie uit het eventuele kindgesprek voorafgaand aan de zitting). In de standaardprocedure beschikken de rechters voorafgaand aan de zitting (naast

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

eventuele informatie uit het kindgesprek) daarentegen wel over de verschillende standpunten van de ouders, die expliciet zijn opgenomen in de verzoek- en verweerschriften. Al kunnen de rechters in PGTO-procedures wel om aanvullende informatie vragen voorafgaand aan de zitting, leken de geobserveerde rechters de voor hen ontbrekende informatie aan het begin van de zitting bij ouders uit te vragen. Deze opzet leek hen in staat te stellen regie te voeren en maatwerk te leveren die aansluit bij de behoeften van ouders.

De stijl van de rechters in de geobserveerde PGTO-zittingen werd door de observanten omschreven als "open", "vriendelijk", "complimenteus" en "oplossingsgericht." De geobserveerde rechters leken te zoeken naar oplossingen die door beide ouders gedragen werden, zetten daartoe mediationstechnieken in en leken gericht te zijn op conflictbeheersing. De geobserveerde rechters in PGTO-zaken hanteerden een objectieve en onpartijdige stijl, waarbij zij open vragen stelden en steeds dezelfde vragen stelden aan beide ouders. Ze vroegen ook door naar eventuele achterliggende gevoelens, zorgen en wensen van de ouders. Als een ouder iets verteld had, checkte de rechter bij de andere ouder of deze er ook zo over dacht of er hetzelfde op terugkeek (Bijvoorbeeld met open vragen, zoals: "En hoe kijkt u hierop terug?", "Ik zie dat u het hier niet helemaal mee eens bent, kunt u vertellen hoe u hiernaar kijkt?", maar ook "Begrijpt u dat moeder dit belangrijk vindt en hoe vindt u dat?"). De rechters waarborgden met deze aanpak ook dat beide ouders gehoord werden en hun verhaal konden doen. Als dat voor de ene (stillere of zenuwachtigere) ouder moeilijker was dan voor de andere (spraaakzamer of mondigere) ouder, dan namen de geobserveerde rechters daar ook de tijd voor. Aan deze 'stillere ouders' werd bijvoorbeeld verteld dat zij even de tijd mochten nemen als zij die nodig hadden en sommige rechters coachten de 'stillere ouders' soms om een antwoord iets meer te verduidelijken (Bijvoorbeeld: "Kunt u dat nog iets meer uitleggen?" of "En kunt u vertellen waarom dat belangrijk is voor u?"). Daarnaast regisseerden de rechters ook de toon van het gesprek en grepen bijvoorbeeld in door een omslag in het gesprek te benoemen als de emoties hoog opliepen ("Ik merk dat het gesprek nu omslaat. Invoelbaar, maar ook jammer, want het ging zo goed").

Er waren ook verschillen tussen individuele rechters te herkennen: sommige rechters voerden minder strak regie dan anderen – dan viel bijvoorbeeld op dat het gesprek erg lang bleef hangen op een onderwerp, ook als al duidelijk was dat ouders er op dat onderwerp niet samen uit gingen komen. Andere rechters letten meer op de tijd en het verloop van de zitting en stuurden in zo'n geval eerder aan op oplossingen

(Bijvoorbeeld: "Ik gun u deze tijd, maar we lijken nu vast te lopen op dit punt. Helpt het u als ik mijn visie deel?").

Aan het eind van de meeste PGTO-zittingen werd een compliment gegeven aan de ouders en werd aan hen en hun advocaten ook gevraagd hoe zij de zitting hadden ervaren. Tijdens sommige zittingen benoemde de rechter expliciet wanneer de beschikking zou volgen, bijvoorbeeld over twee weken. Tijdens andere zittingen werd voorgesteld dat ouders op sommige punten nog zouden proberen er samen uit te komen (met behulp van hun advocaten), en als dat toch niet zou lukken zij nog relevante stukken aan mochten leveren bij de rechter zodat deze de knoop op het betreffende punt van geschil kan doorhakken.

In de geobserveerde reguliere zittingen lag de regie ook bij de rechters. De rechters openden de zitting en de andere aanwezigen spraken pas wanneer de rechter hen het woord gaf. In de geobserveerde reguliere zittingen leek de kortere zittingsduur medebepalend te zijn voor de aanpak en stijl van de rechters. In deze controlezittingen werden de rechters door de observanten veelal omschreven als "streng", "tijdbewaker", "sturend" (vanaf de start) en "gehaast". In een van de geobserveerde zaken had de rechter bijvoorbeeld een kookwekker gebruikt om de spreektijd van de advocaten af te bakenen. Ook leek er tijdens de reguliere zittingen minder vaak beproefd te worden of ouders er samen uit zouden kunnen komen en benoemden de rechters relatief snel een knoop door te hakken "als u er samen niet uitkomt." Net als bij de geobserveerde PGTO-zaken werden bij de reguliere zittingen verschillen in de stijl van de individuele rechters waargenomen. Sommige rechters openden hun zittingen met de vraag hoe het nu met de ouders en hun kind(eren) gaat. Andere rechters gaven een korte samenvatting van de openliggende geschilpunten en gaven het woord daarna aan de advocaten. De sfeer op zitting werd door de observanten positiever omschreven bij de zittingen waarin de rechters meer de tijd leken te hebben en/of nemen. Dit laatste punt komt terug onder het kopje 'sfeer'.

Rol en stijl advocaten

De rol van de advocaten tijdens de geobserveerde PGTO-zittingen was beduidend anders dan in de geobserveerde reguliere zittingen: de advocaten krijgen in de PGTO-setting namelijk niet de mogelijkheid tot pleiten of procederen en aan het begin van de zitting maakten de meeste rechters duidelijk met name de ouders te willen horen. Advocaten kregen de mogelijkheid om antwoorden of informatie aan te vullen en verduidelijken, maar kregen duidelijk minder het woord en fungeerden in een PGTO-zitting meer als steunfiguur voor hun cliënt, dan als vertegenwoordiger.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Sommige advocaten spoorden hun stille of zenuwachtige cliënten aan iets meer te zeggen of uit te leggen aan de rechter, anderen dachten actief mee in oplossingen die door beide ouders gedragen zouden kunnen worden. Eén keer benoemde een advocaat aan het eind van de zitting, dat ze zichzelf van weinig toegevoegde waarde vond in deze procedurevorm, waarop haar cliënt reageerde dat zij de aanwezigheid van een juridisch expert die haar kan aanvullen en steunen juist heel prettig vond, ook al was dat in deze zitting weinig nodig. Tijdens de financiële onderwerpen, zoals de verdeling en (kinder)alimentatie was de rol van de advocaten iets groter, met name als er gerekend moest worden.

Qua stijl valt op dat de meeste geobserveerde advocaten meegaan in de oplossingsgerichte en de-escalerende houding van de rechter. Als de meegedeelde visie van de rechter anders was dan de wens van de eigen cliënt, kwam het meer dan eens voor dat de advocaat toch meeging in die visie. Dan leken de emoties van de eigen cliënt te worden gerelativeerd door bijvoorbeeld te zeggen dat een zorgregeling maar voor enkele jaren is en de situatie op termijn sowieso zal veranderen. Met andere woorden, de cliënt werd door eigen advocaat soms gecoacht om een te overzien verlies te incasseren. Uniek aan de PGTO-zaken is dat deze advocaat-client interactie tijdens de zitting (hoorbaar voor alle deelnemers) plaatsvond. Deze houding van de advocaat zou ook een constructief overleg met de andere ouder en zijn of haar advocaat ten goede kunnen komen tijdens bijvoorbeeld de schorsingen of het bespreken van de overige geschilpunten.

Over het algemeen was er tussen de advocaten geen spanning merkbaar, maar leken beiden te focussen op het gedeelde belang. Sommige advocaten leken te schakelen naar hun 'oude' rol op het moment dat de rechter aanstuurde op een uitkomst of oplossing die meer in lijn was met de wens van de andere ouder, als er een verharding optrad of wanneer er een sneer was gemaakt tegen zijn of haar cliënt. Dit leek met name te gebeuren als er meer dan één onderwerp van geschil aan de orde was en de eigen cliënt al op iets had ingeleverd.

Geen van de observaties betrof een casus met één gezamenlijke advocaat voor beide ouders, al was vertegenwoordiging door één gezamenlijke advocaat wel toegestaan tijdens de pilot.

In de standaardprocedure is het gebruikelijk dat de advocaat partijdig optreedt en de belangen van zijn cliënt behartigt. Hiertoe wordt er door de rechter vooral aan beide advocaten het woord gegeven (in plaats van aan de ouders), die vervolgens de standpunten van hun cliënten in een pleidooi naar voren brengen. Opvallend is

hierbij de opstelling in de rechtszaal: de ouders en hun advocaten zitten aan aparte tafels tegenover de rechter en kunnen de andere advocaat en ouder niet direct aankijken. Zij spreken dan ook enkel indirect met elkaar, via de rechter, terwijl tijdens de PGTO-zitting een rechtstreeks gesprek met alle deelnemers wordt gefaciliteerd door de driehoeksopstelling in de PGTO-zittingszaal.

Rol en stijl zittingsvertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming
Bij iedere geobserveerde PGTO-zitting was een zittingsvertegenwoordiger van de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig. De ene zittingsvertegenwoordiger was actiever dan de andere, maar bij nagenoeg alle PGTO-zittingen werd geobserveerd dat hun (niet-juridische) visie werd uitgevraagd door de rechter. De rechter vroeg bijvoorbeeld of een kindje van 2 jaar oud wel of niet te jong was om bij vader te overnachten en had vervolgens een onderbouwde visie vanuit de RvdK om een mogelijk door beide ouders gedragen overeenstemming op te nemen – of juist een beslissing op te baseren. De uitspraken van de zittingsvertegenwoordigers leken door de rechters serieus genomen te worden en te worden meegenomen in de overwegingen, visie en beslissingen. Ook de ouders leken de visie en adviezen van de zittingsvertegenwoordigers (expliciet) ter harte te nemen. In het voorbeeld hierboven stond moeder na het advies van de zittingsvertegenwoordiger dat ook jonge kinderen moeten kunnen overnachten bij hun vader open voor een opbouwregeling richting regelmatige overnachtingen bij vader.

Alle zittingsvertegenwoordigers van de RvdK waren expliciet complimenteus over wat goed ging bij of tussen de ouders, zelfs in zaken waar een compliment ver te zoeken leek. De opbouwende woorden van de RvdK leken bij iedere ouder een positief effect te hebben op hun welwillendheid of motivatie tijdens de zitting.

De zittingsvertegenwoordigers namen in de PGTO-zittingen een actieve rol in tijdens de schorsingen. Dit betekende in veel gevallen dat zij met beide ouders een concrete zorgregeling, schoolkeuze of andere oplossing bespraken. Er was één zaak waarbij een moeder tijdens de zitting overduidelijk schrok van een geopperde co-ouderschapsregeling. De zittingsvertegenwoordiger van de RvdK sprak tijdens de schorsing in deze zaak eerst één-op-één met moeder en haar advocaat, alvorens zij vader en zijn advocaat erbij betrok. Na de schorsing lukte het moeder om een opbouw richting een co-ouderschapsregeling te bespreken op zitting en leek zij een toekomstige co-ouderschapsregeling ook rustiger en positiever tegemoet te zien.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Rol en stijl 'overig' (Griffier, eventuele andere hulpverlening)

Tijdens de zittingen zeggen griffiers weinig en typen met name mee. Tijdens de schorsingen viel het de observanten op dat zij wel verschillend invulling gaven aan hun rol in de PGTO-zaken. Sommige griffiers dachten actief mee met de rechter tijdens schorsingen, zochten praktische zaken uit zoals afstanden tussen woonadressen en schoollocaties, of gaven aan zelf nog openliggende vragen te hebben die de rechter wellicht na de schorsing nog kon uitvragen.

Bij één geobserveerde PGTO-zitting was ook de pas-toegewezen hulpverlening aanwezig. Het was hun eerste PGTO-zitting en hun inbreng was op inhoudelijk vlak minimaal. Hoewel de hulpverleners geen voorkeur uitspraken voor een bepaalde zorgregeling gaven zij te kennen dat een concrete zorgregeling houvast zou bieden tijdens het hulpverleningstraject, terwijl er bij onduidelijkheid over de zorgregeling, deze zorgregeling juist een discussiepunt zou kunnen vormen voor de ouders. Hun aanwezigheid leek nuttig met het oog op de toekomstige start van het ouderschapstraject. Ook de hulpverleners zelf spraken uit dat zij het prettig hadden gevonden de ouders op deze manier mee te maken.

Opstelling en input ouders

Ouders hebben in de geobserveerde PGTO-zittingen in vergelijking tot de geobserveerde reguliere zittingen een grotere rol: Waar in de standaardprocedure met name de advocaten het verhaal en de standpunten van de ouders vertegenwoordigen, vroeg de rechter tijdens de PGTO-zittingen met name aan de ouders naar hun verhaal en wensen. Doordat de rechter steeds dezelfde vragen aan beide ouders stelde, leek er ruimte te ontstaan om niet alleen hun eigen verhaal en wensen te vertellen, maar ook om naar het perspectief van de andere ouder te luisteren. Doordat ouders zelf aan het woord waren, kwam het maar weinig voor dat er in juridisch jargon werd gesproken en werden gevoelens, zoals spanning voor de zitting maar ook emoties over het verleden en hoe het nu gaat met de kinderen, gedeeld. Er zijn PGTO-zittingen geobserveerd waarbij de ouders elkaar ook durfden complimenteren en begrip voor elkaars perspectieven uitspraken. Nagenoeg alle ouders leken er aan het eind van de zittingen voor open te staan om samen aan de slag te gaan als ouders – in een ouderschapstraject, een co-ouderschapsregeling of de opbouw ervan.

Voor de effectiviteit van een PGTO-zitting lijkt een voorwaarde te zijn dat ouders bereid zijn om oplossingsgericht met de geschilpunten aan de slag te gaan. Merkbaar voor de observanten was dat de financiële afwikkeling van een scheiding, zoals de verdeling van goederen (en huisdieren) en de bepaling van de hoogte

van de (kinder)alimentatie, een zakelijker houding teweegbracht. De overgang naar financiële onderwerpen leek bij sommige ouders en hun advocaten een omschakeling naar zakelijker onderhandelen en verharding teweeg te brengen, terwijl deze onderwerpen bij andere geobserveerde zaken in constructief overleg werden opgelost.

Sfeer gedurende de zitting

Het is aannemelijk dat de sfeer tijdens zittingen wordt beïnvloed door verschillende factoren – waaronder de welwillendheid van ouders, de bestaande onderlinge communicatie tussen hen en de stijl en houding van de professionals. In de observaties van beide soorten zittingen werden wel duidelijke verschillen benoemd met het oog op de sfeer tijdens de zitting.

De sfeer werd door de observanten bij de PGTO-zittingen omschreven als "gemoedelijk", "constructief" en "open", waarbij er bij de financiële en alimentatiegerichte onderwerpen een meer "zakelijke" en "gespannen" sfeer kon ontstaan. Ook werd er bij ouders veel emotie en spanning aan de start van de PGTO-zittingen opgemerkt, die verdween of verminderde naarmate de zitting vorderde. Ouders gaven vaak aan zich gehoord te voelen en omschreven de zitting als "prettig" of "goed" als de rechter vroeg naar hun ervaringen. Aan deze positieve ervaringen leken bij te dragen:

- de ruimte die aan ouders werd geboden om hun verhaal te doen;
- de waakzaamheid van de rechters om beide ouders in gelijke mate te horen; en ook
- de aanpak van rechters om steeds dezelfde vragen aan beide ouders te stellen.

Bij de meeste geobserveerde PGTO-zittingen is waargenomen dat ouders de zitting opgelucht en positief leken te verlaten. Dit gold zelfs voor ouders waarbij de uitkomst niet (helemaal) overeenkwam met hun wens vooraf.

Bij de geobserveerde reguliere zittingen werd de sfeer door de observanten als "zakelijk", "koud", "gehaast" en "niet gemoedelijk" omschreven. Ouders en hun advocaten keken elkaar minder aan en ook de verzoek- en verweerpleidooien kwamen de onderlinge verhoudingen tussen ouders volgens de observanten zichtbaar niet ten goede. Ook in de PGTO-zittingen kwam het voor dat ouders en/of advocaten verzandden in verwijten, sneren en moddergooien, maar de observatie was dat hier door de rechter bijna meteen op werd ingeha(a)kt. Waarschijnlijk gebeurde dit bij de reguliere zittingen minder, doordat het tijdens de aangewezen spreektijd van de advocaten gebeurde, wanneer zij hun (vaak

geschreven) pleidooi gaven. Tijdens de PGTO-zittingen was er geen sprake van een pleidooien-ronde, omdat de PGTO met opzet geen schriftelijk verzoek- en verweerfase kent waarbij ouders standpunten tegen elkaar innemen. Er zijn geen PGTO-zittingen geobserveerd waarbij sprake was van een oplopend conflict tot het punt waarop ouders hun zelfbeheersing verliezen.

Zowel in PGTO- als reguliere zittingen lijkt de beschikbare tijd een sfeerbepalende factor te zijn. De sfeer in reguliere zittingen waarbij de advocaten ieder maximaal 10 minuten mochten pleiten of waarbij de rechter meermaals de advocaten of de ouders afkapte omwille van de tijd werd door de observanten omschreven als "gehaast", "slecht", "gespannen" en ook werd er vaker een concreet voorbeeld gegeven in de observatieverslagen, zoals een ouder die "geïrriteerd de zaal uitliep en de deur hard dichtsloeg" of "de advocaat uitte haar irritatie jegens de medewerker van de Raad". Daartegenover werd de sfeer in reguliere zittingen omschreven als "constructief" en "vriendelijk" wanneer de rechter de advocaten de gelegenheid had gegeven hun gehele pleidooi op te lezen (zelfs als deze herhalend werd), er ruimte was om ook te schorsen en de rechter de tijd had genomen om ook tussentijds te inventariseren of alles over en weer begrepen werd ofwel zocht naar ruimte bij de ouders om samen tot een compromis of gedragen oplossing te komen.

3.2.5. *Deelconclusie*

De numerieke observatiedata laat zien dat de zittingsduur in PGTO-zaken langer is dan in de reguliere (controle-)zittingen (gemiddeld 187 minuten versus 72 minuten). Daartegenover staat dat er in de PGTO-zittingen vaker en langer werd geschorst en er gemiddeld genomen ook meer onderwerpen per PGTO-zaak werden behandeld.

De kwalitatieve observatiedata zijn in lijn met de bevindingen uit de tussenrapportage van de PGTO.¹⁰⁵ Waar de rol van de advocaten tijdens een PGTO-zitting beduidend kleiner is dan in reguliere zittingen (er worden bijvoorbeeld geen pleitnota's voorgedragen), zijn de rollen van de rechter en de zittingsvertegenwoordiger van de RvdK juist groter (de zittingsvertegenwoordiger wordt om (niet-juridisch) advies gevraagd en ondersteunt ouders en hun advocaten tijdens de vaker voorkomende schorsingen). De sfeer op PGTO-zittingen werd door de observanten over het algemeen omschreven als gemoedelijk en oplossingsgericht, met af en toe een ouder of advocaat die verhardt of overgaat tot het innemen van standpunten tegen de andere ouder. Veel ouders lijken de zitting met een opgelucht gevoel te verlaten

105 S. Branje, C.G. Jeppesen-de Boer, W.M. Schrama & I.E. van der Valk, "Een eerste verkenning van de resultaten in de nieuwe procedure gezamenlijke toegang ouders" EB 2023/39.

en hebben aan het eind van de zitting uitgesproken ook positief terug te kijken op het gesprek, zelfs als de uitkomst niet helemaal overeenkwam met hun wensen of verwachtingen. Ouders hebben in de PGTO-zittingen benoemd dat zij zich gehoord voelden, niet alleen door de professionals maar ook door de andere ouder.

Los van de geobserveerde bereikte overeenstemmingen in de PGTO-zittingen is de duur tot de beschikking niet altijd duidelijk. Tijdens sommige zittingen benoemde de rechter expliciet wanneer de beschikking zou volgen, bijvoorbeeld over twee weken. Tijdens andere zittingen werd voorgesteld dat ouders op sommige punten nog zouden proberen er samen uit te komen, en als dat toch niet zou lukken nog relevante stukken aan mochten leveren bij de rechter zodat deze de knoop op het betreffende punt van geschil kan doorhakken. Of er sprake is van verschillen in doorlooptijd tussen de PGTO-procedure en de reguliere procedure zal moeten blijken uit de monitoringdata van de vier deelnemende rechtbanken.

Uit de observaties blijken de volgende voordelen van de PGTO:

- De rechters hebben de tijd om regie te voeren en maatwerk te leveren aansluitend bij de behoeften van ouders. Zo kunnen zij naar (minnelijke) oplossingen zoeken die door beide ouders gedragen worden, daartoe mediationstechnieken inzetten en de zitting meermaals schorsen;
- Tijdens de mondelinge behandeling worden alle geschilpunten die door partijen zijn aangedragen behandeld en daarbij zijn ouders met name zelf aan het woord. Doordat ouders meer zelf het woord voeren in PGTO-zittingen, komen hun emotie(s) en cognitie(s) meer naar voren en wordt er door de professionals minder juridisch jargon gebezigd, wat het gesprek en wederzijdse begrip ten goede lijkt te komen. Ouders spraken uit zich gehoord te voelen en leken veelal positief over deze procedurevorm, ook als de (juridische) uitkomst niet helemaal in lijn bleek met hun wensen;
- De (zaalopstelling in) gespreksvorm lijkt deelnemers te verleiden tot het innemen van een de-escalerende en constructieve houding. In sommige gevallen nam de advocaat een duidelijk de-escalerende houding aan, waarbij in een enkel geval ook de wensen van eigen cliënt gerelativeerd werden en de eigen cliënt werd gecoacht om naar het gedeelde belang te kijken (het welzijn van de betrokken kinderen);
- In PGTO-zittingen is er tijd om te kunnen schorsen. Tijdens deze schorsingen was vaak sprake van overleg tussen de ouders, hun advocaten en de zittingsvertegenwoordiger van de RvdK. En tijdens de zittingen biedt de PGTO tevens meer ruimte voor inbreng van de RvdK;

- Met het oog op de numerieke data lijkt voorzichtig geconstateerd te kunnen worden dat deze zittingsvorm ook leidt tot meer overeenstemmingen tussen de ouders. In alle PGTO-zaken werd op ten minste 1 onderwerp overeenstemming bereikt door de ouders.

3.3. Verslag van interviews en vragenlijsten advocaten

3.3.1. Doel

Het doel van zowel de vragenlijsten als de interviews met advocaten die één of meer procedures hebben gevoerd bij een van de PGTO-rechtbanken is informatie te vergaren over hun ervaring en waardering van de procedure, mede in vergelijking met de reguliere procedure. Oorspronkelijk waren de interviews geen onderdeel van het onderzoek. Door het lager dan verwachte aantal procedures in de PGTO (27 in Den Haag en 19 in Oost-Brabant) en daardoor geringere aantal vragenlijsten ingevuld door advocaten is in overleg met de opdrachtgever besloten tot het houden van enkele interviews met advocaten. Hierbij speelde ook een rol dat de deelnemende rechtbanken benieuwd waren naar mogelijke verklaringen voor de lage instroom en dat zij hoopten hierover op deze manier meer informatie te krijgen.

3.3.2. Methode

Procedure

Advocaten werden geïnformeerd over het onderzoek in de deelnameformulieren voor de PGTO-procedure. Vervolgens kregen advocaten die één of meer PGTO-procedures hebben gevoerd vanuit de desbetreffende rechtbank een brief over het onderzoek met daarin een link en QR-code naar de online vragenlijst. De vragen in deze vragenlijst hadden betrekking op de ervaring en tevredenheid met de PGTO-procedure en ook op de tijdsinvestering en kosten, vergeleken met de reguliere procedure (Bijlage 2). De vragenlijsten zijn anoniem via Qualtrics ingevuld, dus niet via een persoonlijke link.

Vanwege tegenvallende respons op de vragenlijsten is daarnaast besloten tot het houden van interviews met advocaten. De onderzoekers ontvingen van de rechtbanken een lijst met deelnemende advocaten die daartoe toestemming hadden gegeven. Deze interviews zijn in de periode 30.11.2023-21.12.2023 gehouden via de online vergadersoftware Teams met gebruik van de transcribeerfunctie in dat programma. Aan de basis voor de interviews lag een semigestructureerde vragenlijst (Bijlage 3) die van tevoren per mail was verstuurd naar de advocaten. Er werden verdiepende vragen gesteld en advocaten konden zelf onderwerpen en opmerkingen

toevoegen. De interviews duurden gemiddeld een half uur. De advocaten kregen de mogelijkheid het interviewverslag in te zien en goed te keuren.

Steekproef

De uiteindelijke steekproefomvang van de vragenlijsten was slechts 14. Slechts negen van deze 14 vragenlijsten zijn echter volledig en juist ingevuld. Aangezien invullen van de vragenlijsten in principe anoniem was, konden de onderzoekers hierover geen navraag doen bij de betreffende advocaten. Wanneer advocaten bereid waren om nogmaals een vragenlijst in te vullen aan het eind van het onderzoek, vulden zij hun email adres in. In al deze gevallen waren de antwoorden echter wel compleet.

Voor de interviews werden tien advocaten gekozen op volgorde van aanlevering op de lijst, maar met voorrang voor advocaten die meerdere procedures hadden gevoerd. Zes advocaten hadden één of meer procedures gevoerd in Den Haag en vijf advocaten hadden een of meer procedures gevoerd in Oost-Brabant (één advocaat had bij beide rechtbanken een procedure gevoerd).

3.3.3. Resultaten over kenmerken en ervaring met de PGTO

In dit verslag wordt gesproken over ‘advocaat’ en ‘hij’ terwijl er ook vrouwelijke respondenten waren. Wij zullen eerst de resultaten uit de interviews bespreken en daarna (waar relevant) de resultaten uit de vragenlijsten.

Kenmerken van de advocaten

Alle geïnterviewde advocaten gaven aan gespecialiseerde familierecht advocaten te zijn. Acht van de tien advocaten zijn lid van de vFAS. Twee advocaten zijn lid van de MfN, dat is de koepelorganisatie voor mediation in Nederland. Vier gaven aan dat hun rol die van advocaat is en zes gaven aan dat zij zowel optreden als advocaat en als mediator. Het uurtarief van de advocaten varieert tussen 195 en 250 EUR exclusief BTW waarbij een advocaat specifiek aangaf rekening te houden met de financiële situatie van de cliënten. Eén advocaat is werkzaam voor een rechtsbijstandsverzekeraar en rekent daardoor geen uurtarief.

Aantal PGTO-zaken

De tien geïnterviewde advocaten hadden tussen één en zes PGTO-procedures gevoerd (in totaal 20 procedures waarvan negen in Oost-Brabant en elf in Den Haag). Zes advocaten hadden één procedure gevoerd, één advocaat twee, twee advocaten drie en één advocaat zes procedures. Eén advocaat had geprocedeerd zowel in Den Haag als in Oost-Brabant. Van de overige advocaten hadden er vijf geprocedeerd in Den Haag en vier in Oost-Brabant (locatie Den Bosch). De geïnterviewde advocaten

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

hadden in totaal concrete ervaring met 20 PGTO procedures, waarvan negen in Oost-Brabant en 11 in Den Haag.

Van de advocaten die de vragenlijst hebben ingevuld hadden 12 van de 14 slechts 1 ouder begeleid in de PGTO-procedure. Daarnaast was er een advocaat die 2 en een die 4 ouders begeleid had. Bij de vragenlijstgegevens ging het dus om in totaal 18 PGTO procedures.

Acht van de tien geïnterviewde advocaten gaven aan dat zij pogingen hadden gedaan om vaker tot een PGTO-procedure te komen. De schatting ervan lag tussen drie tot wel 20 pogingen met een gemiddelde van 7,5. Ook uit de vragenlijstgegevens blijkt dat er één advocaat 7 keer had meegemaakt dat een ouder openstond voor de PGTO-procedure, maar dit niet doorging. Als voornaamste reden dat het niet tot een PGTO-procedure kwam, werd in de interviews de weerstand bij de wederpartij aangegeven, waarbij met name gewezen werd op de advocaten, maar ook de cliënten. De weerstand van de advocaten van de wederpartij werd gezocht in 'onbekendheid' met de procedure. Aangegeven werd dat advocaten zich niet willen 'verdiepen' in de procesregels van de PGTO. In deze context wordt het woord 'angstig' gebruikt. Een advocaat gaf aan dat ook het 'verdienmodel' van advocaten een rol speelt waarbij wordt bedoeld dat meer uren maken in de reguliere procedure lonend is voor de advocaat. Verder speelde een rol dat sommige zaken niet konden worden aangebracht in de PGTO, bijvoorbeeld omdat het om erkenning en gezag gaat. Als laatste was één keer genoemd dat de procedure tijdens het voortraject 'gecanceld' werd door de wederpartij en één advocaat gaf aan dat een aantal zaken gaandeweg geschikt werd.

Kennis van en keuze voor de PGTO

Zes advocaten gaven aan deel te hebben genomen aan een voorlichtingsbijeenkomst over de PGTO bij een van de twee rechtbanken. Eén advocaat was geïnformeerd via een nieuwsbrief van de rechtbank. Drie advocaten waren vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling van de PGTO-pilot ofwel via deelname aan de Regiolabs, via betrokkenheid bij het opzetten van de pilot bij de rechtbank Den Haag of zaten in de overlegcommissie bij rechtbank Oost-Brabant.

Hoewel er waardering was voor de voorlichtingsbijeenkomsten gaf één advocaat aan dat het ongelukkig was dat bij een bijeenkomst een expert van buitenaf bezwaren uitte tegen de PGTO (met name over de mogelijkheid tot hoger beroep).

Advocaten in het vragenlijstonderzoek gaven aan dat de keuze voor de PGTO voornamelijk vanuit hen kwam en zij dit vervolgens aan cliënten hadden voorgesteld. De cliënten waren zelf niet op de hoogte van de mogelijkheid.

In een zaak, zo blijkt uit de interviews, werden lopende procedures omgezet in een PGTO-procedure op voorstel van de kantonrechter (het samenvoegen van meerdere procedures). Eén advocaat gaf aan dat de keuze later tot een onenigheid met de cliënt heeft geleid omdat de cliënt het gevoel had dat er 'een bepaalde procedure door hun strot is geduwd'. Dit heeft ertoe geleid dat de advocaat wat terughoudender is geworden over de PGTO

Doel van de PGTO-procedure

Uit de interviews kwam naar voren dat de keuze voor de PGTO-procedure meestal ingegeven werd door de mogelijkheid tot schikking (vijf keer) en daarna de snelheid (vier keer). Daarbij wordt bij het laatste gewezen op de lange doorlooptijden bij de reguliere procedure. Daarna wordt de uitgebreide behandeling (verruimde tijd) genoemd (één keer) en meer algemeen de andere 'vorm' van procederen (één keer). De lagere kosten voor cliënten worden specifiek door drie advocaten genoemd, terwijl één advocaat aangeeft dat kosten geen overweging vormen. De mogelijkheid meerdere procedures te kunnen samenvoegen (bijvoorbeeld bij ongehuwde samenwoners) wordt door één advocaat benadrukt als het grote voordeel van de PGTO. Dezelfde advocaat geeft aan dat het jammer is dat een mediator die geen advocaat is een zaak niet kan aanbrengen in de PGTO.

Tevredenheid met het PGTO-voortraject

Alle geïnterviewde advocaten gaven aan tevreden te zijn met het voortraject. Vaak in termen van 'absoluut' of 'zeker', één advocaat stelt 'redelijk' tevreden te zijn. Niemand is ontevreden met de snelheid van het inplannen van de zitting. Het invullen van het deelnameformulier werd wel breed gezien als erg problematisch. Volgens de meerderheid van advocaten was het formulier omvangrijk ('verschrikkelijk', 'hel') en had het invullen ervan vaak maanden gekost. Eén advocaat was tevreden. Aan het begin van het traject waren er technische problemen met het opslaan van het formulier waarbij één advocaat steeds opnieuw moest beginnen.

Een meerderheid van de advocaten gaf aan dat enerzijds het formulier veel vragen bevat die zij niet relevant achten voor de zaak en anderzijds dat er te weinig ruimte was voor de toelichting van standpunten. Uit de interviews kwam naar voren dat het formulier tijdens de pilot is vereenvoudigd en technische problemen werden opgelost. Bovendien bleek dat in individuele zaken anders met het

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

deelnamatformulier werd omgegaan. Zo gaf één advocaat aan dat hij laatst 'alles had doorgekruist' en dat dat werd geaccepteerd door de rechtbank en één andere advocaat had standpunten (scenario's) in aparte correspondentie toegevoegd.

Uit de vragenlijstgegevens komt naar voren dat de advocaten in zijn algemeenheid 'redelijk tot behoorlijk' tevreden waren met de PGTO-procedure, maar het minst tevreden waren zij over het voortraject met het gezamenlijk deelnamatformulier. Wel waren zij gemiddeld genomen behoorlijk tevreden over de toelating tot de procedure en over de procesrechtelijke regels ervan. Als belangrijkste nadelen van de PGTO-procedure werden in de vragenlijsten ook vooral de "administratieve rompslomp" en het (lastige) deelnamatformulier genoemd. Hierover werd bijvoorbeeld aangegeven dat onduidelijk was welke stukken wel/niet moesten worden voorgelegd, dat het formulier te veel onnodige vragen bevatte en dat het door de vele vragen eerder gebeurt dat de wederpartij alsnog afhaakt. Eén advocaat vond de kruisjes bij het omgangsschema geen recht doen en gaf aan dat juist de visualisatie van de omgang heel de-escalerend en 'louterend' kan werken.

Benodigde informatie voor zitting aanwezig

Uit de interviews kwam naar voren dat de benodigde informatie over de geschilpunten in alle gevallen op de zitting aanwezig was. Ook de vragenlijstgegevens laten zien dat tevredenheid hierover hoog was. Volgens één advocaat was zijn cliënt wel ontevreden op dit punt. Het ging om een zorgregeling over een jong kind en de cliënt voelde zich minder goed gehoord door de rechter. De advocaat geeft aan dat er in die zaak een behoefte was aan het indienen van een schriftelijke toelichting. Uiteindelijk is de beslissing in de PGTO (nagenoeg) bevestigd in hoger beroep waarbij de cliënt dit beter kon accepteren omdat het gevoel was 'Ik heb wel gewoon mijn stukken kunnen indienen'. Een enkele keer moest aanvullende stukken worden ingediend.

Ook in de vragenlijsten was door een advocaat genoemd dat een zaak soms wel vraagt om bewijsstukken. Verder werd het door een advocaat aangegeven dat door het gezamenlijk indienen er vaak geen overeenstemming was over welke informatie kon worden voorgelegd.

Toelichting op geschilpunten vanuit de juridische kant

Uit de interviews bleek dat advocaten verdeeld waren over het vraagstuk of het voldoende mogelijk was om toelichting te geven op de inhoudelijke geschilpunten vanuit de juridische kant. Vijf advocaten gaven aan tevreden te zijn. De resterende vijf beantwoordden de vraag ontkennend; hiervan meldt één dat dit een voordeel is.

Vier advocaten vonden dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor het geven van informatie over de juridische standpunten. Eén advocaat noemde de procedure een hybride mix van rechtspraak en mediation, waarbij geen van beide 'uit de verf' komt. Deze advocaat was van mening dat er meer toelichting over de procedure moet komen. Drie advocaten benadrukte dat de PGTO minder geschikt is voor juridische geschillen, want daar wil men 'de rechter schriftelijk kunnen overtuigen'.

De vragenlijstgegevens lieten zien dat advocaten gemiddeld redelijk tevreden waren over de mogelijkheid om toelichting te geven vanuit de juridische kant en over de eigen rol in de procedure, maar deze antwoorden hadden een aanzienlijke spreiding van 'nauwelijks' tot 'behoorlijk' tevreden. Op de vraag naar de belangrijkste nadelen van de PGTO-procedure antwoordde één advocaat "Het juridische sneeuwt een beetje onder" en vergelijkbaar hiermee gaf een andere advocaat aan dat er weinig ruimte was voor hele juridische pleidooien en bewijsstukken.

Verloop en lengte van de zitting

Alle geïnterviewde advocaten gaven aan tevreden te zijn met het verloop van de zitting. Hierbij werd de verruiming in tijd door allen benoemd. Alle zittingen duurde langer dan normaal (van drie uur tot negen uur). Een enkele keer was er sprake van een vervolg (online) zitting, wat als zeer prettig werd ervaren. Eén advocaat vond echter dat de zaak juridisch 'afgeraffeld' werd. Ter nuancering van de doorgaans positieve antwoorden zou volgens één advocaat het feit dat een dagdeel moet worden uitgetrokken beter gecommuniceerd moeten worden naar de advocaat en één advocaat benoemde het als problematisch dat er meteen een uitspraak volgde op zitting. De tafelopstelling was in een bepaalde zaak problematisch voor de advocaat, omdat het ruimte bood voor intimiderend gedrag (jegens advocaat) door de tegenpartij.

Bij de antwoorden uit de vragenlijsten over de belangrijkste voordelen van de PGTO-procedure werd door meerdere advocaten ook de verruimde tijd ter zitting genoemd en de mogelijkheden om uitgebreid in gesprek te gaan. Zo gaf één advocaat aan: 'Partijen waren in mijn zaak denk ik niet tot een zo goede uitkomst gekomen als zij niet hadden deelgenomen aan de PGTO-procedure. Van tevoren konden partijen absoluut niet door een deur en na de zitting gingen zij allebei vrolijk en lachend weg!'

Schorsing

Op de vraag tijdens de interviews of advocaten tevreden waren met de schorsingen en door de rechter meegekregen opdrachten (en hun rol) waren de reacties doorgaans positief. In één zaak werd niet geschorst. In een andere zaak werd 3-4 keer

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

geschorst. Eén advocaat merkte op dat het fijn was dat de rechter de zaak 'destilleert' en een andere gaf aan dat het voorlopig oordeel van de rechter 'briljant' was en heel goed had geholpen in het bereiken van een schikking. Er werd echter ook gewezen op het gevaar bij het zodanig sturen. Volgens deze advocaat kan 'een soort mediation' met een voorlopig oordeel tot een wrakingsverzoek leiden. Eén advocaat vond de schorsing niet veel anders dan in de normale procedure.

De uitkomst in de procedure

De meeste advocaten waren tevreden met de uitkomsten in de procedure zowel in geval van een schikking als waar de rechter een beslissing nam. Twee advocaten gaven aan dat hun cliënten ontevreden waren met de beslissing een één advocaat noemde dat de cliënt ontevreden was met een onderdeel van de beslissing (de zorgregeling). Bij de laatstgenoemde zaak speelde de ontevredenheid van cliënt in het gevoel dat de standpunten niet goed naar voren waren gebracht in de procedure. De meerderheid van de zaken werd geheel of gedeeltelijk geschikt (13 zaken) waarvan één na de procedure. In zes zaken werd een beslissing door de rechter gegeven (waarvan één een deelbeslissing betrof).¹⁰⁶

De vragenlijstgegevens lieten zien dat de tevredenheid van advocaten met de uitkomsten van de procedure gemiddeld hoog waren, tussen 'behoorlijk' en 'heel erg' tevreden in. Ook over de voorlopige oordelen van de rechtbank waren advocaten gemiddeld erg tevreden.

Samenwerking met de andere advocaat

De samenwerking met de advocaat van de wederpartij werd in de interviews door alle advocaten als 'goed', 'prima' of 'prettig' omschreven. Van belang is dat vaak werd opgemerkt dat beide er voor 'openstonden' of de zaak wilden 'regelen'. Door enkele advocaten werd aangegeven dat een bepaalde 'sympathie' of kennis van elkaar nodig is voor de samenwerking in de PGTO-procedure.

Eén advocaat representeert beide partijen

De geïnterviewde advocaten hadden geen ervaring met het bijstaan van beide partijen in de PGTO-procedure en dit gold ook voor de advocaten die de vragenlijst hadden ingevuld. Op de vraag of zij vonden dat dit kan zijn de meningen verdeeld. Een advocaat was zeer positief, terwijl vijf advocaten van mening waren dat dit onder bepaalde voorwaarden kan. Als onderdeel van een mediationtraject werd dit het meest genoemd. Daarbij is een voorwaarde dat de standpunten duidelijk moeten

¹⁰⁶ Van totaal 20 procedures. Van een zaak is niet bekend wat de uitkomst was.

zijn of dat de advocaat 'van goede huize moet komen'. Vier advocaten spraken zich hiertegen uit en twee hiervan noemen het eventueel geschikt voor mediation.

Mogelijke knelpunten procesbeginselen in de PGTO-procedure

Van acht advocaten kwam snel het antwoord nee op de vraag of zij knelpunten hebben geconstateerd ten aanzien van procesbeginselen (bijvoorbeeld aan het recht op toegang tot de rechter, een eerlijk proces, hoor en wederhoor, de motiveringsplicht). Toch gaf hierna een aantal aan dat zij wel vinden dat er te weinig ruimte is voor het toelichten van standpunten in het deelnameformulier ofwel op zitting of door het (later) kunnen indienen van extra stukken. Ook in de vragenlijsten is dit door drie advocaten aangegeven. Een advocaat vond het knellen met de procesbeginselen dat er te weinig ruimte is voor toelichting in het 'rigide' deelnameformulier, dat niet de mogelijkheid biedt dit later toe te lichten terwijl er geen mogelijkheid is extra bewijsstukken toe te voegen. Een andere advocaat vond de vraag 'lastig' om dezelfde redenen en voegde toe dat de PGTO-procedure zich niet leent voor complexere juridische zaken (zoals de afwikkeling van de hele echtscheiding inclusief alimentatie). Dit komt overeen met de antwoorden van twee advocaten uit het vragenlijstonderzoek.

3.3.4. Vergelijking PGTO-procedure met reguliere procedure

Bij dit onderdeel gaat het om de vergelijking van de PGTO-procedure met de reguliere procedure en de vraag wat volgens deze advocaten nodig is om het gebruik ervan te stimuleren als de PGTO-procedure landelijk zou worden ingevoerd.

Tijdsgebruik advocaat in de PGTO in vergelijking met reguliere procedure

Het ging hier om een *schatting* van tijdsgebruik door de concrete ervaring met een of meerdere PGTO-procedures in vergelijking met een (gemiddelde) reguliere procedure. Drie advocaten gaven aan dat hun tijdsgebruik een tiende is van het normale tijdsgebruik en drie advocaten dat het een derde tot een vierde was. Drie advocaten vonden dat zij ongeveer dezelfde tijd hadden besteed (een ervan vond het iets sneller). Eén advocaat kan het moeilijk vergelijken, omdat de PGTO-procedure een omzetting was van al lopende procedures.

Uit de vragenlijstgegevens komt naar voren dat advocaten tussen de 7 en 35 uur hadden gemaakt binnen de PGTO-procedure, met een gemiddelde van 12.9 uur. Twee advocaten gaven aan het lastig te vinden om dit in te schatten vanwege voorbesprekingen die er al waren geweest voordat werd overgegaan op de PGTO. Ter vergelijking: voor een normale procedure werd aangegeven dat daar gemiddeld tussen de 10 en 35 uur voor gemaakt werden en hierbij lag het gemiddelde op

20.2 uur. Het verschil – ten voordele van de PGTO – komt dus gemiddeld op 7.3 uur. Wel werd hier aangegeven dat dit afhankelijk is van de zeer wisselende casuïstiek. Dit verklaart hoogstwaarschijnlijk ook de grote mate van spreiding in de antwoorden. Eén advocaat gaf in de vragenlijst aan: ‘Een zitting van drie uur (met mondelinge uitspraak) lijkt lang, maar is een enorme tijdsbesparing voor alle betrokkenen ten opzichte van een traditionele procedure’.

Voordelen in de PGTO-procedure

Negen van tien advocaten noemden in de interviews de snelheid van de procedure een voordeel. Daarnaast vond de meerderheid dat er meer ruimte is voor het verhaal van de cliënten, zij kunnen meer ‘praten’ en voelen zich meer gehoord. Daarbij werden door twee advocaten de lagere kosten (door de kortere doorlooptijd waardoor minder uren nodig zijn) genoemd. Ook werd genoemd dat er minder ‘emotionele belasting’ was voor de cliënten en dat de oplossingsgerichte aanpak een schikking bevordert. Meer specifiek gaf één advocaat aan dat het een voordeel is als de rechter een voorlopig oordeel geeft en een andere advocaat dat het bundelen van meerdere procedures (samenwoners) een voordeel was.

De vragenlijstgegevens laten een vergelijkbaar beeld zien. Ook daaruit kwam naar voren dat vrijwel alle advocaten de snelle toegang tot de rechter een voordeel vonden. Drie advocaten merkten daarbij op dat ouders daardoor minder tijd hebben om te verharden in standpunten. Meer dan de helft gaf bovendien expliciet aan dat de PGTO-procedure de-escalerend werkte. Gemiddeld genomen waren de advocaten het ‘behoorlijk’ eens met de uitspraak dat het sneller ter zitting komen zorgde voor een verlaging van het conflictpotentieel. Ook waren advocaten het ‘redelijk’ tot ‘behoorlijk’ eens met de uitspraak dat de PGTO-procedure zorgde voor een andere (proces)houding van henzelf. Daarnaast was meer dan de helft van de advocaten positief over het (uitgebreide) gesprek tussen rechter en ouders. Een advocaat noemde dat ouders in gesprek zijn in plaats van in strijd, wat overeenkomt met de uitspraak dat de PGTO-procedure zorgt voor een de-escalerende (proces)houding van ouders, waar advocaten het gemiddeld ‘behoorlijk’ mee eens waren. Ook werd door een advocaat genoemd dat het een groot voordeel is dat de rechter en de zittingsvertegenwoordiger vanuit de raad als onafhankelijke derden hun visie kunnen geven op de situatie en dat dit helpt bij het vinden van een gezamenlijke oplossing. De actieve rol van de rechter werd ook nog expliciet door één advocaat vermeld.

Nadelen in de PGTO-procedure

Zowel in de interviews als uit de vragenlijsten gaf één advocaat aan geen nadelen te zien in de PGTO-procedure. Vijf advocaten uit de interviews vonden dat er onvoldoende mogelijkheid is voor toelichting vanuit de juridische kant, van wie één de ontbrekende mogelijkheid noemt tot indienen van extra bewijsstukken. Twee advocaten vonden dat de procedure zich niet leent voor juridisch complexere zaken (zoals de hele afwikkeling van een echtscheiding en een verhuizingszaak). Daarbij werd opgemerkt dat het bij een geschikte zaak, zoals een omgangszaak, later alsnog kan blijken dat een RvdK-rapportage wenselijk is (door oplopende problematiek). Ook uit de vragenlijstgegevens komt naar voren dat enkele advocaten aangeven dat het juridische aspect onvoldoende ruimte krijgt in de PGTO-procedure. Dit gaat om een kleine minderheid van drie advocaten.

Meer specifiek wees een advocaat erop dat het veel werk is voor zowel de advocaat als de rechter in korte tijd en dat de mediation skills van individuele rechters soms nog moeten groeien. Een andere advocaat gaf aan dat de cliënt zich 'overvallen' voelde door de beslissing die in de zitting werd gegeven.

Verskil met reguliere procedure

Een advocaat in de interviews ziet geen verschil met de reguliere procedure. De rest van de advocaten noemt de snelheid waarmee de zaken werden afgedaan als het grootste verschil. Er zou dan lang 'onduidelijkheid' zijn geweest en de 'strijd was doorgelopen' met meer 'pijn' voor de cliënten. Dit komt volledig overeen met de gegevens uit de vragenlijsten.

Stimulering van het gebruik van de PGTO-procedure

Op de vraag wat nodig is voor het stimuleren van de PGTO als deze procedure landelijk zou worden ingevoerd noemen de meeste advocaten dat er groter bekendheid moet komen onder advocaten. De procedure moet meer 'gepromoot' worden en er moet meer voorlichting worden gegeven. Daarnaast volgen de volgende specifieke aanbevelingen:

- a. Een hogere rechtsbijstandsvergoeding voor de PGTO-procedure dan in de reguliere procedure;
- b. Een korter deelnameformulier;
- c. De mogelijkheid tot indienen extra stukken (standpunten en bewijsstukken);
- d. Het PGTO-procesreglement toevoegen aan de reguliere procesreglementen;
- e. De rechtbanken verlenen 'nazorg' waarbij aan advocaten na een tijd worden gevraagd hoe het nu met de cliënt gaat.

In de vragenlijst gaf één advocaat aan: 'Zeker doorgaan hiermee en meer bekendheid aan geven!'.

3.3.5. *Conclusie & discussie*

Allereerst is het van belang om nogmaals de beperkte generaliseerbaarheid te benadrukken, vanwege het geringe aantal interviews en ingevulde vragenlijsten. De interviews zijn een nuttige aanvulling op de vragenlijsten, omdat hierin kon worden doorgevraagd. Ook in de vragenlijsten was echter ruime mogelijkheid om antwoorden toe te lichten en aanvullende opmerkingen te plaatsen en hiervan werd goed gebruik gemaakt. Dit kan duiden op een hoge betrokkenheid van advocaten wanneer zij eenmaal hebben deelgenomen aan een PGTO-procedure.

Over het algemeen komt uit de antwoorden van de advocaten naar voren dat zij behoorlijk tevreden zijn met de PGTO-procedure en dat die vooral betrekking heeft op de snelheid van het voor de rechter komen, de ruimere tijd ter zitting en de setting, waarbij aandacht is voor een gesprek waarin beide ouders gehoord worden. Gezamenlijkheid en overeenstemming zijn woorden die door veel advocaten genoemd zijn, zowel in de interviews als in de vragenlijsten. Vrijwel alle advocaten geven aan dat de procedure de-escalerend lijkt te werken.

De geïnterviewde advocaten besteden aanzienlijk minder tijd aan zaken binnen de PGTO-procedure vergeleken met de reguliere procedure. Gemiddeld is dit ruim 7 uur, maar de spreiding hierin is groot, mede afhankelijk van de aard en inhoud van de zaken. Dit blijkt ook uit de toelichting hierop van de advocaten. Ook op een aantal andere punten zijn er aanzienlijke verschillen in de antwoorden van advocaten, zowel in de interviews als de vragenlijsten. Deze lijken toe te schrijven aan de grote variatie in casuïstiek.

Suggesties ter verbetering van de PGTO-procedure betreffen volgens de advocaten voornamelijk het deelnameformulier. Advocaten noemden dit vaak als struikelblok voor henzelf maar ook voor de wederpartij. Bij voortzetting van de PGTO-procedure verdient het daarom aanbeveling om een herziening/vereenvoudiging te plegen aan dit formulier. Een herziene versie zou kunnen worden voorgelegd aan een aantal advocaten zodat hierover meer overeenstemming is.

Een kleine minderheid van de advocaten noemde de geringe ruimte voor juridische pleidooien en nadere bewijsstukken als nadeel van de PGTO-procedure. Ook de advocaten die meer positief ten opzichte van de procedure stonden waren van mening dat sommige juridisch complexe zaken juist om deze reden niet geschikt

waren voor de PGTO-procedure. Hieraan zou meer aandacht kunnen worden besteed in de opzet van en communicatie over de PGTO-procedure.

3.4. Verslag van interviews met zittingsvertegenwoordigers RvdK

3.4.1. Doel

Het doel van de interviews met zittingsvertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming is informatie te vergaren over hun ervaring en waardering van de procedure, mede in vergelijking met de reguliere procedure.

3.4.2. Methode

De onderzoekers ontvingen van de pilotrechtbanken een lijst met namen en emailadressen van zes deelnemende zittingsvertegenwoordigers in de PGTO-procedures. Deze waren alle zes bereid om deel te nemen aan een interview. De zes interviews zijn gehouden in de periode 13.11.2023-19.12.2023 via de online vergadersoftware Teams met gebruik van de transcribeerfunctie in dat programma of telefonisch, naar wens van de geïnterviewde. Aan de basis voor de interviews lag een semigestructureerde vragenlijst die van tevoren per mail was verstuurd naar de geïnterviewden (Bijlage 4). Er was ruimte voor verdiepende vragen en de geïnterviewde zittingsvertegenwoordigers konden daarnaast zelf onderwerpen en opmerkingen toevoegen. De interviews duurden gemiddeld een half uur. De zittingsvertegenwoordigers kregen de mogelijkheid het interviewverslag in te zien en goed te keuren.

3.4.3. Inleidend

De geïnterviewden gaven aan ruime ervaring te hebben als zittingsvertegenwoordiger. Hun ervaring binnen de Raad lag tussen zeven en twintig jaar en als zittingsvertegenwoordiger tussen vier en vijftien jaar. Ieder had tussen vier en twaalf PGTO-zittingen gedaan met een gemiddelde van zeven zittingen. Drie ervan hadden zittingen bijgewoond bij rechtbank Den Haag en drie bij rechtbank Oost-Brabant. De ervaring met reguliere zittingen was tussen vier en vijftien wekelijks.

De zittingsvertegenwoordigers zijn op verschillende wijze geïnformeerd over de PGTO: door intern overleg bij de Raad of via een collega (vier), of door deelname aan rechtersoverleg met de pilotrechters of per mail (twee). Van de vertegenwoordigers was er niemand betrokken bij het opzetten van de pilot. De selectie van de individuele vertegenwoordiger die aanwezig was bij een PGTO-zitting was voornamelijk van organisatorisch aard. Drie gaven aan dat de selectie berustte op

voldoende ervaring of een selectie van een bepaald aantal vertegenwoordigers voor de PGTO binnen de afdeling van de RvdK.

3.4.4. *Ervaring met de PGTO-procedure*

Indruk PGTO vooraf

Vier zittingsvertegenwoordigers waren vooraf positief over de pilot. Daarbij werden de andere opstelling van alle betrokkenen in de zittingszaal genoemd, het gesprek, dat er meer tijd was, het doel meer overeenstemmingen te bereiken en dat het goed was uit het 'toernooimodel' te komen. Een vertegenwoordiger gaf aan dat er verwarring was ontstaan met een andere pilot (regie) en een was aan het begin niet zo enthousiast omdat het 'lang duurde' en de insteek 'soft' was.

Voortraject PGTO

Er was tevredenheid met het voortraject (deelnameformulier, toelating en snelheid zitting), voornamelijk met de snelheid ervan. Over het deelnameformulier was meer verdeeldheid. De invulling ervan door advocaten werd als onvolledig en 'matig' gevonden, maar er werd ook op gewezen dat dit een voordeel kan zijn. Er werd verder op gewezen dat het deelnameformulier 'misbruikt' kan worden door deze apart met de eigen advocaat in te vullen (en dus niet gezamenlijk) waardoor 'niet de juiste mensen' voor de PGTO-aanpak binnenkomen. Een zittingsvertegenwoordiger noemde de summier invulling ervan als 'expres' gedaan door de advocaat om ter zitting dan nog punten naar voren te kunnen brengen ten gunste van de eigen cliënt.

Op de vraag in hoeverre de zittingsvertegenwoordiger voorafgaand aan de zitting op de hoogte was van de inhoud van de zaak kwamen naar voren dat zij beschikten over de (soms summier) informatie uit de deelnameformulier en soms over eventuele extra 'stukken'.

Rol zittingsvertegenwoordiger in de PGTO

De zittingsvertegenwoordigers vonden dat hun rol in de zitting voldoende of grotendeels duidelijk was (meer tijd, meer schorsingen en bemiddeling tijdens de schorsing). Twee ervan vonden hun rol grotendeels hetzelfde als in de reguliere procedure maar met meer tijd. Een ander gaf aan dat de verwachting dat partijen meer in gesprek en tot overeenstemming kwamen wisselend bleek. Op de vraag of zij doorgaans het woord namen naar aanleiding van een vraag van de rechter of op eigen initiatief spraken, gaven de meerderheid aan dat beide voorkwamen en dat zij de ruimte voelden voor eigen initiatief. Een gaf aan 'afwachtend' te zijn. Verder werd over de mogelijkheid een effectief en duidelijk betoog te houden ten aanzien van de

onderwerpen die aan bod kwamen het antwoord 'zeker' vaak genoemd en 'duidelijk' meer dan in de reguliere procedure.

'Ik kreeg heel erg de ruimte om de ontwikkeling van het kind naar voren te brengen en wat het kind wel of niet nodig heeft', citaat van een uitspraak van een zittingsvertegenwoordiger.

Schorsingen

De meeste zittingsvertegenwoordigers gaven aan dat de schorsingen fijn waren. Tijdens de schorsing kon gezocht worden naar een 'middenweg in wat ouders willen en waar de rechter heen wil'. Daarnaast is er tijdens een schorsing ook ruimte om 'psycho-educatie' te geven aan ouders en een oplossing te zoeken die door beide ouders wordt gedragen. Een zittingsvertegenwoordiger gaf aan niet actief te zijn in de schorsing uit angst voor klachten van ouders.

'Schorsingen geven de gelegenheid om mediation te doen. Soms is het goed dat de rechter er dan ook even niet bij is, bijvoorbeeld om ouders een duwtje in de goede richting te geven of out of the box te denken. Het biedt ook ruimte om een compliment te geven aan de ouders en vertrouwen uit te spreken voor de toekomst. Bij een (reguliere) zitting is daar geen/minder tijd voor', citaat van een uitspraak van een zittingsvertegenwoordiger.

Tevredenheid verloop PGTO-zitting, lengte en uitkomst

Vier zittingsvertegenwoordigers waren tevreden met het verloop van de zitting terwijl een hiervan het wel 'erg lang' vond (4 uur) en een andere vond dat er ook voor reguliere zittingen meer tijd moet zijn. Een van de vier benoemde een zaak als een 'uitschieter' omdat de zaak helemaal niet geschikt was voor de PGTO (sprake van vermeend misbruik). Een vond het lastig om zijn/haar tevredenheid aan te geven, want in zeker de helft van de gevallen was de zitting positief, terwijl de andere zaken minder geschikt waren:

'Dan leken ze de PGTO aangegrepen te hebben om eerder ter zitting te komen, maar bleek dan dat zij vooral hun eigen punten wilden maken en was er ook in de schorsing geen beweging vanuit ouders mogelijk. Dan moest toch de rechter beslissen.'

Een andere vond dat het verloop van de zitting aan de hand van het doel van de procedure moest worden beoordeeld, 'zijn er minder vervolgpcedures?'

De meeste zittingsvertegenwoordigers waren grotendeels tevreden met de uitkomsten (schikking/beslissing); dit was mede gerelateerd aan de (complexiteit) van de zaak. Benoemd werd dat er 'goede afspraken' werden gemaakt en dat ouders 'meer gehoord' werden. Twee gaven aan geen of beperkte inzicht te hebben in de uitkomsten. Zo wisten zij niet altijd of de procedure werd voortgezet op tegenspraak.

De-escalatie van conflicten tussen partijen

Vijf zittingsvertegenwoordigers vonden de PGTO-procedure 'zeker' de-escalerend werken. Genoemd werden de extra tijd, insteek en meer terughoudende rol van de advocaat. Een hiervan vond dit ook in verband staan met de gemiddeld minder ge-escaleerde zaken in de PGTO. Een positieve kijk op de-escalatie:

'Het helpt als ouders van de rechter met enig gezag en mildheid uitleg krijgen over hoe het gedrag van ouders effect kan hebben op de kinderen. De zittingsvertegenwoordiger kon daarbij het verhaal van de rechter goed ondersteunen en dat soort voorlichting is nuttig.'

Anderzijds lag dit volgens een andere ook aan de rechter:

'Vooral het feit dat er meer tijd is draagt hier denk ik aan bij, maar ook de andere opstelling. Als ik zou zeggen dat deze zittingen beter werken zou ik andere rechters tekortdoen. Als rechters meer kundig zijn en vaak ook bij meer ervaring zie ik vooral duidelijke verschillen tussen rechters. Het is moeilijke materie en in de standaardprocedure zie ik ook dat rechters soms alsnog snel goed resultaat kunnen boeken.'

Een zittingsvertegenwoordiger vond het moeilijk te beoordelen of de procedure de-escalerend werkte op basis van het aantal meegemaakte PGTO-procedures.

Samenwerking met rechters, griffiers en advocaten

De samenwerking met de rechtbanken werden 'goed' of 'prettig' ervaren. Gewezen werden op de verruimde tijd en opstelling zowel als de 'rustig en bemiddelende' stijl van de rechter. Twee vonden de samenwerking met advocaten meer wisselend.

3.4.5. *Vergelijking PGTO met reguliere procedure*

Tijdsgebruik

Alle zittingsvertegenwoordigers gaven aan dat de PGTO-procedure meer tijd kost. Dit had vooral te maken met lange zittingen (aangegeven tussen twee keer zo lang tot wel vier, vijf keer zo lang). Daarentegen werd minder voorbereidingstijd gebruikt. Een persoon lichtte de gebruikte tijd in vergelijking met de reguliere procedure als volgt toe:

Regulier: uur/anderhalf voorbereiding (maar hangt af van de hoeveelheid stukken) en zitting zelf 45 min tot een uur.

PGTO: 3 tot 4 uur zitting, voorbereiding een kwartier.

Voordelen PGTO

De voordelen van de PGTO-procedure worden breed gedeeld met als grootste voordeel dat er meer tijd is, waarbij er meer ruimte is voor advies aan ouders en die ouders zich ook meer gehoord voelen. Ook bestaan er meer mogelijkheden om ouders te 'sturen' maar ook dat ouders er samen uitkomen. Een persoon stelt dat men meer tot de 'kern' van het (achterliggende) probleem komt. Het deelnameformulier is ook genoemd, men had hierdoor een 'open blik' zonder dossier.

Nadelen PGTO

Het meest genoemd is de grote tijdsinvestering van zowel zittingsvertegenwoordigers als rechters en advocaten. Daarnaast werd aangegeven dat het ook een nadeel kan zijn dat er geen dossier is. Verder werden door twee verschillende zittingsvertegenwoordigers twee specifieke aandachtspunten aangedragen. Ten eerste dat een ouder zich overdonderd kan voelen als er te snel 'een andere

beweging is gemaakt dan vooraf bedacht'. Ten tweede ten aanzien van de rol van mediation in de procedure, waarover het volgende:

'De mogelijkheid om bij de rechter te komen is een nuttig instrument, maar de vraag is of die functie nu wordt uitgehouden (meer mediation). Verdoen we daarmee kostbare tijd? Alternatief is dat reguliere zitting verbeterd wordt door opleiding van rechters etc. Daar is ook winst te behalen.

Bovendien: Maar een klein percentage is geschikt voor de PGTO: Net niet te ingewikkeld, maar ook niet te simpel. En wanneer dit soort problemen spelen is – als het goed is – een reguliere zitting mogelijk ook voldoende?'

Verskil PGTO en reguliere procedure per zaak

De meeste zittingsvertegenwoordigers vonden dit een lastige vraag. Men wist niet altijd wat er na de zitting verder gebeurt en hoe het met ouders gaat. Toch werd erop gewezen dat de zaken mogelijk meer geëscaleerd zou zijn door de andere insteek in de reguliere procedure. Een zittingsvertegenwoordiger benoemde dat er sneller een beslissing zou zijn getroffen en ook eerder een raadsonderzoek in de reguliere procedure.

Stimuleren PGTO in de toekomst

Op de vraag wat nodig is om het gebruik van de PGTO te stimuleren als die landelijk wordt ingevoerd is het meest genoemd dat er meer en bredere voorlichting moet komen. Dit moet niet alleen bij advocaten maar ook in de bredere keten (bijvoorbeeld beschermingstafels, gemeentes en Veilig Thuis). Daarbij kan het voorlichtingsmateriaal verbeterd worden, het kan korter en meer 'to the point' met voor- en nadelen. Het komt nu wat 'wollig' over. Specifiek genoemd is dat ouders meer 'regie' zou moeten hebben over de beslissing in de zaak en dat er meer mogelijkheden zouden moeten zijn om stukken van professioneel betrokken partijen toe te voegen in de procedure (van bijvoorbeeld CJG of Veilig Thuis).

Aanvullingen

Zittingsvertegenwoordigers hadden ook suggesties/aanbevelingen voor de PGTO. Hier wordt op die aanbevelingen ingegaan, voor zover die nog niet eerder aan bod zijn gekomen.

a. Terugkoppeling van de rechter over de rol van de RvdK:

De zittingsvertegenwoordigers horen/merken niet altijd terug in hoeverre hun

bijdrage gewaardeerd worden. Een voorbeeld was een PGTO-zaak (die met het vermeende misbruik) die helemaal escaleerde. De zittingsvertegenwoordiger probeerde te bemiddelen, maar het was eigenlijk te complex voor die setting en de situatie. Hij had er zelf geen goed gevoel aan over gehouden, maar toen hij de rechter een tijd later sprak in een andere setting, bleek de rechter juist heel blij te zijn met hetgeen de zittingsvertegenwoordiger tijdens die PGTO-zitting had bijgedragen.

b. PGTO-type en selectie van zaken:

Het werd opvallend genoemd dat alle zaken met twee advocaten waren terwijl het er vooraf op leek dat deze procedure vooral gericht was op ouders na scheiding die een gezamenlijke advocaat hadden. Met twee advocaten belanden ouders toch eerder in het toernooimodel.

De selectiecriteria werden in Den Haag op een gegeven moment aangepast waardoor ook de meer complexe zaken instroomden in de PGTO. Deze leken zich hier minder voor te lenen.

Dat de PGTO-procedure slecht op gang kwam, heeft volgens een persoon ook te maken met de vindplaats. De PGTO is niet op de juiste manier weggezet. De PGTO had bijv. ook al bij de beschermingstafels kunnen worden genoemd e.d. – dus de kennis had op een andere manier verspreid kunnen worden. De gezinsadvocaat bijv. – die pilot liep ook in Den Bosch – heeft meer voorlichting op allerlei plekken gegeven o.a. bij de RvdK, bij de gemeentes, bij Veilig Thuis etc.

c. Training van rechters:

Een persoon is benieuwd hoe rechters getraind worden of kunnen worden op het gebied van de-escalerend werken. De betrokken vertegenwoordiger ziet hierin grote verschillen tussen rechters, ook bij mondelinge behandeling in de standaardprocedures kan de rechter een belangrijke rol spelen door de toon en manier van aanspreken. In het kader daarvan vraagt de persoon zich af of een goede rechter in een standaardprocedure niet een vergelijkbare kans op een positief resultaat zou hebben wanneer de zitting in een andere kamer (PGTO-stijl) zou zijn.

d. Hulpverlening in de PGTO:

In het voorlichtingsfilmpje over de PGTO zat ook een hulpverlener aan tafel en die werd ook uitgenodigd. Dit heeft de zittingsvertegenwoordiger zelf niet teruggezien in de PGTO-zittingen (Den Bosch) terwijl er bij de meesten (naar herinnering) wel hulpverlening in beeld was (geweest). In één van de zaken, miste de zittingsvertegenwoordiger ook echt die input van hulpverleners. Waarom heeft de rechtbank daar niets mee gedaan? Of is dit wel geprobeerd, maar om bepaalde redenen niet gelukt?

3.4.6. *Conclusie en discussie*

De PGTO-procedure is breed gewaardeerd door de geïnterviewde zittingsvertegenwoordigers van de RvdK. Er is meer tijd en ruimte voor schorsingen waarbij het zoeken naar oplossingen beter mogelijk is dan in reguliere zaken. Aan de andere kant vonden zij dat er een behoorlijke tijdsinvestering geleverd werd van zowel zittingsvertegenwoordigers als rechters en advocaten. Een belangrijke opmerking hierbij is dat men niet overtuigd was dat de juiste zaken in de PGTO zijn ingestroomd, deels waren sommige zaken te geëscaleerd terwijl andere zaken te licht werd bevonden (gegeven de tijdsinvestering). Het is dus volgens de geïnterviewde zittingsvertegenwoordigers belangrijk te kijken naar de selectiecriteria voor de procedure. Andere suggesties waren om kennis over de PGTO-procedure breder te verspreiden, ook 'standaard' procedures in andere kamers (PGTO-stijl) en met meer tijd te laten plaatsvinden en meer hulpverlening te betrekken bij de PGTO-zittingen.

3.5. **Verslag van interviews met ouders**

3.5.1. *Aanleiding en doel*

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet zouden ouders en kinderen de vragenlijsten invullen in de PGTO- en controlerechtbanken. Zoals eerder beschreven bleek het, ondanks extra inspanningen en aanpassingen, niet haalbaar om voldoende respondenten te vinden. Om die reden is besloten om meer aandacht te besteden aan de interviews met ouders. Het doel van deze interviews was om informatie te vergaren van de ouders zelf over hun ervaring en waardering van de PGTO-procedure.

3.5.2. *Methode*

Procedure

Er zijn semi-gestructureerde interviews gehouden, waarvoor de onderzoekers een topiclijst hebben samengesteld (Bijlage 5). Voor de interviews met ouders hebben de rechtbanken ouders in een aantal PGTO-procedures benaderd over hun bereidheid om aan een interview deel te nemen. Indien ouders daartoe inderdaad bereid waren, werd gevraagd of hun contactgegevens mochten worden gedeeld met de onderzoekers. De onderzoekers hebben vervolgens via een email contact gezocht met de ouders. In dit emailbericht werd kort het doel van het onderzoek uiteengezet, werd nagevraagd of de betreffende ouder inderdaad bereid was om aan een kort interview (rond de 30 minuten) deel te nemen en werd verzocht om een afspraak. Ouders konden met vragen bellen of e-mailen met het onderzoeksteam. Als niet op deze mail werd gereageerd is na vijf dagen een reminder gestuurd en daarna nog

maximaal twee reminders. Aan het begin van elk interview is nogmaals toestemming gevraagd, ook voor opname van het interview, waarbij werd aangegeven dat deze opnames direct na het uitwerken van de interviews werden verwijderd. De interviews duurden gemiddeld 35 tot 40 minuten en vonden via beeldbellen (in Teams) of telefoon plaats, naar voorkeur van de ouder.

Steekproef

Vanuit beide rechtbanken zijn de gegevens van in totaal 16 ouders doorgegeven. In totaal zijn 35 contactpogingen gedaan, waarbij 7 van de 16 ouders in het geheel niet hebben gereageerd op de mail (44%). De overige 9 ouders waren bereid tot een interview, maar 2 van hen hebben later alsnog afgezegd. De uiteindelijke steekproefomvang van de interviews met ouders was dus 7 van de 16 mogelijke ouders, een respons van 44% van deze (beperkte) steekproef van ouders uit de PGTO-procedure. De resultaten moeten dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, mede doordat de indruk bestaat dat de ouder die beschikbaar waren voor de interviews niet representatief waren voor alle ouders in de PGTO.

3.5.3. Resultaten

De resultaten worden kort beschreven aan de hand van de inhoud en volgorde van de topiclijst. De verwijzing van de respondenten vindt mede plaats aan de hand van het overzicht van de respondenten in onderstaande tabel. In de tekst wordt naar deze ouders verwezen als O1 t/m O7.

Tabel 11: Korte beschrijving respondenten interviews PGTO-procedure

Ouder	Korte omschrijving
Ouder1	Moeder. Sinds 2 jaar uit elkaar, relatie duurde 22 jaar, waarvan 17 jaar getrouwd. Geen contact meer met vader sinds 2021. Drie kinderen van 11, 15 en 17, waarvan de jongste een 50/50 zorgregeling met vader heeft, de middelste alleen op vrijdagmiddag bij vader is en de oudste altijd bij moeder is. Afspraken zijn voorlopig. PGTO is 1 ^e procedure na de scheiding.
Ouder2	Vader, sinds iets meer dan een jaar uit elkaar, relatie duurde 5 jaar en er is 1 kind van bijna 5 jaar met een ontwikkelingsachterstand en beperking (autisme). Er is een regeling, die weinig wordt nageleefd (vanwege bezwaren moeder). Ook hier is de PGTO de 1 ^e procedure na de scheiding.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Ouder	Korte omschrijving
Ouder3	Vader. Sinds meer dan 3 jaar uit elkaar, na een relatie van 20 jaar. Er zijn 2 kinderen van 9 en 13 jaar en er is sprake van een 50/50 zorgregeling waarmee moeder het niet eens is en die ze al 2 maal in eerdere procedures ter discussie heeft gesteld.
Ouder4	Vader. Uit elkaar sinds 2 jaar, na een relatie van 2,5 tot 3 jaar. Er is 1 kind van 3 jaar en een ongeveer 50/50 zorgregeling, waarmee vader tevreden is maar die moeder anders wil. Verder zijn er geen andere procedures geweest na de scheiding.
Ouder5	Vader. Uit elkaar sinds 1,5 jaar na een relatie van iets meer dan 10 jaar. Twee kinderen van 2 en 4,5 jaar. Er is een 60/40 zorgregeling waarmee vader tevreden is en er is ook een ouderschapsplan gemaakt. Vader heeft geen gezag over jongste kind.
Ouder6	Vader. Uit elkaar sinds 3,5 jaar en relatie duurde 17 jaar, waarvan 7 jaar getrouwd. Er zijn 2 kinderen van 8 en 10 jaar en er is een wisselende zorgregeling per 2 weken waarbij kinderen meer bij moeder zijn; vader wil een 50/50 regeling. Er is een ouderschapsplan met hoofdverblijf moeder. Ook voor deze vader is dit de 1 ^e procedure na de scheiding.
Ouder7	Moeder. Uit elkaar sinds 3 jaar en daarvoor een relatie van 16 jaar. Twee kinderen van 8 en 10 jaar, die om het weekend en op dinsdagavond bij vader zijn. Er is een ouderschapsplan met hoofdverblijf moeder. Buiten de scheiding is er geen eerdere procedure geweest.

Achtergrondkenmerken

De duur sinds de scheiding van de geïnterviewde ouders lag tussen iets meer dan een jaar en 3,5 jaar. De duur van de relatie varieerde van 2,5 jaar tot 22 jaar. Tweemaal werd aangegeven dat de vrouw het initiatief tot de scheiding nam (door de beide geïnterviewde vrouwen). Daarnaast werd door 3 van de 5 mannen aangegeven dat zij het initiatief namen, en de overige 2 gaven aan dat de scheiding een gezamenlijk besluit was. De geïnterviewde ouders hadden 1 tot 3 kinderen; in totaal ging het om 13 kinderen en de leeftijd van deze kinderen varieerde van 10 maanden tot 17 jaar.

In 4 van de 7 gevallen is er een co-ouderschapsregeling met ongeveer evenveel contact met vader en moeder. In het gezin met 3 kinderen is het contact met vader voor elk kind anders; in een ander gezin wordt aangegeven dat er weliswaar een regeling is, maar dat deze weinig wordt nageleefd; in de andere gezinnen worden regelingen min of meer nageleefd. In alle gevallen is sprake van gezamenlijk gezag.

Wel heeft 1 vader over slechts 1 van de 2 kinderen gezag. Bij de andere vader zijn er voorlopige afspraken en is er mediation geweest. In 2 gevallen geven vaders aan dat moeder het anders wil (meer contact met moeder dan vader); in 1 geval heeft moeder deze kwestie al twee keer voor de rechter gebracht.

Hoe gaat het met de kinderen?

Bij een moeder valt op dat zij op de vraag hoe het met de kinderen gaat, hierbij de ex-partner betreft en het dus niet zozeer heeft over hoe het met de kinderen zélf gaat (bijvoorbeeld: "De oudste is heel boos op vader" en "Bij de middelste gaat vader over grenzen heen"). Ook bij doorvragen lijkt zij het welbevinden van haar kinderen rechtstreeks te relateren aan het gedrag van vader. Een ander moeder geeft aan dat het kind beperkingen heeft in de vorm van een ontwikkelingsachterstand en mogelijk autisme en dat het door de onderlinge ruzies teruggetrokken is. Verder komen uit twee interviews duidelijk loyaliteitsproblemen van de kinderen naar voren. Door twee vaders wordt genoemd dat het goed gaat en een moeder geeft aan dat het goed gaat, maar dat de kinderen moesten wennen aan de situatie

Aanleiding

In de situatie van O1, is de procedure het initiatief van vader die een 50/50 zorgregeling wil. Opvallend aan de antwoorden op deze vraag is dat vrijwel door alle ouders wordt aangegeven dat het geschil de 'schuld' is van de andere ouder ("Ik wilde wel meebewegen, maar mijn ex-partner niet"). In 3 gevallen gaat het om moeders die meer contact willen, of eigenlijk: zij willen dat vader minder contact heeft met de kinderen, waarbij ook 1 vader aangaf dat moeder wilde dat het kind helemaal geen contact meer zou hebben met hem (O3). Als geschilpunten kwam naast de zorg- en omgangsregeling (4 maal, een daarvan ook deels over alimentatie) ook een ouder naar voren die aangaf dat het zowel om de regeling ging, als om alimentatie en het gezag (O5), en 2 ouders die aangaven dat het om de HPV-vaccinatie ging waarbij de ene ouder (vader, O6) wél en de andere (moeder, O7) niet wilde vaccineren. Bij O7 was daarnaast sprake van bredere verschillen van mening met vader over gezondheidskwesties van het kind.

Vijf van de geïnterviewde ouders doorliepen de PGTO-procedure van de rechtbank Den Bosch (O1 t/m O5) en de andere 2 dus bij Den Haag (O6 en O7).

Toeleiding

In 4 gevallen werden ouders via de advocaat of beide advocaten (1 maal) op de PGTO-procedure gewezen, in 1 geval was dit de secretaresse van de rechtbank, in 1 geval een mediator en in 1 geval geeft moeder aan dat vader hierop aandrong

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

omdat hij haast had. De snelheid werd vaak als argument genoemd om voor de PGTO-procedure te kiezen. In de meeste gevallen had een van beide advocaten de procedure tenminste een keer eerder meegemaakt.

Het invullen van het formulier

Het invullen heeft op verschillende manieren plaatsgevonden: door advocaten zelf (3 maal), zonder de ouders; door de secretaresses van de advocaten, om de beurt door de ouders zelf met hun advocaat (2 maal). In het geval waarin de moeder aangeeft dat vader haast had (O7), kwam het invullen van het formulier pas na maandenlange gesprekken tot stand. 2 ouders gaven aan dat het formulier erg onpraktisch of ingewikkeld was, maar er is ook een ouder die zeer tevreden is met zijn advocaat, die zorgde dat het kort en bondig werd gehouden. Geen van de ouders gaf dus aan het formulier gezamenlijk te hebben ingevuld.

Snelheid PGTO-procedure en mening daarover

De tijd tussen het invullen van het formulier en de procedure was sterk uiteenlopend, maar werd niet altijd concreet genoemd. Zo gaf een vader aan "vrij snel, datum weet ik niet meer". Een andere ouder vond de communicatie met de rechtbank gebrekkig en vond het 'best lang' duren, maar dit bleek uiteindelijk maar 2 maanden te zijn. Ook de overige ouders gaven tussen de 4 weken tot 2 maanden aan. Gevraagd naar de mening over de snelheid van de procedure, waren de antwoorden niet eenduidig. O1 gaf aan geen mening te hebben over de snelheid. Een vader gaf aan dat hij dit niet kan zeggen omdat hij geen eerdere ervaring had, een vader zei "Hoe langer het duurde, hoe pijnlijker het is" (O5), maar er was ook een ouder die aangaf aangenaam verrast te zijn door de snelheid (O4). Ook gaf een vader aan dat de snelheid naar zijn mening niet de-escalierend werkte (O3).

Kindgesprekken en tevredenheid daarmee

Van de geïnterviewde moeder met 3 kinderen (O1) hebben alle drie de kinderen een kindgesprek gehad; 2 telefonisch en 1 in de rechtbank. Van O2 heeft 1 kind per brief laten weten af te zien van het kindgesprek, en de andere had een digitaal kindgesprek met een vriendin en leerkracht erbij, bij de overige geïnterviewden waren geen kindgesprekken geweest (hoewel 2 ouders wel 1 kind van 10 jaar hadden). O6 geeft aan dat de kinderen niet op de hoogte waren van de procedure en dit gold (dus) ook voor O7. Afgezien van de opmerking van O1 dat de kinderen zich afvroegen of het wel een 'echte' rechter was en dat haar oudste kind zich wat minder gehoord had gevoeld, waren er verder geen opmerkingen over tevredenheid met het kindgesprek.

Mening over de inbreng / stijl van de rechter

Op de vraag hoe de volwassenen zelf de zitting en de inbreng van de rechter zagen, noemden geïnterviewden woorden als 'vriendelijk', 'fijn', 'mediator-houding', 'dacht mee', 'fijne houding' en 'empathie naar beide ouders'. De beide moeders leken wat minder tevreden over de rol van de rechter dan de vaders. De ene moeder (O1) gaf aan dat de rechter haar achtergrondinformatie niet kende maar daar wel een opmerking over maakte, en de andere moeder (O7) had het gevoel dat de rechter zich vooraf al een oordeel had gevormd. 1 vader was uitgesproken tevreden en een andere gaf aan dat wat in de rechtbank gezegd en gesproken was nergens is terug te vinden en dat het kortader had gemoeten (O3). Ook gaf deze vader aan dat de ouders regelmatig voor schorsing naar de gang werden gestuurd, maar dat daar de familie van moeder zat en dit zorgde voor een negatieve invloed. Een andere vader noemde het format 'spannend' omdat het afweek van wat hij kende, maar vond het feitelijke verloop prima (O5). Nog een andere vader noemde expliciet de vragende houding van de rechter gewaardeerd te hebben en ook het feit dat de rechter zich meer tot de ouders dan de advocaten wendde (O6). Bijna alle ouders gaven duidelijk aan dat er voldoende tijd was om het eigen verhaal te doen, door de manier van vragen van de rechter.

Mening over de rol van de advocaat in deze procedure

De geïnterviewde ouders waren overwegend positief over de rol van de eigen advocaat, waarbij woorden werden genoemd als 'kordaat', 'bemiddelend', 'prima' en 'blij mee, goede samenwerking' en 'goed, helder en duidelijk.

Mening over de rol van de zittingsvertegenwoordiger of andere aanwezigen

De ouders zijn overwegend tevreden over de rol van de zittingsvertegenwoordiger, waarbij O3 aangaf dat deze wel meer ruimte had mogen krijgen. Ouders noemden onder meer dat de zittingsvertegenwoordiger goed en duidelijk was, neutraal en benoemend wat relevant was zonder een kant te kiezen, duidelijke feiten noemend, helder advies naar de rechter en in 1 geval noemde een ouder dat de zittingsvertegenwoordiger een goed punt had over goede argumenten van beide ouders en zij een richting aangaf voor een middenweg (O7).

Mening over de sfeer van de zitting

De meningen over de sfeer tijdens de zitting liepen uiteen, van 'relaxed' tot 'spannend', maar over het algemeen waren ouders hier redelijk positief over. De vader waarbij meerdere geschillen waren en die al meerdere procedures had doorlopen (O3) vond het een strijdsfeer en gaf aan dat het idee van de PGTO mooi is op papier, maar in de werkelijkheid niet werkt. Een andere vader gaf aan het als

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

'surrealistisch en indrukwekkend' te hebben ervaren dat hij de enige man was in een gezelschap van 7 vrouwen (O5; hierbij waren ook 2 vrouwelijke onderzoekers aan het observeren) en hij daardoor het gevoel had met 1-0 achter te staan, maar dat hij niet het gevoel had dat dit de beslissing van de rechter had beïnvloed. Weer een andere vader (O6) vond dat de rechter wel had mogen ingrijpen toen moeder te veel irrelevante zaken bij haalde die voor verwarring zorgden. O7 bleef het gevoel houden dat de rechter al een eigen mening had. Zij vond dit zeer kwalijk.

Zijn er (deel)afspraken gemaakt?

In 5 van de gevallen zijn direct aan het eind van de PGTO-procedure (deel)afspraken gemaakt, soms ging het daarbij om 1 afspraak (50/50 zorgregeling), soms om meerdere afspraken (3, 4 of zelfs 5 onderwerpen). In het geval van de geschillen over de HPV-vaccinatie kwam de uitspraak later (O6 en O7). Bij O7 kwam naar voren dat de rechter uitspraak had gedaan in lijn met het verzoek van vader (vervangende toestemming vaccinatie). Een andere ouder geeft aan nog op de uitspraak te wachten (O6) en dat de rechter heeft benadrukt dat de ouders ondanks eerdere hulp van Ouderschap Blijft hiermee wederom gaan starten.

Tevredenheid met de afspraken

O1 geeft aan dat zowel zij als de kinderen tevreden waren met de afspraken. O2 liet weten dat hij op zich tevreden was over de gemaakte afspraken. De vader waarbij meerdere procedures hadden gespeeld (O3) was op zich niet ontevreden, maar gaf aan dat er nog wel wat onduidelijkheden waren o.a. over de start van de zomervakantie en wat te doen op wisseldagen als er geen school is. De vader die een 50/50 zorgregeling had gevraagd en waarbij dit ook zo was besloten (O4), was blij. O7 gaf aan 'geschrokken' te zijn door de uitkomst en het gevoel te hebben dat haar mening er niet toe deed en dat de hele procedure geen zin had gehad. De vader die samen met moeder weer Ouderschap Blijft moet gaan doen (O6) was daar op zich niet blij mee maar wilde toch zijn goede wil tonen. Tevredenheid met de gemaakte afspraken leek groter te zijn wanneer die afspraken meer in lijn lagen met de wens van de betreffende ouder.

Het vervolg

O2 gaf aan dat er een vervolgpprocedure was geweest over een vakantie van zijn ex. De vader waarbij al meerdere procedures waren geweest en die niet tevreden was over de PGTO-procedure (O3), gaf aan dat er een hoger beroep gaande was (onderwerp: wat te doen op wisseldagen tussen de ouders, als er geen school is?) en dit gold ook voor de vader waarbij een 50/50 regeling was afgesproken, waarmee de moeder het nog steeds niet eens was (O4). Dit is echter nogmaals bekrachtigd in het

hoger beroep. Bij de overige 3 zaken waren geen vervolgpcedures, maar bij een ervan (O1) gaf moeder aan in de 'wachtstand' te staan, omdat ze nu al maanden op de handtekening van vader wacht.

Huidige situatie / Nakoming afspraken

O1 benadrukte dat ze nog steeds geen alimentatie ontving, O2 gaf in lijn daarmee ook aan dat het jammer was dat de afspraken omtrent de omgangsregeling niet werden nagekomen, onder andere doordat de ex-partner ervoor zorgt dat het zoontje niet naar de ouders van vader kan worden gebracht op zondag. O3 vertelde dat de situatie met moeder dusdanig verslechterd was dat moeder niet meer met hem in één ruimte wil zijn en dat zij de kinderen negatief probeert te beïnvloeden. O4 gaf aan: "Zij [moeder] houdt zich nu ook aan de rechterlijke uitspraken. Voorheen had ze niet zo'n interesse in het houden van de afspraken die er waren". O7 vertelde aan de situatie zeker niet makkelijker te vinden en geen vertrouwen meer te hebben in haar ex-man. Zij benadrukte bovendien dat haar verwachtingen van de PGTO-procedure anders waren, namelijk dat zij vooral met vader in gesprek zou gaan en elkaar zouden kunnen vinden. Zij vond de regie van de rechter te sterk.

In 3 gevallen worden de afspraken nagekomen, in 1 situatie (betaling alimentatie) (nog) niet, in 1 situatie deels (wel betreffende kinderalimentatie en woning maar niet betreffende omgangsregeling vanwege niet-meewerkende moeder). In een andere situatie worden de 'grote' afspraken nagekomen maar zijn er nog wel discussies over o.a. de vakantieregeling – hierbij geeft vader wel aan het vertrouwen te hebben dat ze daar uit komen (O5).

Eventuele verandering in het contact met kinderen na de procedure

Slechts in 1 van de 7 gevallen is sprake van een verandering van het contact met de kinderen na de PGTO-procedure. In het geval waarbij wel een verandering in het contact is (O3) zien de kinderen na de procedure beide ouders evenveel, ook al zijn er volgens vader nog wel wat onduidelijkheden.

Eventuele verandering in het contact met de ex-partner na de procedure

Zowel O2 als O3 geven aan dat het contact met de ex-partner (moeders) na de PGTO-procedure verslechterd is. O2 geeft expliciet aan dat dit met name door de procedure komt die nog na de PGTO heeft plaatsgevonden en niet zozeer door de PGTO. O3 geeft aan: "Het contact met moeder is zeer verslechterd. De rechter had ons in de zitting ook moeten verplichten om afspraken te maken over informeren en verplichte contactmomenten et cetera". O6 geeft aan dat er wel wat minder communicatie is doordat moeder niets meer zegt tijdens de overdracht, waar ze

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

voorheen nog weleens gedag zei. O7 geeft aan dat het vertrouwen weg is door de gang van zaken met betrekking tot de vaccinatie.

Andere veranderingen

Op deze vraag kwam slechts één reactie, namelijk van O3 die aangaf minder vertrouwen te hebben in de rechtsgang. In zijn woorden: "Als er namelijk iets door een rechter gezegd wordt, wordt dit niet, nauwelijks, of verdraaid (naar eigen invulling) nageleefd. Er is geen handhaving of gevolg daarop en ik kan mij niet tot een instantie wenden die daar actief iets aan kan doen".

Hoe wordt teruggekeken op de PGTO-procedure?

O1 zegt: "Geweldig! Verrassend dat het zo snel kon." Zoals ze al eerder aangaf, schiet de uitvoering van de afspraken echter te kort, doordat haar ex-partner zijn handtekening nog niet heeft gezet. Haar advies zou dan ook zijn: na 1 maand laten terugkomen om de handtekening onder de afspraken te zetten. O3 geeft aan dat hij op zich wel tevreden is over de procedure, maar dat de uitwerking ervan nog altijd ligt bij degenen die de procedure moeten volgen. O4 is positief over de PGTO-procedure, waarbij hij aangeeft dat dit voor hem te maken heeft met de uitkomst ervan. Verder gaf hij aan: "Het ging snel. De rechter trad doortastend op. Het negatieve van de processtukken is achterwege gebleven", al is dat laatste volgens zijn zeggen inmiddels ingehaald door het hoger beroep. Hij geeft aan dat hij denkt dat de PGTO-procedure vooral de-escalerend kan werken door de afwezigheid van de processtukken. O5 komt terug op het feit dat tijdens de PGTO-zitting een onderwerp werd aangesneden dat niet in de formulieren was opgenomen en ook geen juridische basis had. Dit onderwerp betrof zijn nieuwe partner en de introductie daarvan aan de kinderen. Zowel hij als zijn advocaat waren overrompeld doordat dit werd besproken. Wel vroeg de rechter om zijn goedkeuring om hierover advies te geven en dit luidde dat hij te snel ging en hij nog een half jaar moest wachten met het voorstellen van zijn nieuwe partner aan de kinderen. Daarnaast gaf O5 aan dat de 'vrije' vorm van de PGTO-procedure wat hem betreft een contrast vormde met de definitieve manier waarop dit in de beschikking was beschreven. Ook werd in die beschikking een voorwaarde genoemd die hij zich niet kon herinneren uit de procedure. O6 geeft aan dat hij niet goed kan inschatten hoe hij terugkijkt op specifiek de PGTO-procedure, omdat hij geen andere soort zitting kent. Wel vond hij de zitting goed georganiseerd. O7 benadrukt het belangrijk te vinden dat de rechter naar de emotionele lagen onder het geschil kijkt. O.a. wat maakt dat een partij zich niet gehoord of gezien voelt door de ex-partner? Ze vond dat deze rechter dit niet kon, maar een andere rechter misschien wel. Zij vond wel dat de zittingsvertegenwoordiger dit goed kon.

Mogelijke zaken die de geïnterviewde achteraf anders had gedaan, of aanbevelingen?

Op deze vraag hadden slechts twee ouders een reactie. O5 zou het advies aan ouders geven om de PGTO-procedure aan te gaan met een advocaat die hiermee bekend is. O6 gaf aan: "Lastig te zeggen, op zich wel"

Afsluiting; eventuele opmerkingen

O3 geeft als laatste aan dat hij zou willen dat deze procedure veel meer aandacht krijgt bij scheidende ouders, mediators, et cetera. Volgens hem is er nu te weinig bekendheid over. O5 wil meegeven dat het fijn zou zijn dat deelnemers van de procedure meer meegenomen worden over wat de implicaties zijn van wat de rechter zegt en duidelijkheid over hoe dingen die gezegd worden in de procedure zich gaan vertalen naar de beschikking. O6 had online informatie opgezocht over de PGTO-procedure en had gevonden dat de rechter meestal direct een uitspraak doet. Meestal is natuurlijk niet altijd, maar omdat dit naar zijn idee niet een hele moeilijke uitspraak was, had hij verwacht dat er toch direct een uitspraak zou komen in zijn geval.

3.5.4. Conclusie & discussie

Concluderend valt uit de interviews met ouders op te maken dat zij een zeer diverse groep vormden met een aanzienlijke variatie in complexiteit en geschillen. Dit maakt het lastig om conclusies te verbinden aan de gegeven antwoorden die zeer casuïstisch zijn. Redelijk eenduidig zijn wel: de positieve mening over de snelheid van de procedure, de houding van de rechter en ook de rol van de zittingsvertegenwoordiger. Ook de rol van de eigen advocaat werd door de geïnterviewde ouders over het algemeen als positief ervaren. De sfeer van de zitting werd door de meeste ouders als redelijk positief beoordeeld. In vrijwel alle gevallen zijn afspraken gemaakt, maar uit de interviews komt naar voren dat deze niet altijd lijken te worden nageleefd.

Wat de overige aspecten betreft was er veel variatie in de antwoorden van de geïnterviewde ouders en leek de tevredenheid met de PGTO-procedure voor een groot deel af te hangen van de gemaakte afspraken. Waren deze afspraken in lijn met de wensen van de geïnterviewde, dan was deze ook meer tevreden. Een verbetering in de relatie met de ex-partner werd niet eenmaal expliciet genoemd, maar in 4 van de 7 gevallen werd juist melding gemaakt van een verslechtering van de situatie. Wel werd gewaardeerd dat er voor beide ouders veel tijd was om het eigen verhaal te doen.

3.6. Verslag van interviews met de pilotrechtbanken

3.6.1. Doel

Eind november en begin december 2023 hebben groepsinterviews plaatsgevonden met rechters, juridisch adviseurs en gerechtsjuristen uit de twee pilotrechtbanken in Oost-Brabant (locatie Den Bosch) en Den Haag. Het doel van de groepsinterviews was om in het kader van het evaluatieonderzoek de ervaringen en waarderingen met de pilotprocedure op te halen van deze professionals die de pilot hebben opgezet en/of uitgevoerd. Helaas waren de twee rechters van rechtbank Den Haag die sterk betrokken zijn geweest bij het uitdenken en opzetten van de pilot niet meer werkzaam in de pilot. Daardoor hebben we belangrijke ervaring en informatie van deze twee niet kunnen meenemen.

In de volgende paragrafen komt eerst de methode die bij de interviews gevolgd is, aan bod (3.6.2.) Daarna worden de ervaringen en waarderingen van de professionals uit de pilotrechtbanken belicht. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de aanloop en ontwikkeling van de pilot (3.6.3.), dan komen het verloop en de uitvoering van de pilot (3.6.4.) en de ervaringen en waarderingen met betrekking tot specifieke factoren van de pilot zoals het deelnameformulier, de verruimde zittingstijd en de aanwezigheid van de Raad voor de Kinderbescherming aan de orde (3.6.5.). Tot slot zullen de succes- en faalfactoren die zijn benoemd worden uitgelicht waarbij ook het toekomstperspectief voor de procedure wordt meegenomen (3.6.6.).

3.6.2. Methode

De rechtbanken hebben de betrokken professionals voor het groepsinterview aangedragen. Voorafgaand aan de interviews is dezelfde vragenlijst naar de pilotrechtbanken verstuurd (zie Bijlage 6). De onderzoekers hebben het interne evaluatieverslag van de pilotrechtbanken over de pilot van tevoren ingezien. Het semigestructureerde groepsinterview werd afgenomen door drie onderzoekers. Het verslag is direct gemaakt en daarna opgestuurd naar de pilotrechtbanken voor een feitencheck, omdat hetgeen in de interviews gezegd is, op een aantal punten enige nuancering bleek te behoeven. Vanuit rechtbank Den Haag waren aanwezig: drie rechters, een gerechtsjurist en een juridisch adviseur en vanuit Den Bosch: twee rechters, twee gerechtsschrijvers en twee juridisch adviseurs. Alle deelnemende professionals hadden ten minste 2 PGTO-zaken (tussen 2 – 12 zaken) gedaan en hadden ook ervaring met de reguliere procedure. De resultaten worden beknopt en semi-geïntegreerd (niet per rechtbank) weergegeven

3.6.3. Aanloop en ontwikkeling pilot

De pilotprocedure is volgens de rechters een uitwerking van het Visiedocument, rechtspraak 2016, en kent een lange aanloop. De procedure is gebaseerd op een gezamenlijk projectplan en per rechtbank opgestelde uitvoeringsplannen en procesreglementen die niet identiek zijn maar op hoofdlijnen overeenkomen. De betrokken rechters hebben een op maat gemaakte cursus in zittingstechniek gevolgd om meer 'handvatten' te krijgen voor de pilotprocedure. Door personeelwisselingen hebben niet alle (nieuw) betrokken rechters deze cursus gevolgd.

Overleg met betrokken partijen

Beide rechtbanken hebben uitvoerig overleg over de ontwikkeling van de pilot gehad, intern met elkaar en met diverse partijen: Jeugdzorg, de RvdK, advocatuur en gemeenten. Daarnaast is er overleg geweest in de regiolabs. Ook zijn de Raad voor de Rechtspraak en het Ministerie VWS betrokken geweest bij het opzetten van de pilot. Vanuit rechtbank Oost-Brabant is opgemerkt dat de ontwikkelingsperiode zowel positief - 'iedereen was enthousiast' - als ook 'grillig en moeizaam' verliep doordat er veel partijen betrokken waren. Genoemd is verder dat er onder advocaten soms weerstand was om verschillende redenen, zoals onbekendheid met en onzekerheid over de procesregels van de pilot en het niet zien van de 'meerwaarde' van de procedure.

Door de rechtbank Oost-Brabant is nog benoemd dat na verloop van tijd bleek dat de teams binnen de gemeenten waarmee contact is geweest binnen het Regiolab, geen enkele rol leken te spelen bij de verwijzing van zaken naar de pilot. Dit waren de scheidingsexpert-teams, de 'specialisten op het terrein van vechtscheiding' die meer aan de achterkant zaten [lees: geëscaleerde casuïstiek]. De verklaring vanuit de vertegenwoordigers van de gemeenten was dat de zaken die daar bekend waren al te ver geëscaleerd waren. De rechtbank Oost-Brabant geeft aan dat het een leerelement voor hen was dat het, achteraf bezien, wellicht beter zou zijn geweest om in gesprek te gaan met wijkmedewerkers die meer aan de voorkant van het conflict zaten [lees: minder geëscaleerde casuïstiek].

Door rechtbank Oost-Brabant is verder aangegeven dat er overleg met het hof Den Bosch is geweest. Men wilde ervan verzekerd zijn dat het hof de pilot en de grondslagen voor de gezamenlijk toegang zou ondersteunen, omdat voorkomen moest worden dat een partij in hoger beroep te horen zou krijgen dat er in eerste aanleg geen wettelijke basis bestond voor de procedure. Dit speelde voornamelijk bij ongehuwde samenlevers met en zonder gezamenlijk gezag.

3.6.4. Verloop/uitvoering pilot

De professionals van beide rechtbanken geven aan dat de pilot op bijna alle punten uitgevoerd is volgens plan, met uitzondering van het startmoment. Rechtbank Den Haag gaf aan dat het streven was te beginnen op het geplande startmoment begin 2020, maar dat dit noodzakelijkerwijs is uitgesteld door de toen geldende coronamaatregelen. Er is op de latere start (1 april 2020) ingespeeld door de pilot met een half jaar te verlengen tot oktober 2023. De coronamaatregelen die op het nieuwe startmoment nog golden, zorgden ervoor dat bijeenkomsten (met samenwerkingspartners zoals de advocatuur bijvoorbeeld) op afstand gehouden moesten worden en ook dat de zittingszaal conform de geldende coronamaatregelen moest worden ingericht (met schotten tussen de deelnemers en iedereen op ruimere afstand van elkaar). Volgens de geïnterviewden van rechtbank Den Haag was dat een belemmering en is het project daardoor 'niet in de markt gezet zoals we hadden gewild'.

"De eerste zittingen waren wel fysiek, maar ook op dat moment waren er al veel maatregelen, bijvoorbeeld schotten tussen partijen, meer afstand. We zitten in een mediationkamer in een bepaalde opstelling die bijdraagt aan het goede gesprek, maar toen dus met schotten ertussen en ruimer opgezet. Dit zag er natuurlijk niet uit zoals we het wilden maar ik kan niet zeggen of het positief of negatief heeft bijgedragen. Het was in elk geval een belemmering." – Juridisch adviseur, Den Haag.

Los van het startmoment is een van de verwachtingen die niet is uitgekomen bij de rechtbanken het totale aantal PGTO-zaken dat is ingestroomd tijdens de pilotperiode.

"De verwachting was toch dat we overspoeld zouden worden. Dit was misschien een naïeve gedachte, ook gelet op de gedragswijziging die nodig is vanuit de advocatuur. We hebben op alle mogelijke manieren geprobeerd dit te bewerkstelligen, maar het is onvoldoende gelukt." – Juridisch adviseur, Den Haag.

Verder ingaand op de verwachtingen, werd in Den Haag aangegeven dat men de verwachting had tijdens de PGTO-zittingen meer tot een echt gesprek te komen en meer tot oplossingen te kunnen komen in vergelijking met gewone procedures; deze verwachtingen zijn uitgekomen. Verdere verwachtingen waren dat de verruimde

zittingstijd meer rust zou brengen met daarbij de mogelijkheid beter zicht te krijgen op de onderliggende dynamiek te krijgen. Voor de rechters was de procedure mede hierdoor 'prettig'. Benoemd is ook dat sprake kon zijn van een bepaalde spanning, omdat de rechter de zitting 'blanco' inging en dus van tevoren geen strategische keuzes had gemaakt. Vanuit Den Bosch werd de verwachting 'mensen tot elkaar brengen' uitgesproken. Die is ook gerealiseerd.

Tussentijdse wijzigingen

Vanaf het begin warden selectiecriteria voor toelating tot de pilot in Oost-Brabant strenger dan in Den Haag (namelijk geen wijzigingsverzoeken, geen omzetting van een lopende reguliere procedure, geen gehele echtscheidingsprocedure). Vrij snel zijn in Den Bosch ook wijzigingsverzoeken toegelaten, omdat een beperking vanuit de advocatuur onwenselijk werd gevonden. Vanuit Den Bosch is naar voren gebracht dat men heeft overwogen om mediators (advocaat en niet advocaat-mediators) als aparte doelgroep te benaderen en om niet-mediators al dan niet via de Experimentenwet de mogelijkheid te bieden om zaken aan te brengen in de PGTO. Daarvan is uiteindelijk afgezien, omdat het een drastische wijziging van het projectplan zou betekenen waarvoor meer tijd nodig was.

Verder is genoemd dat het deelnameformulier is ingekort (voornamelijk inkorting van de bijlagen) en daarbij dat de handtekening van advocaten op het deelnameformulier volstond (en niet meer mede die van partijen zelf) om tegemoet te komen aan de wensen van advocaten.

3.6.5. Ervaringen en waarderings (op detailniveau)

Een van de doelen van de PGTO is om het (scheidings)proces van ouders met minderjarige kinderen zó in te richten, dat escalatie van conflicten en strijd tussen de ouders wordt voorkomen of in ieder geval beperkt. Hiertoe zijn verschillende de-escalerende elementen in de pilot uitgetoetst. Om een aantal daarvan te noemen:

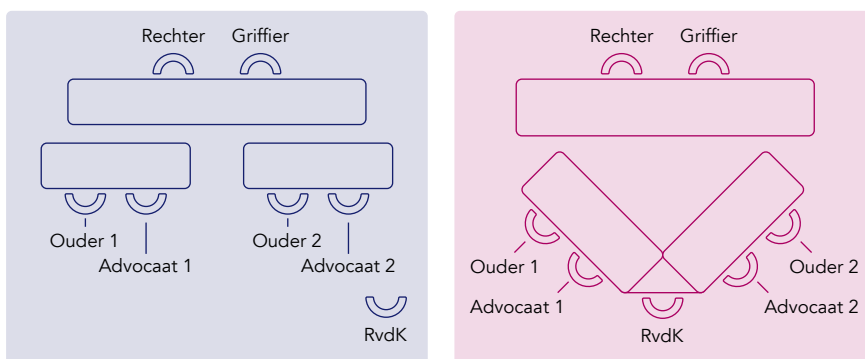
- Het gezamenlijke deelnameformulier dat ouders met hun advocaat/-ten invullen ter vervanging van de (mogelijk) escalerende schriftelijke fase in een procedure op tegenspraak, waarin ouders standpunten tegen elkaar innemen in hun verzoekschriften, verweerschriften en eventuele tegenverzoek- en tegenverweerschriften;
- De andere inrichting van de zittingszaal, waarbij ouders niet langer enkel de rechter direct aankijken en de advocaten het zicht op de andere ouder vermoedelijk (zie figuur 6, links), maar waarbij iedereen elkaar tijdens de zitting kan zien, aankijken en aanspreken (zie figuur 6, rechts). In de opzet van de pilot

Onderzoekresultaten procesevaluatie

wordt onder regie van de rechter gepoogd om ouders tijdens de zitting zoveel mogelijk in onderling overleg hun geschil(len) op te laten lossen en het gesprek met elkaar aan te laten gaan.

- De snelheid waarmee de zittingen gepland werden, en;
- De verruimde zittingstijd.

Figuur 6: Links een schematische weergave van de opstelling in een reguliere zittingszaal, waarbij de rechter op een verhoging tegenover de partijen zit en de advocaten tussen de partijen in plaatsnemen. De zittingsvertegenwoordiger van de RvdK zit niet in iedere reguliere zitting op dezelfde plek; vaak wel achter in de zaal en soms aan de rand van de tafel waar de rechter en griffier plaatsnemen. Rechts een schematisch overzicht van de informele driehoekopstelling die gangbaar is bij de pilot PGTO en waarbij alle deelnemers elkaar tijdens de zitting direct kunnen zien en aanspreken.



In de volgende alinea's zullen de ervaringen en waarderingen met de verschillende elementen uit de pilot worden weergegeven.

Deelnameformulier

In het begin riep het deelnameformulier veel vragen op bij de advocatuur en werd aan de rechtbanken teruggekoppeld dat de advocaten het formulier ingewikkeld vonden. Het deelnameformulier is tussentijds ingekort, omdat de meerdere bijlagen in het document, bij het openen "een negatief en ontmoedigend gevoel" opwekten bij de advocatuur. Het document is ingekort door de bijlagen weg te halen en deze in het overzicht aan het einde van het deelnameformulier te zetten. De bijlagen

werden niet gemist, omdat de deelnemers dezelfde informatie alsnog konden aanleveren. "Daarnaast is benadrukt dat enkel ingevuld moet worden wat relevant is; het algemene deel zoals de baan van de partijen, de school van de kinderen, etc., het onderdeel over het geschil en dan alleen wat ook werkelijk in geschil is. Hierover was in het begin wel veel contact en mensen belden voor hulp."

Bij de onderwerpen die de (kinder)alimentatie en verdeling betreffen werd door rechters opgemerkt dat het beschikken over de informatie uit het deelnameformulier een groot voordeel was: 'Mensen worden gedwongen tot de kern van het conflict te komen en dat dan ook naast elkaar op te schrijven. Dit heeft veel voordelen en er volgt minder discussie over die onderwerpen. Het formulier kan heel erg helpend zijn bij het de-escaleren en het minder complex maken. Het conflict wordt teruggebracht naar de kern van de financiële punten', Rechter, Den Haag.

Vanuit de observaties van zittingen rees de vraag bij de onderzoekers of de deelnameformulieren soms ook leidden tot ontbrekende informatie op de zitting, waardoor de zaak aangehouden moest worden en stukken nagestuurd zouden moeten worden:

"Een zaak wordt in de reguliere procedure vaker aangehouden door ontbrekende informatie dan in de PGTO-zaken, omdat de screening van stukken in de standaardprocedure niet van tevoren plaatsvindt en in de PGTO-zaken wel. In de PGTO worden documenten bij binnenkomst gescreend op volledigheid en heeft de rechtbank een lijstje van stukken die zij nodig heeft. Enkel als op zitting blijkt dat er net een ander aspect speelt dan op voorhand duidelijk was, heb je aanvullende informatie nodig. Als dit niet van tevoren uit het formulier blijkt, dan vraag je dat op zitting. Van tevoren zijn we dus ook heel streng gaan zitten op wat speelt er, zijn er rapporten, etc. Ook omdat de alimentatie en verdeling maar beperkt tot de zakelijkheden in het formulier staan, dan is soms extra informatie soms nodig", Juridisch adviseur Den Haag.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Over de de-escalerende werking van het deelnameformulier:

'In de PGTO zie je veel zaken waarbij het formulier tot de-escalatie heeft geleid. De bagger komt op tafel onder regie van de rechter, niet de advocaat of ouder die het maar pagina's lang neer kan zetten. Er zijn grote verschillen tussen de zaken. Soms hebben mensen ook het idee dat de PGTO een snelle uitkomst biedt of vinden ze de financiële drijfveer aantrekkelijk. Ik denk ook dat het feit dat er in het formulier alle informatie op heel zakelijke wijze wordt verzameld, bijdraagt aan het feit dat op zitting onder regie van de rechter dan alles naar voren komt', Juridisch adviseur Den Haag.

Verwachting snelheid waarmee de zaken op zitting komen

Beide rechtbanken gaven aan dat de snelheid waarmee de zaak voor de rechter komt (op zitting binnen zes weken) werd gehaald. Waar vertraging op 'papier' ontstond, was dit te wijten aan onvolledige stukken die aangeleverd werden of verhinderdata van advocaten.

Verruimde zittingstijd

Rechters vonden de verruimde zittingstijd 'prettig' en waren van mening dat die ruimte bood voor de 'onderliggende problematiek'. Ook gaf een rechter uit Den Haag aan 'de rust die je ervaart voor het hebben van het gesprek is beter voor mijn werkplezier'.

'Er zijn zo veel elementen die de uitkomst bepalen. De advocaten en hoe zij adviseren, de mensen en hun karakter. Vanuit de rechtspraak speelt mee hoe snel zaken op zitting komen en hoeveel tijd er is. Wat de ene keer goed werkt, werkt de andere keer niet. Maar ik merk wel dat als ik veel tijd heb, ik als rechter ook rustiger ben en dat heeft een effect. Ik wil niet zeggen dat het in alle zaken kan worden opgelost, maar meer tijd is wel goed. En als je niet maanden hoeft te wachten, waarin het alleen maar verder kan escaleren. Soms heb ik ook gewone zaken waarin ik denk, dit is zoals het in de PGTO zou moeten gaan.', Rechter Oost-Brabant.

Aanwezigheid RvdK

Beide rechtbanken vonden de aanwezigheid van de Raad in de pilot fijn. Beide wezen op de verruimde tijd en (daarmee) een grotere rol voor de Raad door de ruimere mogelijkheden tot schorsing en de mogelijkheid voor de Raad om tijdens de schorsing een actieve rol te spelen. De indruk bestaat dat de ruimte voor een actievere rol van de Raad tijdens schorsingen in positieve zin heeft bijgedragen aan het bereiken van oplossingen. Daarbij kan de Raad ook concreter adviseren en *'sneller mogelijke pijnpunten benoemen'* dan in gewone zittingen. Het feit dat de Raad aan tafel zit (in plaats van achter in de zaal) is ook benoemd.

Bruggen tussen zorg en recht

De verwachting dat er beter een brug tussen zorg en recht gerealiseerd zou kunnen worden is minder uitgekomen dan verwacht. Het gevoel passende hulpverlening in te kunnen zetten is wel gehaald.

'Die verwachting is minder uitgekomen dan ik had verwacht. We hebben wel aan de voorkant, als je zag dat er problematiek was, nog steeds de stukken opgevraagd. Dat hielp wel. Aan de andere kant: de brug dat de hulpverlening ook aan tafel erbij zat, dat gebeurde wat minder. We hebben ze wel uitgenodigd, maar ze kwamen dan niet', Rechter Oost-Brabant.

Deelname advocatuur

Een pijnpunt in de pilot is dat er veel minder zaken zijn aangebracht dan verwacht. Beide rechtbanken wijzen op de vele pogingen advocaten te bereiken via bijeenkomsten met informatie over de pilot. De zaken zijn vaak aangebracht door dezelfde *'poule'* van advocaten die enthousiast waren (vaak advocaten die zelf viergesprekken hield en/of ook mediator waren), maar het is niet gelukt een bredere groep van advocaten te bereiken.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Ervaring vanuit de rechtbank met advocaten in hun 'nieuwe rol':

'Het is ook voordelig dat je vaker kan schorsen bij een zitting. De advocaten konden dan een soort bevestiging geven. Een advocaat zei een keer: misschien hadden jullie liever dat we er niet bij zaten. Maar ik denk dat het belangrijk is dat ze er wél bij zaten. Zij konden soms net dat zetje geven, de expertise. We hebben ook één keer een zaak gehad waarbij ze het gezag wilden voorleggen. In die zaak hebben we tegen de advocaten gezegd dat we dat onderdeel niet konden meenemen in de PGTO. Toen kwamen ze terug en hadden ze het gezag samen geregeld.', Rechter Oost-Brabant.

Kindgesprekken en steunfiguur

De intentie was vanaf de start van de pilot om kinderen vanaf twaalf jaar (net als in de reguliere procedure) standaard op te roepen, met het voornemen deze leeftijd te verlagen gaandeweg de pilot. Beide rechtbanken gaven aan dat er veel PGTO-zaken zijn ingestroomd met jongere kinderen, waardoor de ervaringen met het horen van kinderen tussen de acht en twaalf jaar gering zijn. Het kwam wel voor.

'De intentie was om vanaf twaalf jaar standaard op te roepen, met het voornemen dit te verlagen naar tien en uiteindelijk acht jaar. Maar het is heel natuurlijk gegaan, omdat in de ene zaak veel meer kindonderwerpen waren dan in de andere en er dan toch de behoefte was om ook het kind van negen jaar uit te nodigen. Breed is er in de rechtspraak de gedachte dat het vanaf acht echt mogelijk is om het kind zelf uit te nodigen.', Juridisch adviseur Den Haag.

In de opzet van de PGTO is het ook toegestaan voor het kind om een steunfiguur mee te nemen naar het kindgesprek. Dit is een enkele keer voorgekomen bij rechtbank Oost-Brabant.

'Die steunfiguur heeft eigenlijk niets gezegd. Ik heb één zaak met een steunfiguur gehad. De tante zat erbij, maar het was vooral om de spanning bij het kind weg te nemen.', Rechter Oost-Brabant.

Procesbeginselen

Beide rechtbanken gaven aan dat de bedoeling was procesbeginselen in de PGTO te respecteren en hebben geen signalen ontvangen dat er procesrechtelijk iets niet goed geregeld zou zijn. Wel gaven rechters aan dat er aanvankelijk vanuit de advocatuur vrees was voor het waarborgen van het beginsel van hoor-wederhoor in de PGTO-procedure. Benadrukt werd hierbij dat conform de procesregels na elk gesprek wordt gevraagd of partijen het idee hadden dat goed naar hun punten was geluisterd, hetgeen het geval was. Hoger beroep is enkele keren ingesteld.

Eén advocaat voor beide ouders:

Enkel in Den Bosch is één zaak geweest, waarbij een advocaat beide ouders gezamenlijk vertegenwoordigde. Deze advocaat hield zich – ten opzichte van de zaken met twee advocaten – meer afzijdig en heeft geen standpunten aangevoerd. De inschatting van de rechter was dat het voor advocaten wellicht makkelijker is om zich te durven uitspreken als zij met zijn tweeën de zaak vertegenwoordigen. Op de vraag of het ook voor de desbetreffende rechter zelf prettiger werkte met twee advocaten antwoordde deze rechter: "Achteraf gezien misschien wel, je wilt soms dat een advocaat wat zegt, maar een gezamenlijke advocaat doet dat misschien minder snel."

Voor wie lijkt PGTO (niet) geschikt?

Rechters vonden het moeilijk aan te geven welke zaken door de problematiek of complexiteit niet geschikt zouden zijn voor de PGTO. Er kan sprake zijn van heftige emoties/beschuldigingen. 'Dan helpt de PGTO ook niet. Dan is het bijna nog heftiger omdat je in een hele kleine intieme setting zit.' Rechter Den Haag. Gewezen wordt op de rol van advocaten die de cliënten kennen en kunnen inschatten of een pilot voor hen zou kunnen werken.

'Ik ben heel enthousiast over deze pilot, maar zie ook dat er zaken zijn die niet geschikt zijn. Het afstappen van het toernooimodel is heel fijn. De regie die je hebt, de snelheid die je aan de voorkant al hebt. Alles ligt op tafel en zes weken later zitten ze er. Er zijn ook zaken waarbij mensen niet intrinsiek gemotiveerd waren om allebei naar een oplossing te zoeken. Dat is ook karakter van de personen. Dat moet een advocaat ook wel kunnen zien. Daarnaast is echt de sleutel: samenwerkende advocaten.' Rechter Oost-Brabant.

3.6.6. Toekomst PGTO

Beide rechtbanken zagen voor het succes (of juist falen) van de PGTO een cruciale rol voor de advocatuur. De advocaten zijn immers het voorportaal, die de inschatting moeten maken of ouders beter af zijn in de PGTO of de standaardprocedure en ook “bepalend zijn voor hoe de ouders binnenkomen”. Ze (h)erkennen dat de PGTO van de advocatuur een heel andere werkwijze en mentaliteit vereist, die wellicht al meegegeven zou moeten worden in de opleiding van de nieuwe generatie advocaten. Zoals genoemd, vergt een procedure waarbij de advocaten apart van elkaar hun verzoek- en verweerschriften opmaken, niet al hun kaarten op tafel leggen en uit zijn op winst voor hun cliënt een heel andere strategie dan het gezamenlijk met de andere ouder en advocaat ontleden van geschilpunten, deze opnemen in het deelnameformulier en ouders bijstaan in het gesprek waarbij met name de ouders zelf aan het woord zijn en waarbij het draait om de gedeelde belangen (het welzijn van de kinderen). Den Bosch ziet een mogelijke toekomst voor de regio, waarbij een keten wordt gemaakt van PGTO en de Gezinsadvocaat (een andere recente pilot die zich richt op de meest complexe zaken). De regie zou vanuit de gemeente moeten plaatsvinden, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op het oplossen van het geschil aan de voorkant. De gemeente maakt daarbij de inschatting of eerst hulpverlening wordt ingezet, of een gezinsadvocaat nodig is en of en wanneer een advocaat nodig is. Als er dan nog geschillen resteren dan zouden die via PGTO of de via de procedure gezinsadvocaat kunnen worden opgelost. Op die manier zou een scenario ontstaan waarbij een deel van alle scheidingszaken zou worden opgelost met de PGTO en een ander deel (de meest complexe en mogelijk geëscaleerde zaken) zou worden opgelost met de werkwijze en vertegenwoordiging van de gezinsadvocaat.

3.6.7. Conclusie en discussie

De geïnterviewde rechters gaven aan tevreden te zijn met het opzetten van de pilotprocedure. Het de-escalerende effect van het verlaten van het toernooimodel is volgens hen van groot belang. In de meeste zaken werd volgens de rechters tot een oplossing gekomen.

Over de uitvoering is er ook tevredenheid. Twee zaken werden genoemd als tegenvallend. Ten eerste de verlate en andere start door de coronamaatregelen (zittingszaal met schotten en meer afstand). De coronaperiode had ook impact op de mogelijkheid de pilot goed in de markt te zetten. Ten tweede de lage instroom van pilotzaken die voornamelijk in verband wordt gebracht met het niet bereiken van de brede groep advocaten. Op detailniveau waren de rechters tevreden met de (de-escalerende) werking van het deelnameformulier, de toelatingssnelheid, de verruimde zittingstijd en de rol van de RvdK. Wat minder uit de verf is gekomen is

beter bruggen slaan tussen zorg en recht en het horen van jongere kinderen. Er zijn ook nauwelijks zaken geweest waarbij ouders door een gezamenlijke advocaat werden bijgestaan.

Beide pilotrechtbanken zien een toekomst voor de procedure. Van belang hierbij is dat de procedure een heel andere werkwijze inhoudt voor advocaten waardoor dit een proces van lange adem kan zijn.

3.7. Kosten-batenanalyse

3.7.1. Doel

Het doel van een kosten-batenanalyse is om de effecten en kosten van een beleidskeuze zo volledig mogelijk in beeld te brengen en de effecten waar mogelijk te kwantificeren en in geld uit te drukken (monetariseren). In de praktijk blijkt het met name lastig om alle effecten van een beleidsmaatregel te kwantificeren en/of te monetariseren. De kosten-batenanalyse drukt dan een groot deel van de effecten in geld uit, maar sommige effecten niet. Deze laatste effecten worden dan in een tabel met kosten en baten weergegeven met "PM" (pro memorie) of met vraagtekens. Wel wordt dan over deze effecten andere informatie gegeven, bijvoorbeeld of het om een positief of een negatief effect gaat.

3.7.2. Methode

De kosten-batenanalyse in dit rapport betreft alle kosten en effecten voor Nederland. Dit betreft zowel inwoners van Nederland als organisaties in Nederland, alsmede overheden. Omdat alle effecten in de gehele maatschappij worden meegenomen, wordt de methode aangeduid als maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Richtlijnen van het Rijk gevolgd

De methoden die in Nederland in MKBA's worden toegepast hebben een lange geschiedenis. In het jaar 2000 verscheen een leidraad voor MKBA van infrastructuurprojecten.¹⁰⁷ Daarna werd MKBA steeds vaker ook op andere beleidsterreinen toegepast. In 2013 verscheen daarom de "Algemene MKBA-leidraad,"¹⁰⁸ gevolgd door MKBA-werkwijzers voor afzonderlijke beleidsvelden. Het kabinet heeft besloten dat de algemene MKBA-leidraad en de werkwijzers

107 Eijgenraam, C.J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G. & Verster, A.C.P. (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse. Den Haag: Centraal Planbureau.

108 Romijn, G. en G. Renes (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Onderzoeksresultaten procesevaluatie


moeten worden gevolgd bij MKBA's in opdracht van het Rijk. Eind 2023 werd de MKBA-werkwijzer justitie- en veiligheidsbeleid gepubliceerd.¹⁰⁹ Deze werkwijzer is met name van belang voor gezamenlijke toegang voor ouders, omdat het een alternatieve vorm van (of een alternatief voor) rechtspraak betreft.

De kern van de Algemene MKBA-leidraad en van de werkwijzer is een stappenplan (zie hieronder) waarin de eigenlijke kosten-batenanalyse plaats vindt in de stappen 4 (Bepalen effecten en baten) en 5 (Bepalen kosten). De andere stappen betreffen voorbereiding (stappen 1 t/m 3), varianten (stap 6) en verslaglegging (stappen 7 en 8). Stap 4 bestaat uit drie onderdelen: respectievelijk het identificeren, kwantificeren en moneteriseren van effecten om ze als baten of kosten te kunnen presenteren. Stap 5 voegt daar het bepalen van kosten aan toe.

109 Koopmans, C., R. van Eijkel, G. op 't Hoog, W. Hulsker, Y. Ritmeester, L. de Swart (2023). Kosten en baten van justitie- en veiligheidsbeleid. Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyses. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, publicatie 2023-145.

Figuur 7: Stappenplan voor maatschappelijke kosten-batenanalyses



 = MKBA als denkkader

Bron: Romijn en Renes (2013); bewerking SEO

'MKBA als denkkader'

In dit onderzoek is een 'MKBA als denkkader' uitgevoerd. Daarin worden kosten en baten wel geïdentificeerd maar niet gekwantificeerd of gemonetariseerd. Wel geven we een enkel punt een indicatie van de mogelijke omvang. Volgens de MKBA-werkwijzer justitie- en veiligheidsbeleid is een MKBA als denkkader met name geschikt als er nog slechts beperkte kwantitatieve informatie beschikbaar is over de verwachte beleidseffecten. Dat is het geval bij gezamenlijke toegang voor ouders. Veel beschikbare informatie is weliswaar relevant maar kwalitatief van aard. De beschikbare kwantitatieve informatie is gebaseerd op kleine aantallen in de pilot, waardoor effecten vaak niet statistisch significant zijn.

3.7.3. Resultaten

Deze paragraaf beschrijft de resultaten van het eerste deel van stap 4 van het MKBA-stappenplan: het identificeren van effecten. De stappen 1 t/m 3 zijn al uitgevoerd in de eerdere onderdelen van dit rapport. De probleemanalyse (stap 1) is weergegeven in de beschrijving van de achtergrond van het onderzoek. Het nulalternatief (stap 2) is de reguliere aanpak van rechtszaken met betrekking tot geschillen tussen ouders. Het beleidsalternatief (stap 3) is gezamenlijke toegang voor ouders bij scheiding.

Bij het identificeren van effecten maken we niet alleen onderscheid tussen effecten maar ook tussen de (groepen) actoren die deze effecten ondervinden. Dit biedt extra inzichten. Bijvoorbeeld een besparing op griffierechten voor ouders is tevens een even grote derving van griffierechten voor de rechtspraak, waardoor het effect voor Nederland als geheel per saldo nul is. Door de effecten niet alleen voor Nederland maar ook voor groepen actoren te laten zien, worden ook dergelijke 'verdelingseffecten' zichtbaar. En bij baten en kosten die wel optreden voor Nederland als geheel, is het relevant om te zien wie deze effecten ondervindt.

Onderstaande tabel laat de verschillende effecten zien. Dat betreft allereerst de kosten van de pilot. In de tabel is verondersteld dat deze kosten door de rechtspraak worden gedragen, maar bijdragen van anderen zijn ook denkbaar. Minder griffierechten vormt een besparing voor ouders en een derving van inkomsten voor de rechtspraak. Snellere procedures en snellere uitspraken hebben betrekking op doorlooptijden. Ouders en kinderen weten hierdoor sneller waar zij aan toe zijn. Daar staat tegenover dat de zittingsduur langer is, hetgeen voor rechtbanken en voor de Raad voor de Kinderbescherming extra kosten inhoudt en voor ouders en kinderen tijd kost en onprettig kan zijn. Ook brengt een langere zittingsduur voor ouders meer kosten van advocaten met zich mee, als zij werken op urenbasis. Als gezamenlijke toegang voor ouders bij scheiding vaker leidt tot overeenstemming tussen ouders, is dit een

positief effect voor ouders en kinderen. Dit kan tevens leiden tot minder andere rechtszaken en minder benodigde hulp vanuit de hulpverlening en kinderscherming. Daarnaast profiteren ouders en kinderen van minder tijdsbeslag van deze procedures, en zijn zij naar verwachting na de zitting vaker tevreden. Overeenstemming kan bijdragen aan meer welbevinden en empowerment en minder stress op lange termijn.

Tabel 12: Soorten kosten en baten van gezamenlijke toegang voor ouders bij scheiding

Effecten Actoren:	Recht-spraak	Ouders	Kinderen	Advo-catuur	Kinder-bescherming	Totaal
Kosten pilot (ontwikkelkosten, invoeringskosten, uitvoeringskosten)	-					-
Griffierechten	-?	+?				0
Snellere procedures		+	+			+
Snellere uitspraken		+?	+?			+?
Zittingsduur (incl. schorsingen)	-	-	-	?	-	-
Vaker overeenstemming tussen ouders		+	+			+
Minder andere procedures nodig, minder hulpverlening nodig	+	+		-	+?	+
Tijdsbeslag voor ouders en kinderen		+	+			+
Tevredenheid (korte termijn) bij ouders en kinderen		+?	+?			+?
Welbevinden, empowerment, minder stress (lange termijn) bij ouders en kinderen		+?	+?			?
Kostenbesparing bij advocaten(kantoren)				+		
Saldo	?	+?	+	-?	?	?

Onderzoeksresultaten procesevaluatie

Kijkend naar de effecten voor de verschillende (groepen) actoren (de kolommen in de tabel), zien we dat de rechtspraak zowel voordelen ondervindt van besparing op procedures, als nadelen van extra kosten en minder griffierechten. Het valt op dat met name ouders en kinderen een groot aantal positieve effecten ondervinden. Alleen de langere zittingsduur is voor hen deels een nadeel. De advocatuur heeft minder opbrengsten, waar een kostenbesparing tegenover staat. De winst van deze sector zal per saldo wellicht afnemen. De Raad voor de Kinderbescherming heeft extra kosten door een langere zittingsduur maar bespaart op kosten van hulpverlening en van het bijwonen van andere procedures. Of het saldo voor Nederland als geheel positief uitvalt, is onduidelijk omdat de positieve en negatieve effecten (nog) niet zijn gekwantificeerd.

Voorbeeld van kwantificering

Om een indruk te geven van mogelijke toekomstige kwantificering van kosten en baten kunnen de extra kosten van een langere zittingsduur worden geschat. In de pilot was de gemiddelde zittingsduur bij gezamenlijke toegang voor ouders 187 minuten en bij reguliere zaken 72 minuten¹¹⁰. Het verschil is 115 minuten oftewel 1,92 uur. De kosten van rechters en gerechtsjuristen (exclusief vertegenwoordiger Raad voor de Kinderbescherming) bestaan uit salarissen plus werkgeverspremies en werkgeversbijdragen voor pensioenen. Deze totale loonkosten per uur ontlenen we aan de Handleiding Overheidstarieven 2024 van de rijksoverheid.¹¹¹ Voor rechters gebruiken we het gemiddelde van de rijksoverheidsschalen 15 en 16; deze komen overeen met de schalen RA08 en RA09 van rechters. Voor hen geldt een uurtarief van 81,50 euro.¹¹² Voor gerechtsjuristen nemen we het gemiddelde van de rijksoverheidsschalen 8, 9 en 10; deze komen overeen met de schalen GA8, GA9 en GA10 van gerechtsjuristen. Dit komt uit op 38,33 euro per uur.¹¹³ De kosten voor de rechtbank van de extra zittingsduur zijn dan $1,92 \text{ (uur)} \times (81,50 + 38,33) = 230$ euro per zitting. Voor het totaal van de $27 + 19 = 46$ pilotzaken¹¹⁴ is dat $46 \times 230 = 10.580$ euro. Gezien de kleine omvang van de pilot zijn dit geen harde cijfers maar indicaties.

110 Zie figuur 1 in paragraaf 3.3.3 van deel II van dit rapport.

111 Ministerie van BZK, Handleiding Overheidstarieven 2024, tabel 1. We gebruiken directe loonkosten (d.w.z. exclusief overheadkosten van huisvesting, automatisering etc.) per contractuur, exclusief btw.

112 Gemiddelde van 78 euro (schaal 15) en 85 euro (schaal 16).

113 Gemiddelde van 35 (schaal 8), 38 (schaal 9) en 42 euro (schaal 10).

114 Zie deel II van dit rapport, paragraaf 3.1.2, tabel 1.

Totaalbeeld

Uit deze MKBA als denkkader kan worden geconcludeerd dat gezamenlijke toegang voor ouders vooral gunstig is voor ouders en kinderen. De advocatuur ondervindt wellicht financiële nadelen. Hoe het saldo voor de rechtspraak uitvalt, is nog onduidelijk. Het is aan te bevelen om in vervolgonderzoek te komen tot kwantificering van de voordelen en nadelen van gezamenlijke toegang voor ouders, om na te gaan hoe de balans daarvan uitvalt. Wel kan nu al worden vastgesteld dat er aanzienlijke voordelen zijn, die nadere studie rechtvaardigen.

DEEL III:
CONCLUSIE

Inleiding evaluatieresultaten

1.1. De onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie van de pilot gezamenlijke toegang is om primair de opdrachtgever, de Raad voor de rechtspraak, te informeren over het verloop en de resultaten van de pilot. De evaluatie geeft daarmee informatie op basis waarvan de Raad voor de rechtspraak beslissingen kan nemen over het continueren en eventueel opschalen van de in de pilot gerealiseerde werkwijze. Met opschaalbaarheid wordt bedoeld dat de werkwijze replicerbaar is voor andere rechtbanken. Dat is afhankelijk van de vraag of de gemeten effecten positief zijn en de kostenbatenverhouding dit rechtvaardigt.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in het oorspronkelijke en bijgestelde onderzoeksplan:

1. Hoe is de ontwikkeling van de innovatieve werkwijze verlopen?
2. Is de pilot uitgevoerd volgens plan?
3. Hoe ervaren/waarderen betrokkenen de pilot?
4. Wat is het bereik (aantallen deelnemers en uitvoerders) van de pilot?
5. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de pilot?
6. Welke aanbevelingen kunnen er aan de hand van de procesevaluatie worden gedaan voor verbetering van de pilot?
7. Wat zijn de effecten van de pilot gezamenlijk toegang op het inzetten van hoger beroep of nieuwe procedures?
8. Wat zijn de effecten van de pilot gezamenlijk toegang op ondertoezichtstellingen of wijzigingen in het gezag?
9. Wat zijn de effecten van de pilot op ouderlijke conflicten en stress, ouderlijke empowerment en acceptatie en ouderlijke welbevinden?
10. Welke neveneffecten zijn er, hoe moeten deze gewaardeerd worden?
11. Wat zijn de effecten van de pilot voor ketenpartners?
12. Is de werkwijze opschaalbaar?

Zoals reeds aangegeven in de inleiding kunnen niet alle onderzoeksvragen op dit moment worden beantwoord. Een aantal van deze onderzoeksvragen heeft betrekking op de effecten van de pilotprocedure en kan thans niet beantwoord worden. Dit betreft de vragen 7) over hoger beroep procedures; 8) over ondertoezichtstellingen en wijzigingen in het gezag en 9) over ouderlijke conflicten etc. De redenen zijn, zoals eerder uitgelegd, dat er nog geen follow-up data zijn (deze evaluatie komt daarvoor te vroeg) en deels omdat er te weinig en onvolledige data verzameld konden worden (monitoring en survey data). Ook voor de overige vragen geldt echter dat voorzichtigheid moet worden betracht bij het

Inleiding evaluatieresultaten

trekken van conclusies, vanwege tegenvallende steekproefomvang van zowel de pilot gezamenlijke toegang zélf als van de monitoring data, interviews en vooral vragenlijsten in dit onderzoek.

Wij gaan in het volgende in op de onderzoeksvragen waarbij integratie plaatsvindt van de onderzoeksverslagen uit Deel II. Eerst wordt kort ingegaan op de ontwikkeling en tussentijdse wijzigingen in de pilot (1.2.) Dit beantwoordt (deels) onderzoeksvraag 1. Daarna wordt toegelicht hoe de pilot is uitgevoerd en wordt ingegaan op de belangrijkste tegenvaller: de lage instroom van pilotzaken (1.3). Dit beantwoordt onderzoeksvraag 2 en (deels) onderzoeksvraag 5.

Daarna zullen wij onder 2. Resultaten van de procesevaluatie behandelen: het PGTO-voortraject (2.1.), de zitting (2.2.) en het eindresultaat schikking of (deel)uitspraak (2.3.). Hier worden de resultaten uit Deel II geïntegreerd meegenomen en waar mogelijk vindt er een vergelijking plaats tussen pilot en reguliere zaken. Daarna wordt ingegaan op de veronderstelling dat de pilotprocedure de-escalerend werkt (2.4.) en op de samenhang met de procesbeginselen (2.5.). Dit samen beantwoordt de onderzoeksvragen 3-6 en 10-11.

Ten slotte komt de opschaalbaarheid van de pilot aan de orde (2.6.). De antwoorden hierop berusten (mede) op de kosten-baten analyse (3.7).

1.2. De ontwikkeling van de innovatieve werkwijze

Bij de rechtbanken Den Bosch en Den Haag is de pilot tot stand gekomen in het licht van de breed gedeelde aandacht voor complexe scheidingen met kinderen. De Raad voor de rechtspraak heeft in 2016 een aantal suggesties voor de kortere en langere termijn gedaan in het 'Visiedocument Rechtspraak, (echt)scheiding ouders met kinderen'. De pilot gezamenlijk toegang ouders is als innovatieve werkwijze een uitwerking van dit Visiedocument. Verder viel de pilot onder het overkoepelende thema 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER) vanuit de Agenda van Rechtspraak 2015-2020 (aandachtsgebied complexe scheidingen).

De pilot is opgesteld door een aantal ervaren familierechters die ook uitvoering gaven aan de pilot (1.4.2020 – 1.10.2023). Daartoe was uitvoerig overleg met diverse partijen zoals de Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, advocatuur en gemeenten. Daarnaast was er overleg in de regiolabs en met de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie VWS. Dit overleg heeft plaatsgevonden voorafgaand aan en tijdens de pilot en de onderzoekers waren hierbij niet betrokken. Een mogelijk

verbeterpunt voor toekomstige pilots kan zijn om onderzoekers in een eerder stadium te betrekken, om de kans te vergroten dat kan worden uitgegaan van bestaande theorie en van ervaring en kennis uit voorgaand empirisch onderzoek. Bovendien kan dan al vanaf de start samen worden gewerkt in o.a. het formuleren van doel- en vraagstelling en het selecteren van relevante methoden en variabelen.

Ten aanzien van de in de pilot ingestroomde zaken zijn er achteraf aanwijzingen bij rechtbank Oost-Brabant dat de teams binnen de gemeenten waarmee contact is geweest binnen het Regiolab, geen enkele rol leken te spelen bij de verwijzing van zaken naar de pilot. Ook door een zittingsvertegenwoordiger van de RvdK wordt genoemd dat de pilot anders 'verspreid had kunnen worden.' Zo had de procedure al bij de beschermingstafels (gemeente) kunnen worden genoemd. Een leerelement genoemd door de rechtbank Oost-Brabant is dan ook dat het, achteraf gezien, wellicht beter zou zijn geweest om in gesprek te gaan met wijkmedewerkers die meer aan de voorkant van het conflict zaten [lees: minder geëscaleerde casuïstiek].

1.3. De uitvoering van de pilot en de instroom van pilotzaken

De pilot is grotendeels uitgevoerd volgens plan. De innovatieve elementen in de pilotprocedure zoals de versnelde toelating en op zitting komen en meer overeenkomsten tussen ouders bereiken is gehaald, zoals straks op detailniveau wordt toegelicht. Enkele aspecten van de pilot zijn (nog) niet uit de verf gekomen zoals gepland; dit betreft het plan om meer stem te geven aan kinderen en tevens het verbeteren van de samenwerking met ketenpartners. Omtrent dat laatste aspect is ook door de pilotrechtbanken aangegeven dat de verwachting beter een brug tussen zorg en recht te realiseren minder is uitgekomen dan voorzien.

Een belemmerende factor hierbij was dat vanwege de destijds geldende coronamaatregelen men later (1.4.2020) van start ging dan gepland en in de beginperiode de opstelling in de zittingszaal anders was dan beoogd. Partijen zaten afgescheiden door schotten en op meer afstand. De coronamaatregelen betekenden ook dat de pilot niet in de markt gezet kon worden zoals gewild. Zo moesten de eerste bijeenkomsten met advocaten bijvoorbeeld online gehouden worden. Uiteindelijk is in overleg met de Raad voor de rechtspraak besloten tot verlenging van de pilotperiode met een half jaar (tot 1.10.2023).

Daarnaast hebben tussentijds enkele wijzigingen in het uitvoeringsplan plaats gevonden. Vanaf het begin waren de selectiecriteria voor toelating tot de pilot in Oost-Brabant strenger dan in Den Haag (namelijk geen wijzigingsverzoeken,

Inleiding evaluatieresultaten

geen omzetting van een lopende reguliere procedure, geen gehele echtscheidingsprocedure). Vrij snel werden in Den Bosch ook wijzigingsverzoeken toegelaten (om zo meer pilotzaken te generen). Gaandeweg is overleg geweest tussen betrokken pilotrechtbanken en is bijvoorbeeld overwogen of het ook mogelijk moest worden voor mediators (in plaats van alleen advocaten en advocatenmediators) om zaken aan te brengen in de pilot. Daarvan is uiteindelijk afgezien, omdat het een drastische wijziging van het projectplan zou betekenen waarvoor meer tijd nodig was, aldus de rechtbank Den Bosch.

Een essentieel knelpunt voor de pilot is dat aanzienlijk minder zaken zijn ingestroomd dan was verwacht. De verwachting was 100-200 zaken. Ondanks de vele pogingen die de pilotrechtbanken hebben gedaan om advocaten te bereiken en ondank de verlenging van de pilot met een half jaar is het niet gelukt meer dan 46 pilotzaken te generen. De voornaamste oorzaak lijkt te liggen bij het niet bereiken van de brede kring van advocaten en ouders. Zaken werden vaak aangebracht vanuit dezelfde 'poule' van advocaten die enthousiast waren en vaak als mediator werkzaam waren. Overigens geldt de lage instroom niet alleen voor deze pilot. Ook de instroom in andere MER-pilots valt tegen.¹¹⁵

In het volgende gaan wij in op deelaspecten van de procesevaluatie waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het PGTO-voortraject, de zitting en de uitkomsten in de zaak.

115 B. Marseille, Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijke effectieve rechtspraak?, *Rechtstreeks* 3/2022, p. 44.

Resultaten procesevaluatie

2.1. PGTO-voortraject

Keuze voor en doel van de PGTO

Uit de interviews met advocaten en ouders komt naar voren dat de keuze voor de pilotprocedure doorgaans vanuit de kant van de advocaat kwam. Ouders waren niet op de hoogte van die mogelijkheid. De keuze werd vaak gemaakt met het doel een schikking te treffen, maar ook de snelheid van de procedure werd vaak door advocaten genoemd (en daarbij de lange duur van de reguliere procedure).

Deelnameformulier

In de pilotprocedure moeten de advocat(en) van ouders de zaak inleiden door indiening van een *gezamenlijk* deelnameformulier.¹¹⁶ In dit formulier moeten partijen in neutrale bewoordingen samen een duidelijk overzicht geven van de geschilpunten die hen verdeeld houden en de onderwerpen waarover zij overeenstemming hebben bereikt. Het doel van het deelnameformulier is dat partijen (en hun advocaten) niet worden gedwongen of verleid tot het innemen van standpunten tegen elkaar en dat zij een de-escalerende proceshouding kunnen innemen.¹¹⁷

Uit de interviews met advocaten en ook die met ouders blijkt dat er veelal anders lijkt te worden omgegaan met het deelnameformulier dan beoogd werd. Het deelnameformulier werd niet door ouders samen ingevuld, maar door de advocaten of door iedere ouder apart met zijn eigen advocaat. Hoewel advocaten aangaven tevreden te zijn met het voortraject, was de meerderheid (zeer) ontevreden met het invullen van het deelnameformulier. Een meerderheid van de advocaten gaf aan dat enerzijds het formulier veel vragen bevat die zij niet relevant achten en anderzijds dat er te weinig ruimte was voor de toelichting van standpunten. Uit de interviews kan opgemaakt worden dat het formulier tijdens de pilot is vereenvoudigd en technische problemen zijn opgelost. Ook werd in individuele zaken uiteenlopend met het deelnameformulier omgegaan.

Snelheid toelating

De monitoringgegevens laten zien hoe een van de primaire doelen van de pilotprocedure, namelijk het sneller voor de rechter komen, duidelijk wordt behaald. Gemiddeld genomen zitten er tussen de 6 en 7 dagen tussen aanmelding en

116 De zaak is pas aanhangig nadat deze door de rechter is toegelaten en de papieren versie van het deelnameformulier is ingediend.

117 Van partijen wordt net als bij de reguliere procedure op tegenspraak verlangd dat zij reeds in de voorfase van de procedure een poging hebben ondernomen om er samen uit te komen.

Resultaten procesevaluatie

toelating. Wanneer rechtbanken worden vergeleken op dit aspect, zien we dat het aantal dagen tussen het indienen van het formulier in de pilotprocedure en het ter zitting komen significant lager is dan het aantal dagen tussen de indiening van het verzoekschrift en het ter zitting komen in de reguliere procedure. Uit de interviews kwam naar voren dat de advocaten en ouders zeer tevreden waren met deze toelatingssnelheid.

Kenmerken PGTO-zaken

De analyse van de monitoringgegevens van de rechtbanken laat verder een aantal verschillen zien tussen de ouders in de pilotprocedure versus de reguliere procedure. Allereerst zijn de eerste kinderen in de reguliere zaken gemiddeld significant ouder dan de kinderen uit de pilotprocedure. Daarnaast waren ouders in de reguliere procedure vaker ongehuwd, terwijl de ouders uit de pilot vaker een huwelijk of geregistreerd partnerschap hebben gehad voor de scheiding. Daarnaast hadden ouders in de pilotprocedure vaker een co-ouderschapsregeling en ouders in de reguliere procedure vaker (nog) geen regeling. Gezagsbeëindiging kwam alleen voor in de reguliere procedure.

Geschillen in de procedure

Uit de monitoringgegevens blijkt dat er gemiddeld meer geschilpunten zijn in de pilotzaken dan in de reguliere zaken (2,6 versus 1,5). De zaken binnen de reguliere procedure hebben significant vaker betrekking op geschilpunten met betrekking tot eenhoofdig of gezamenlijk gezag, terwijl die binnen de pilotprocedure significant vaker betrekking hebben op de invulling van het gezag: wijzigen van hoofdverblijfplaats, alimentatie en de afwikkeling van de (echt)scheiding: de verdeling en het huurrecht. Ook de observatiedata (van een beperkt aantal zaken) bevestigen het hoger aantal geschillen in de pilotprocedure (2-11 onderwerpen versus 1-5 onderwerpen).

2.2. PGTO-zitting

De pilot was zo ingericht dat er meer tijd ingeruimd was voor de zitting, dat deze zitting ('het gesprek') plaatsvond in een minder formele setting (driehoekopstelling van de tafels) en dat de aanpak anders was (interventies gericht op het achterhalen van emotionele belangen achter juridische geschillen, conflictdiagnose, coachmatrix).

Duur van de zitting en tijdsgebruik in de PGTO

Uit de observatiedata blijkt dat de gemiddelde duur van de pilotzitting veel langer is dan de reguliere zitting namelijk gemiddeld voor de pilotzitting 187 minuten

(tussen 98 en 345 minuten) en voor de reguliere zitting 72 minuten (tussen 50 en 88 minuten). Hoewel de pilotzittingen gemiddeld langer duren dan de reguliere zittingen is er geen duidelijke correlatie tussen het aantal onderwerpen en de lengte van de zitting, want de zaken met de meeste onderwerpen van geschil hadden een gemiddelde totale duur. Ook uit de interviews met advocaten en RvdK-zittingsvertegenwoordigers kwam naar voren dat de zittingen soms erg lang waren. Dit lijkt organisatorisch een aandachtspunt te zijn zowel voor de rechterlijke macht als de RvdK en advocaten, omdat van tevoren niet bekend is hoeveel tijd gereserveerd moet worden en omdat het lastiger is om potentieel langere afspraken in te plannen.

Tegenover de langere zittingstijd staat dat advocaten aangaven dat zij in totaal gemiddeld minder tijd besteedden aan een pilotprocedure dan aan een reguliere procedure. Voor advocaten was dit gemiddeld 7 uur minder. Daarentegen gaven de RvdK-zittingsvertegenwoordigers aan dat de PGTO-procedure meer tijd kost dan de reguliere procedure (tussen twee keer zo lang tot wel vier, vijf keer zo lang).

Rol en stijl rechters op zitting

In de geobserveerde pilotzittingen lag de regie bij de rechters. Deze openden de zitting met een kort voorstelronde en legden vaak uit hoe de zitting zou verlopen (Bijvoorbeeld: 'Ik stel u beiden [lees: ouders] straks om de beurt dezelfde vragen. U mag er ook op letten of ik me daaraan houd. ') De rechters gingen vervolgens in gesprek met de ouders en namen aan de start van de zittingen de tijd voor het in kaart brengen van de precieze problemen en verzoeken.

De stijl van de rechters werd door de observanten omschreven als 'open', 'vriendelijk', 'complimenteus' en 'oplossingsgericht'. De geobserveerde rechters leken te zoeken naar oplossingen die door beide ouders gedragen werden, zetten daartoe mediationstechnieken in en leken gericht te zijn op conflictbeheersing. Er waren ook verschillen tussen individuele rechters te herkennen: sommige rechters voerden minder strak regie dan anderen.

In de geobserveerde reguliere zittingen lag de regie ook bij de rechters. De rechters openden de zitting en de andere aanwezigen kwamen in beperkte mate aan het woord, waarbij bovendien advocaten een grotere rol hadden en de mogelijkheid tot pleiten of procederen, maar ouders juist beduidend minder aan het woord kwamen. In de geobserveerde reguliere zittingen leek de kortere zittingsduur medebepalend te zijn voor de aanpak en stijl van de rechters. In deze reguliere zittingen werden de rechters door de observanten veelal omschreven als 'streng', 'tijdbewaker', 'sturend' (vanaf de start) en 'gehaast'. Ook leek er tijdens de reguliere zittingen minder

Resultaten procesevaluatie

vaak beproefd te worden of ouders er samen uit zouden kunnen komen en gaven de rechters relatief snel aan een knoop door te gaan 'hakken' als u er samen niet uitkomt. 'Net als bij de geobserveerde pilotzaken werden bij de reguliere zittingen verschillen in de stijl van de individuele rechters waargenomen. De sfeer op zitting werd door de observanten positiever omschreven bij de zittingen waarin de rechters meer de tijd leken te hebben en/of nemen.

De rol van de rechter in de pilotprocedure werd door advocaten, de RvdK-zittingsvertegenwoordigers en ouders over het algemeen redelijk positief gewaardeerd, hoewel er ook verschillen tussen rechters werden genoemd. Op de vraag hoe de ouders de inbreng van de rechter zagen, noemden geïnterviewden woorden als 'vriendelijk', 'fijn', 'mediator-houding', 'dacht mee', 'fijne houding' en 'empathie naar beide ouders'. Enkele ouders waren minder tevreden. Met een slag om de arm lijkt de hierbij een rol te spelen in hoeverre de uitkomst in lijn was met de wens van de geïnterviewde ouder.

Rol en stijl advocaten

De rol van de advocaten tijdens de geobserveerde pilotzittingen was beduidend anders dan in de geobserveerde reguliere zittingen: de advocaten krijgen in de PGTO-setting namelijk niet de mogelijkheid tot pleiten of procederen en aan het begin van de zitting maakten de meeste rechters duidelijk met name de ouders te willen horen. Advocaten kregen de mogelijkheid om antwoorden of informatie aan te vullen en verduidelijken, maar kregen beduidend minder vaak het woord en fungeerden in een PGTO-zitting meer als steunfiguur voor hun cliënt, dan als vertegenwoordiger.

Uit de interviews (en vragenlijsten) met advocaten blijkt grotendeels dat de advocaten tevreden waren met hun rol. Echter werd de beperkte ruimte voor juridische pleidooien door een minderheid ook als nadeel genoemd. Ook door meer advocaten die positief waren over de pilotprocedure werd gesteld dat sommige juridisch complexe zaken juist om deze reden niet geschikt waren voor de pilotprocedure.

Schorsing en de rol van de RvdK in de PGTO

De zittingsvertegenwoordigers vonden dat hun rol in de zitting voldoende of grotendeels duidelijk was (meer tijd, meer schorsingen en meer mogelijkheid tot bemiddeling tijdens de schorsing). Uit de observatiedata blijkt dat er meer werd geschorst in de pilotzaken in vergelijking met reguliere procedures (twee keer versus een keer) en dat er bovendien langer werd geschorst (de eerste gemiddeld 23 minuten en de tweede 14 minuten versus 6,5 minuten). Uit de

observatiedata en uit de interviews met zittingsvertegenwoordigers blijkt ook dat zittingsvertegenwoordigers in de pilotzittingen een actiever rol spelen op de zitting en tijdens de schorsingen dan in de reguliere procedure.

Opstelling en input ouders in de PGTO

Ouders hebben in de geobserveerde pilotzittingen in vergelijking tot de geobserveerde reguliere zittingen een grotere rol: waar in de standaardprocedure met name de advocaten het verhaal en de standpunten van de ouders vertegenwoordigen, vroeg de rechter tijdens de pilotzittingen met name aan de ouders naar hun verhaal en wensen. Doordat de rechter steeds dezelfde vragen aan beide ouders stelde, leek er ruimte te ontstaan om niet alleen hun eigen verhaal en wensen te uiten, maar ook om naar het perspectief van de andere ouder te luisteren. Doordat ouders zelf voor een aanzienlijk deel van de tijd aan het woord waren, kwam het maar weinig voor dat er in juridisch jargon werd gesproken en werden gevoelens, zoals spanning voor de zitting maar ook emoties over het verleden en hoe het nu gaat met de kinderen, gedeeld.

Voor de effectiviteit van een pilotzitting lijkt een voorwaarde te zijn dat ouders bereid zijn om oplossingsgericht met de geschilpunten aan de slag te gaan. Merkbaar voor de observanten was dat de financiële afwikkeling van een scheiding, zoals de verdeling van goederen (en huisdieren) en de bepaling van de hoogte van de (kinder) alimentatie, een zakelijker houding teweeg kon brengen. De overgang naar financiële onderwerpen leek bij sommige ouders en hun advocaten een omschakeling naar zakelijker onderhandelen en verharding teweeg te brengen, terwijl deze onderwerpen bij andere geobserveerde zaken in constructief overleg werden opgelost.

Kindgesprek

Een doel van de PGTO was meer ruimte te geven aan de stem van de minderjarige. Beoogd werd gaandeweg de pilot ook jongere kinderen (vanaf 8 jaar) uit te nodigen voor een kindgesprek. Verder zijn twee contextfactoren aangepast. Ten eerste wordt het kindgesprek ingepland op een andere dag dan de zittingsdag van de ouders (hoe dit in de reguliere procedure wordt geregeld verschilt per rechtbank). Ten tweede kunnen minderjarigen een steunfiguur meenemen naar het kindgesprek (dit is een nieuwe figuur in de pilotprocedure en komt niet voor in de reguliere procedure). In slechts twee gevallen van de pilotzaken was een steunfiguur van het kind bij het kindgesprek aanwezig.

In de monitoringsgegevens viel op dat er in de controlezaken vaker sprake was van kindgesprekken dan in de pilotzaken. Dit verschil is er ook nog als gecorrigeerd wordt

voor de leeftijd van het eerste kind (die significant hoger lag voor kinderen in de controlezaken). Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar, waaronder het feit dat het streven was om pas gaandeweg de pilot vaker een kindgesprek met jongere kinderen te voeren. Ook kan er verschil tussen de PGTO en reguliere procedure zijn in de wens van kinderen om een gesprek te voeren. Wellicht zijn kinderen in de pilotprocedure daartoe wat minder geneigd, of houden ouders dit af.

2.3. Uitkomst in de PGTO: Schikking of (deel)uitspraak

Een doel van de pilot was dat ouders (meer) overeenstemming bereiken in de procedure onder begeleiding van de rechter. Dit streven is gehaald. In de pilotprocedure werd veel vaker geheel (37% versus 18,1%) of op onderdelen (54,3% versus 14,5%) geschikt dan zaken in de reguliere procedure, zo blijkt uit de monitoringdata. Dit blijkt ook uit de observatiedata en uit de respons van advocaten en RvdK-zittingsvertegenwoordigers. Er werden 'goede afspraken' gemaakt en ouders voelden zich meer gehoord. Dit is een belangrijk en significant verschil tussen de pilotprocedure ten opzichte van de reguliere procedure.

Mondelinge uitspraak

Als de geschillen door de ouders op de zitting niet worden bijgelegd en de rechter uitspraak moet doen, kan de rechter in de pilotprocedure dat direct mondeling ter zitting doen. Dit volgt uit de procesreglementen voor de pilotprocedure¹¹⁸ en uit een afspraak onder de pilotrechters om zoveel mogelijk direct mondeling uitspraak te doen. In hoeverre dit een factor is die de acceptatie van de uitkomst positief kan beïnvloeden, is moeilijk te beoordelen, nu daarvoor niet de benodigde data verzameld konden worden. Uit een deel van de data blijkt wel dat de snelheid van de zaak (met daarbij een lange zitting en direct mondelinge uitspraak) ook kan leiden tot het gevoel bij ouders overvallen te zijn. Voorstelbaar is dat een lange zitting tot vermoeidheid bij de ouders kan leiden waardoor de communicatie niet meer optimaal loopt. Daarbij kunnen soms onderwerpen worden besproken waar een of beide ouders achteraf gezien niet helemaal achter staan.

2.4. De-escalatie in de PGTO

Een belangrijke aanname in de pilot is dat de huidige (reguliere) schriftelijke procedure en de tijd die deze procedure in beslag neemt escalerend werken.

118 Artikel 8.1 Procesreglement rechtbank Den Haag en artikel 8.1. Procesregels rechtbank Oost-Brabant onder inleiding.

Op basis daarvan wordt verwacht dat de pilotprocedure ouders en advocaten verleidt tot het innemen van een de-escalerende proceshouding waarbij (ook) van belang is dat de ouders sneller bij de rechter komen en dat alle informatie voorafgaand aan de zitting beschikbaar is. Aangenomen wordt dat conflict tussen partijen voorkomen of beperkt worden, omdat ouders (eventueel op onderdelen) tot overeenstemming komen, dat door de juiste conflictdiagnose eerder de juiste hulpverlening kan worden ingezet en dat ouders een uitspraak van de rechter vaker zullen accepteren. Dit leidt verder tot de aanname dat (extra) schade aan de ouderrelatie wordt voorkomen dan wel beperkt en zo (extra) schade aan de kinderen voorkomen of beperkt wordt.

De gedachte achter de pilot is dat ouders die niet zelf in staat zijn hun conflicten op een goede manier op te lossen door de inrichting van de pilot (geen standpunten, volledige informatieoverdracht, meer tijd en andere aanpak) beter in staat worden gesteld om overeenstemming te bereiken. Dit lijken zoals aangegeven in de Beleidstheorie een redelijke aanname, die echter moeilijk direct te verbinden is aan de bestaande literatuur (Deel II 2.1.). Wij gaan nu in op de resultaten uit de procesevaluatie. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag over de de-escalerende werking was het van belang om de mogelijke (lange-termijn) effecten te onderzoeken m.b.t. het inzetten van hoger beroep, nieuwe (vervolg)procedures, ondertoezichtstellingen, wijzigingen in gezag en effecten op ouderlijke conflicten, acceptatie en welbevinden (onderzoeksvragen 7-9).

Op dit moment is niet mogelijk om op basis van de kwantitatieve monitoring data vast te stellen of de pilotprocedure de-escalerend werkt in die zin dat er minder hoger beroep/vervolgprocedures zijn. Ook kan er over de effecten op ouders geen antwoord gegeven worden op basis van de survey, omdat de respons te laag was.

Wat de onderzoekers als observanten in de pilotzittingen hebben gezien ondersteunt de aanname van een de-escalerend effect. De setting was anders en de sfeer op de zitting werd als 'gemoedelijk, constructief en open' beschreven, terwijl die in de reguliere zitting 'zakelijk, koud gehaast' werd genoemd. Ook hebben de observanten gezien hoe in pilotzittingen emotie en spanning van de ouders naarmate de zitting vorderde verdween of verminderde. Ook uit de interviews met professionals (advocaten en RvdK-vertegenwoordigers) volgt dat de pilotprocedure de-escalerend lijkt te werken. Als wordt gekeken naar de (kleine steekproef) van ouders die geïnterviewd zijn, dan lijkt het erop dat ouders de pilotprocedure wel waarderen, maar dat de meerderheid inmiddels verward is in nieuwe procedures of dat er sprake is van niet-naleving van de gemaakte afspraken. Hoewel niet representatief,

Resultaten procesevaluatie

geeft dit wel stof tot nadenken (ook voor vervolgonderzoek relevant) over de (tijds) reikwijdte van de-escalerende effecten.

Een door RvdK-vertegenwoordigers geplaatste kanttekening heeft betrekking op de zaakselectie in de pilot. Enerzijds waren sommige zaken te geëscaleerd vanaf het begin en anderzijds werden andere zaken te licht bevonden (gegeven de tijdsinvestering). Volgens de zittingsvertegenwoordigers is het belangrijk te kijken naar de selectiecriteria van de pilot. Hierover is ook opgemerkt dat ook binnen de reguliere procedure met meer tijd en een andere opstelling de-escalierend gewerkt kan worden.

Afsluitend kan gesteld worden dat een de-escalierend effect van de pilotprocedure breed lijkt te worden onderschreven, maar dat de effecten op termijn niet duidelijk zijn. Er zijn aanwijzingen dat gemaakte afspraken niet zonder meer bestendig zijn of nageleefd worden. Bovendien is niet duidelijk welke factoren precies verantwoordelijk zijn voor deze mogelijke de-escalatie. Is dit het gebruik van het deelnameformulier, het sneller ter zitting komen, de andere aanpak van de rechter, de andere opstelling tijdens de zitting, de ruimere tijd, de mogelijkheid van meer schorsingen, de soms grotere rol van zittingsvertegenwoordigers of juist kleinere rol van advocaten, of is het een combinatie van enkele van deze factoren? Op basis van de huidige steekproefomvang is dit helaas niet te zeggen.

2.5. Procesbeginselen in de PGTO

Het normatieve toetsingskader voor de pilotprocedure wordt gevormd door de procesbeginselen van artikel 6 EVRM en artikelen 19 e.v. Rv, zoals is behandeld in Deel II 2.4. In de pilotprocedure speelt voornamelijk het beginsel van hoor en wederhoor een rol. Een belangrijke maatregel in de pilot is de procedure in de voorfase zoveel mogelijk te ontdoen van standpunten. De standpunten van partijen moeten aan bod komen op de zitting in het 'gesprek' van voornamelijk de ouders met de rechter. Het doel daarvan is af te stappen van het zogenoemde 'toernooimodel' en overeenstemming en de-escalatie te stimuleren.

De reguliere procedure op tegenspraak is echter als een toernooimodel ingericht om het beginsel van hoor en wederhoor uit artikel 19 Rv te waarborgen. Dit beginsel houdt volgens Asser/Giesen het recht in van partijen 'op het ontvangen en mogen verstrekken van informatie' en het recht om op 'de informatie van de ander te reageren en daarvoor de gelegenheid te hebben'. Ook omvat het beginsel van hoor en wederhoor de eis dat de ene partij in een procedure dezelfde kansen behoort te

hebben om haar standpunten te verdedigen als haar wederpartij, hetgeen ook wel het beginsel van 'gelijkheid der wapenen' (of 'equality of arms') wordt genoemd en dat in artikel 6 EVRM besloten ligt. Bescherming van het recht op hoor en wederhoor is een fundamentele voorwaarde voor een eerlijk proces.

Een goede invulling van het recht op hoor en wederhoor leidt tot het aanzwengelen van het debat tussen partijen en kan eraan bijdragen dat de verhoudingen (extra) op scherp worden gezet. Dit debat is wezenlijk voor de goede oordeelsvorming van de rechter en voor een evenwichtige rechterlijke uitspraak. De vraag is in hoeverre dit onder druk komt te staan in de pilotprocedure over een geschil dat partijen verdeeld houdt, vooral als de rechter een beslissing neemt. Het verschil tussen de reguliere procedure en de pilotprocedure is eerder toegelicht en de conclusie daarvan is dat het recht op hoor en wederhoor in de pilotprocedure vooral onder druk kan komen te staan doordat er minder sprake is van een processueel debat in de schriftelijke ronde, indiening van nadere stukken in de schriftelijke ronde om processtrategische redenen kan worden tegengehouden door de wederpartij, bijstand door een gezamenlijke advocaat is toegestaan en de mondelinge behandeling is vormgegeven als een informeel gesprek waarbij ouders voornamelijk zelf het woord moeten voeren.

Uit de interviews met advocaten volgt enerzijds tevredenheid met de pilotprocedure waarbij werd aangegeven dat de voor de zaak benodigde informatie voor de zitting aanwezig was, maar anderzijds was de helft van de advocaten ontevreden over de mogelijkheid toelichting te geven over de geschilpunten vanuit de juridische kant. Opgemerkt werd bijvoorbeeld: 'het juridische sneeuwt een beetje onder'. Sommige advocaten vonden dan ook dat bepaalde juridisch complexe zaken zich niet lenen voor de pilotprocedure. Als voorbeeld werden genoemd een verhuizingszaak (een van de ouders wil met het kind verhuizen) of de hele afwikkeling van een echtscheiding. Hoewel de meeste advocaten het antwoord 'nee' gaven op de vraag of zij knelpunten hadden geconstateerd in de pilotprocedure, werd door een aantal advocaten juist genoemd dat zij vinden dat er te weinig ruimte is voor het toelichten van standpunten in het deelnameformulier ofwel op zitting of door het (later) kunnen indienen van extra stukken. Dit laat zien dat onder sommige advocaten het gevoel heerst dat het hoor en wederhoor-beginsel in de knel kan komen in de pilotprocedure. Bedacht moet hierbij worden dat de geïnterviewde advocaten (vaak advocaten-mediators) zelf ook nu al voor de pilotprocedure hebben gekozen. Hoe de bredere kring van advocaten hierover denkt, is niet bekend, maar wel relevant. Het zou een reden kunnen zijn om niet voor de procedure gezamenlijke toegang te kiezen.

Het is in de pilot vrijwel niet voorgekomen dat een advocaat twee ouders vertegenwoordigde. Geen van de bevroegde advocaten had twee ouders tegelijk bijgestaan. Er was verdeeldheid over de vraag of dit verenigbaar is met de tuchtrechtelijke regels waar advocaten aan gebonden zijn. Als dat al een optie zou zijn, werd daar vooral aan gedacht als onderdeel van een advocaat-mediationtraject.

2.6. Conclusie en aandachtspunten PGTO

Samenvattend komt uit het onderzoek naar voren dat de pilotprocedure grotendeels is uitgevoerd volgens plan. Zaken kwamen significant eerder ter zitting vergeleken met zaken in de reguliere procedure, de rechter speelde een meer 'mediërende' rol en ouders kwamen meer aan het woord, er was meer tijd, er waren meer schorsingen, de zittingsvertegenwoordigers van de RvdK hadden een grotere rol, en er werd vaker een gehele of gedeeltelijke schikking bereikt. Op een aantal andere punten werd geen verschil gezien vergeleken met de reguliere procedure, vooral met betrekking tot de kindgesprekken en de samenwerking met ketenpartners. Daarnaast komt een aantal aandachtspunten naar voren, waarop hieronder wordt ingegaan.

De **selectie van pilotzaken** is een belangrijk punt van aandacht. Welke zaken zijn met name geschikt voor de pilot en hoe en bij wie wordt de pilot in de markt gezet? Het lijkt er nu op dat ouders niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Vanuit de interviews met advocaten (die in totaal 20 van de 46 pilotprocedures hebben gevoerd) is bekend dat de meeste advocaten meerdere pogingen hebben gedaan om tot meer pilotprocedures te komen (tussen drie tot wel twintig pogingen). Aangegeven werd dat de procedure niet tot stand kwam door weerstand van de tegenpartij, waarbij werd gewezen op onbekendheid met de procedure bij de andere advocaat, maar ook het verdienmodel van de advocaat werd genoemd (minder uren factureren).

De **(on)bekendheid van de procedure** bij ouders, kan mogelijk een kleine rol hebben gespeeld voor de bereidheid om deel te nemen aan de pilotprocedure. Veel ouders die nog niet eerder geprocedeerd hebben zijn ook onbekend met de reguliere procedure. Daardoor is het voor hen niet goed mogelijk om de voor- en nadelen daarvan in vergelijking met de pilotprocedure tegen elkaar af te wegen. Om ouders daarover te informeren, zouden ketenpartners kunnen worden ingeschakeld, met name ook die in het voorliggende veld, zoals gemeentelijke buurt- of wijkteams. Mogelijk zijn advocaten zelf niet altijd de eerste aangewezen personen om ouders hierover te informeren, omdat er soms andere factoren een rol spelen bij de keuze voor de procedure, waaronder financiële factoren. Met betrekking tot die financiële

factoren, zou een meer uitgebreide doorrekening van de totale kosten van de pilotprocedure in vergelijking met de reguliere procedure meer inzicht kunnen geven.

Zaakselectie kan ook betrekking hebben op de uitkomsten in de zaak. Het lijkt erop, in ieder geval bij de rechtbank Den Haag, dat de instroom van meer complexe zaken gaandeweg de pilot ook tot minder overeenstemmingen heeft geleid en dat deze zaken vanuit de zittingsvertegenwoordigers van de RvdK ook als minder geschikt werden gezien voor de pilot. Meer in zijn algemeenheid is bovendien aan de beschikbare data te zien dat de PGTO-zaken in diverse opzichten verschillen van de zaken in de reguliere procedures. Gemiddeld genomen lijken de zaken in de PGTO wat minder complex en vaker in de beginfase van de scheiding plaats te hebben. Dit maakt dus ook dat uitspraken over de 'effectiviteit' van de PGTO vergeleken met de reguliere procedure met grote voorzichtigheid moeten worden bezien. Zeer tegenvallende respons in de pilot en in het onderzoek onderstrepen dit nog verder.

Een punt van aandacht is verder dat de pilotprocedure **bemensing en (tijds)planning** vereist. De gemiddeld lange zittingen maken dat een half dagdeel zowel door de rechter/griffier als voor de advocaten, RvdK-zittingsvertegenwoordigers en ouders moeten worden uitgetrokken. Voor de ketenpartner RvdK blijkt ook dat de zaak (en niet alleen de zitting) meer tijd vergt. Voor advocaten is de tijdsgebruik behoorlijk korter dan in de reguliere procedure (gemiddeld 7 uur). Hier bestaat een kans dat er minder uren werk is voor de advocaten, wat mogelijk ook van invloed kan zijn op het aanbrenge van zaken in de toekomst.

In zijn algemeenheid geldt dat geconcludeerd kan worden dat een pilot zoals deze aanzienlijk **meer tijd** vergt dan in dit geval was uitgetrokken. Wellicht zou ook in een eerdere fase de bredere kring van familierechtadvocatuur kunnen worden betrokken, om in gezamenlijkheid met de rechtbanken te kijken welke zaken wel en welke minder geschikt zijn en om de wenselijkheid van een alternatief voor het toernooimodel breder gedragen te hebben. Juist bij dit aspect zou wellicht ook meer wisselwerking tussen ketenpartners en advocatuur een belangrijk punt van verbetering kunnen zijn. De beoogde verbetering van de samenwerking tussen rechtbanken en ketenpartners zou dus nog breder kunnen worden ingezet, om het draagvlak en het inzicht in de relevantie van een alternatieve procedure te vergroten.

Opschaling

Wij gaan hier in op de mogelijkheid dat de pilot gerealiseerde werkwijze wordt uitgebreid tot andere rechtbanken ofwel landelijk wordt ingevoerd (opschaling). Met opschaalbaarheid wordt bedoeld dat de werkwijze replicerbaar is voor andere rechtbanken en dat is afhankelijk van de vraag of de gemeten effecten zodanig positief zijn en de kostenbatenverhouding dit rechtvaardigt. Dit betreft het antwoord op onderzoeksvraag 11.

Wij kunnen voorzichtig concluderen dat de werkwijze replicerbaar is en maatschappelijke voordelen kan meebrengen doordat ouders meer tot overeenstemming lijken te komen en de procedure sneller is. Hoewel het (nog) niet vaststaat wat op de langere termijn de effecten van de procedure zijn, lijken de voordelen ervan breed te worden gedeeld onder de rechters en ketenpartners, advocaten en RvdK-zittingsvertegenwoordigers.

De nieuwe werkwijze, het afstappen van het toernooimodel, vraagt echter een wezenlijk andere werkwijze van rechters en advocaten. Wellicht is dit een werkwijze die niet iedereen evenveel 'past'. Ook vergt het naar ons inzicht verder doordenken over wat het uitrollen van deze werkwijze voor de beide beroepsgroepen betekent en hoe dit van invloed is op bestaande verdienmodellen. In dit verband is ook onze eerdere opmerking over samenwerking met ketenpartners en bekendheid van de pilotprocedure relevant. Van belang hierbij is dat er al een personeelstekort is in de rechterlijke macht. Voor het uitrollen van de procedure is vereist dat er voldoende administratieve krachten zijn zowel voor de versnelde toelating als voor het reserveren van zittingstijd binnen zes weken en ook voor het geven van een mondelinge uitspraak ter zitting is tijd vereist. Daarnaast is het relevant om na te gaan of de RvdK voldoende zittingsvertegenwoordigers kan aanleveren.

Het is verder van belang om de werkwijze goed in de 'markt te zetten', waarbij de selectiecriteria meer toelichting krijgen en ook dat strategisch wordt nagedacht over welke zaken geschikt zijn met het oog op de tijdsinvestering (niet te licht – niet te complex). Daarbij is het ook belangrijk om na te gaan door wie en hoe de zaken worden aangebracht; daarbij is bekendheid met de pilotprocedure van belang, bij zowel ouders, advocaten als in het voorliggende veld (o.a. gemeente).

Binnen de pilot was sprake van een aanzienlijk aantal verschillen in voortraject, aanpak en afronding van de procedure in vergelijking met de reguliere procedure. Doordat tegelijkertijd diverse factoren varieerden, kunnen geen uitspraken worden gedaan over het belang van de individuele factoren. Zo werd door een zittingsvertegenwoordiger van de RvdK genoemd dat reguliere zaken ook

met een andere opstelling zouden moeten experimenteren (dat wil zeggen de mediationopstelling). Op deze wijze zou – bij het constant houden van de andere factoren – inderdaad nauwkeuriger kunnen worden onderzocht in hoeverre dit aspect heeft bijgedragen aan de voorzichtige positieve bevindingen van deze pilot. Bijvoorbeeld doordat ouders wellicht al meer begrip voor elkaar hebben als zij elkaar aan kunnen kijken. Op vergelijkbare wijze zou kunnen worden onderzocht of een andere opstelling van de rechter zorgt voor een ‘verzachting’ van de sfeer, of dat een verruiming van de tijd ter zitting bijdraagt aan meer dialoog tussen ouders onder regie van de rechter, en zodoende aan meer gezamenlijk gedragen oplossingen. Zo zijn er meer potentieel werkzame factoren in de pilot, waarvan we kunnen aannemen dat ze een rol kunnen hebben gespeeld bij de relatief gunstigere uitkomsten tot nu toe, maar waarvan we niet weten of ze elk voor zich werkzaam zijn of in combinatie met elkaar.

Ten slotte is bij mogelijke voortzetting van de pilotprocedure van belang om te overwegen om iets meer standpunten van advocaten toe te laten, om zo recht te doen aan het hoor en wederhoor-beginsel. Hoewel dit haaks staat op de pilotaannames en -werkwijze, is te voorzien dat dit voorlopig een punt is onder (een deel van) advocaten, om wel of niet voor de pilotprocedure te kiezen.

Kosten-baten analyse

Gezien de beperkte omvang van de pilot gaat de kosten-baten analyse om een ‘MKBA als denkkader’. Daarin worden kosten en baten geïdentificeerd maar (nog) niet in geld uitgedrukt. Wel wordt aangegeven welke partijen (stakeholders) de kosten en baten ondervinden. Wat hieruit volgt is dat de procedure gezamenlijke toegang voor ouders vooral gunstig is voor ouders en kinderen in vergelijking met de reguliere procedure. Voordelen die naar voren komen zijn dat de griffierechten lager zijn voor de ouders, dat procedures (en uitkomsten) sneller zijn en dat er vaker overeenstemming wordt bereikt. Wellicht leidt dit tot grotere tevredenheid en welbevinden bij ouders en kinderen (op de korte termijn) en zijn andere procedures en hulpverlening minder nodig. Het tijdsbeslag voor ouders en kinderen wordt als voordeel gezien met de kanttekening dat de langere zittingsduur extra tijd vergt en eventueel extra advocatenkosten meebrengt als de advocaat op urenbasis werkt. Hierbij moet nogmaals als kanttekening worden aangegeven dat er sprake is van selectie, waardoor uitkomsten van de PGTO-procedure niet zonder meer vergelijkbaar zijn met die van de reguliere procedure. Onduidelijker is het beeld voor andere actoren dan de ouders. Voor de rechtspraak geldt dat hoe het saldo uitvalt nog onduidelijk is. Wellicht volgen er minder andere procedures, maar hier tegenover

staan de langere zittingsduur bij de procedure gezamenlijk toegang ouders en de lagere griffierechten.

Voor de ketenpartners is het beeld onduidelijk. Voor de advocatuur geldt dat de procedure minder opbrengt maar daartegenover staat ook een kostenbesparing. Wellicht neemt de winst van deze sector af. Voor de Raad voor de Kinderbescherming geldt dat de langere zittingsduur extra kosten meebrengt, maar hiertegenover staat (wellicht) een besparing van kosten op hulpverlening en het bijwonen van andere procedures.

Algemeen kan geconcludeerd worden dat het saldo in zijn totaliteit nog onduidelijk is, omdat de positieve en negatieve effecten (nog) niet zijn gekwantificeerd. Vervolgonderzoek wordt aanbevolen om te komen tot kwantificering van de voordelen en nadelen van de procedure gezamenlijke toegang voor ouders, om na te gaan hoe de balans daarvan uitvalt. Daartoe zijn meer casussen nodig en ook meer informatie vanuit de rechtbanken. Wat wel nu al is vastgesteld is dat er aanzienlijke voordelen zijn, die nadere studie rechtvaardigen.

Tot slot

Zowel uit het pilot onderzoek als uit de verkorte kosten-baten analyse komt naar voren dat er aanwijzingen zijn voor positieve gevolgen van de PGTO-procedure ten opzichte van de reguliere procedure. Deze gevolgen lijken echter niet voor alle betrokkenen in gelijke mate te gelden en bovendien zijn nog geen uitspraken mogelijk over mogelijke langere termijn gevolgen (in termen van vervolgpcedures, hoger beroep en gezagswijziging). Ten slotte kunnen er geen uitspraken worden gedaan over het belang van de individuele werkzame factoren van de pilot in vergelijking met de reguliere procedure doordat deze niet toetsbaar waren op basis van de onderzoeksopzet en de daarmee verkregen data.

Bijlagen

Bijlage 1:	Observatieschema
Bijlage 2:	Vragenlijst advocaten interviews
Bijlage 3:	Vragenlijst advocaten survey
Bijlage 4:	Vragenlijst RVDK medewerkers
Bijlage 5:	Vragenlijst ouders
Bijlage 6:	Vragenlijst pilotrechters

Bijlage 1: Observatieschema

Observator:

Aanwezigen (*rol plus m/v*)

Algemene gegevens

Datum:

a:

Rechtbank:

b:

Zaaknummer:

c:

Conditie:
Controle / PGTO

d:

Duur zitting:
begintijd

e:

eindtijd

f:

Schorsing:
Ja/Nee

g:

h:

Lengte schorsing:

Informatie vooraf:

<p>Type procedure <i>Echtscheiding, gezag/omgang?</i></p>	
<p>Aard van het geschil/ zaakskenmerken</p>	
<p>Ernst van het geschil <i>Subjectieve inschatting</i></p>	
<p>Zaelopstelling <i>Eenvoudig schema</i></p>	
<p>Kinderen: <i>Aantal, geslacht en leeftijd indien genoemd</i></p>	
<p>Gezag <i>Gezamenlijk, eenhoofdig, geen</i></p>	
<p>OTS <i>Plus evt. aanvullingen</i></p>	
<p>Hoofdverblijf</p>	
<p>Omgang <i>Beschrijving</i></p>	
<p>Hulp <i>Was of is er hulp aan ouders en/ of kind; kort de kenmerken</i></p>	
<p>Welk onderwerpen? <i>Wat komt er aan bod tijdens de procedure – doel e.d.</i></p>	
<p>Rol rechter <i>Korte omschrijving bijv. sturend, bemiddelend, oplossingsgericht, doet concrete voorstellen, incl. korte toelichting en evt. voorbeelden</i></p>	
<p>Ouder 1 m/v <i>Trefwoorden en o.a. kort wat verbale en non-verbale kenmerken, emoties, rol in de communicatie, evt. concrete voorbeelden die opvallen</i></p>	

Bijlage 1: Observatieschema

Ouder 2 m/v <i>Trefwoorden en o.a. kort wat verbale en non-verbale kenmerken, emoties, rol in de communicatie, evt. concrete voorbeelden die opvallen</i>	
Advocaat 1 <i>Trefwoorden zoals stijl, inbreng, andere kenmerken</i>	
Advocaat 2 <i>Trefwoorden zoals stijl, inbreng, andere kenmerken</i>	
Persoon ... <i>(Bijv. jeugdbeschermer, raadsonderzoeker)</i> <i>Trefwoorden zoals rol, stijl, inbreng, andere kenmerken</i>	
Persoon ... <i>Trefwoorden zoals rol, stijl, inbreng, andere kenmerken</i>	
Sfeer algemeen	
(Deel)afspraken gemaakt?	
Vervolg?	

Opmerkingen:

Bijlage 2: Vragenlijst advocaten interviews

Topic/vragenlijst Advocaten Pilot Procedure Gezamenlijke Toegang Ouders

Inleidend:

1. Gespecialiseerd familierecht advocaat?
2. vFAS lid?
3. Aantal PGTO-procedures?
4. Welke rechtbank?
5. Zijn er pogingen gedaan die niet tot een procedure hebben geleid?
6. Rol: advocaat of advocaat/mediator?

De ervaring met de PGTO-procedure:

1. Hoe bent u op de hoogte gekomen van de pilot en was het (voornamelijk) een keuze van u of de cliënt(en)?
2. Met welk doel is er voor de PGTO-procedure gekozen (snelheid, kosten en/of de mogelijkheid tot schikking)?
3. Bent u tevreden met het voortraject (invullen deelnameformulier, toelating, snelheid inplannen zitting)?
4. Was alle benodigde informatie over de geschilpunten voor of op de zitting beschikbaar?
5. Is het voldoende mogelijk in de procedure toelichting te geven over de inhoudelijke geschilpunten vanuit de juridische kant?
6. Bent u tevreden over het verloop van de zitting (en de lengte ervan)?
7. Bent u tevreden over de schorsing(en), met (evt.) door de rechter meegekregen opdrachten en uw rol daarin?
8. Bent u tevreden over de uitkomsten in de procedure (schikking/beslissing)?
9. Draagt de procedure volgens u bij aan een de-escalatie van conflicten tussen partijen?
10. Hoe heeft u de samenwerking met de andere advocaat ervaren?
11. Wat vond u van de rol van de zittingsvertegenwoordiger vanuit de RvdK?
12. Vindt u dat een advocaat beide partijen kan representeren in een PGTO-procedure?
13. Hebt u knelpunten geconstateerd ten aanzien van procesbeginselen (denk bijvoorbeeld aan het recht op: toegang tot de rechter, een eerlijk proces, hoor en wederhoor, de motiveringsplicht).

Bijlage 2: Vragenlijst advocaten interviews

Vergelijking PGTO met reguliere procedure:

1. Kunt u een schatting geven van het tijdsgebruik in de PGTO-procedure in vergelijking tot de reguliere procedure?
2. Wat is uw uurtarief?
3. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de PGTO-procedure (voor u en de cliënt(en))?
4. Stel dat deze cliënt(en) voor een reguliere procedure had gekozen, wat zouden dan de grootste verschillen volgens uw inschatting zijn geweest?
5. Stel de procedure wordt landelijk ingevoerd. Wat is volgens u nodig om het gebruik van de procedure onder advocaten en onder ouders te stimuleren?

Bijlage 3: Vragenlijst advocaten survey

Vragenlijst advocaten

1. Hoe bent u op de hoogte gekomen van de pilot en was het (voornamelijk) een keuze van u of de cliënt(en)?
2. Met welk doel is er voor de PGTO-procedure gekozen (snelheid, kosten en/of de mogelijkheid tot schikking)?
3. Bent u tevreden met het voortraject (invullen deelnameformulier, toelating, snelheid inplannen zitting)?
4. Was alle benodigde informatie over de geschilpunten voor of op de zitting beschikbaar?
5. Is het voldoende mogelijk in de procedure toelichting te geven over de inhoudelijke geschilpunten vanuit de juridische kant?
6. Bent u tevreden over het verloop van de zitting (en de lengte ervan)?
7. Bent u tevreden over de schorsing(en), met (evt.) door de rechter meegekregen opdrachten en uw rol daarin?
8. Bent u tevreden over de uitkomsten in de procedure (schikking/beslissing)?
9. Draagt de procedure volgens u bij aan een de-escalatie van conflicten tussen partijen?
10. Hoe heeft u de samenwerking met de andere advocaat ervaren?
11. Wat vond u van de rol van de zittingsvertegenwoordiger vanuit de RvdK?
12. Vindt u dat een advocaat beide partijen kan representeren in een PGTO-procedure?
13. Hebt u knelpunten geconstateerd ten aanzien van procesbeginselen (denk bijvoorbeeld aan het recht op: toegang tot de rechter, een eerlijk proces, hoor en wederhoor, de motiveringsplicht).

Bijlage 4: Vragenlijst RVDK medewerkers

Topic/vragenlijst telefonisch interview Raadsmedewerkers PGTO

Inleidend:

1. Functie bij de Raad voor de Kinderbescherming?
2. Ervaring in zijn algemeenheid als zittingsvertegenwoordiger vanuit de Raad?
3. Hoeveel PGTO-procedures bijgewoond als zittingsvertegenwoordiger? (schatting)
4. Ter vergelijking: hoeveel 'standaard' procedures meegemaakt? (schatting)
5. Welke rechtbank?

De ervaring met de PGTO-procedure:

1. Op welke manier bent u geïnformeerd over de PGTO-procedure?
2. Hoe bent u betrokken bij de de pilot? (m.a.w. hoe was de selectie vanuit de Raad?)
3. Bent u of anderen binnen de RvdK betrokken bij de opzet van deze pilot?
4. Wat was uw algemene indruk voorafgaand aan uw 1e PGTO-zitting?
5. Wat is uw mening over het voortraject (deelnameformulier, toelating, snelheid zitting)?
6. In hoeverre was u voorafgaand aan de zitting op de hoogte van de inhoud van de zaak? (Plus: op welke moment en op welke manier werd u op de hoogte gesteld?)
7. Was het voldoende duidelijk wat uw rol was bij de PGTO-zittingen? Kunt u toelichten wat uw rol was? Bent u hier tevreden over?
8. Sprak u doorgaans n.a.v. een vraag van de rechter of was dit soms ook op eigen initiatief tussendoor, of n.a.v. een vraag van een advocaat of ouder? (plus doorvragen)
9. Is het voldoende mogelijk tijdens de PGTO-zitting een effectief en duidelijk pleidooi te houden ten aanzien van de onderwerpen die aan bod kwamen? (plus vervolgvragen)
10. Wat vond u van de mogelijkheid van schorsingen en wat was uw rol daarin?
11. Bent u gemiddeld genomen tevreden over het verloop van de zitting (en de lengte ervan)?
12. Bent u gemiddeld genomen tevreden over de uitkomsten in de procedure (schikking/beslissing)?
13. Draagt de procedure volgens u bij aan een de-escalatie van conflicten tussen partijen?
14. Hoe heeft u de samenwerking met rechter, griffier en advocaten ervaren?

Vergelijking PGTO met reguliere procedure:

1. Kunt u een schatting geven van het tijdsgebruik in de PGTO-procedure in vergelijking tot de reguliere procedure?
2. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de PGTO-procedure (voor u en de cliënt(en))?
3. Stel dat deze cliënt(en) voor een reguliere procedure hadden gekozen, wat zouden dan de grootste verschillen volgens u zijn geweest?
4. Stel de procedure wordt landelijk ingevoerd. Wat is volgens u nodig om het gebruik van de procedure onder advocaten en onder ouders te stimuleren?

Bijlage 5: Vragenlijst ouders

Topic Lijst Interviews Ouders PGTO

- Voorstellen (naam, functie, locatie)
 - ... van de Universiteit Utrecht
 - Ik bel u om naar uw ervaringen te vragen over de PGTO-procedure.
 - Procedure gezamenlijke toegang ouders

- **Korte introductie & toelichting**
 - Allereerst wat informatie over dit interview
 - Onderzoekdoel is om de standaardprocedure te vergelijken met de PGTO-procedure
 - Vragenlijsten zijn al afgenomen – interviews ter aanvulling
 - Aanzet vervolg
 - Ik ga u zo een aantal vragen stellen.
 - U kunt alles zeggen wat u wilt want het gaat om uw mening en ervaring
 - Informatie wordt vertrouwelijk behandeld.
 - Geen antwoord als u niet wil, hoeft u niet uit te leggen.
 - U mag ook stoppen met het interview wanneer u wilt.
 - Duur max 30 minuten
 - Toestemming vragen of het gesprek opgenomen kan worden
 - We gebruiken deze opname om een samenvatting van het gesprek te maken.
 - Als we deze samenvatting gemaakt hebben, wordt de opname gelijk verwijderd.
 - Deze samenvatting wordt naar u toegestuurd ter goedkeuring / u kunt deze eventueel aanvullen met informatie.
 - Heb ik uw toestemming om het gesprek op te nemen?

- **Begin: wat achtergrondgegevens:**
 - Hoe lang bent u uit elkaar met uw ex-partner?
 - Wanneer heeft u relatie gekregen? Hoelang duurde uw relatie?
 - Wie nam het initiatief tot het uit elkaar gaan (u, ex-partner, samen)?
 - Hoeveel kinderen heeft u? Hoe oud zijn uw kinderen?
 - Korte vraag over de kinderen (hoe vaak ziet u hen, bent u daar tevreden over, hoe gaat het met hen...?)
 - Hoe is het gezag geregeld / is er een ouderschapsplan / hoe is de zorg/contactregeling?
 - Was dit uw eerste procedure?
 - Zo **nee** doorvragen; ook vragen of men bekend is met de 'standaard' procedure)
 - Zo **ja** doorvragen: wat vond u van de PGTO-procedure vergeleken met de standaardprocedure?)

- **Aanleiding**
 - Wat was de reden dat de procedure gestart werd? Wat waren de onderwerpen die aan bod kwamen?
 - Rechtbank in Den Bosch of Den Haag?
 - Hoe kwam u terecht in de procedure (toeleiding... via advocaat? Overeenstemming ouders hierover)?
 - Was de advocaat bekend met de PGTO-procedure?
 - Hoe ging het invullen van het formulier? (Gezamenlijk of om de beurt)
 - Hoe snel na indienen van het formulier was de PGTO-procedure?
 - Wat vond u van deze snelheid?
 - Zijn de kinderen ook gehoord (in kindgesprekken)?
 - Zo ja, hadden ze het gevoel dat ze voldoende gehoord zijn?
 - Normaalgesproken zijn de rechter, griffier, iemand van de raad van de kinderbescherming, en vader en moeder met advocaten aanwezig bij de PGTO-procedure. Waren er nog meer mensen aanwezig?
 - Wat vond u van de inbreng / stijl van de rechter?
 - Vond u dat er voldoende tijd was om uw kant van het verhaal te doen?
 - Wat vond u van de rol van uw advocaat in deze procedure?
 - Wat vond u van de rol van de professional van de Raad voor de Kinderbescherming / andere hulpverleners?
 - Wat vond u van de sfeer van de zitting?
 - Zijn er (deel)afspraken gemaakt?
 - Was u tevreden met deze afspraken? (Of: kon u zich hierin vinden)
 - (Eventueel naar kinderen vragen; hoe denkt u dat het voor uw kinderen is?)
 - Wat was het vervolg?

- **Huidige situatie**
 - Hoe is het nu?
 - Worden afspraken nagekomen?
 - Is er n.a.v. de procedure iets veranderd in het contact met uw kinderen? (Zowel kwantitatief als kwalitatief)
 - Is er n.a.v. de procedure iets veranderd in het contact met uw ex-partner? (Zowel kwantitatief als kwalitatief)
 - Zijn er andere dingen veranderd (bijv. denkt u anders over bepaalde dingen)?
 - Hoe kijkt u terug op de PGTO-procedure?
 - Is er iets wat u achteraf anders had gedaan? (Misschien, te lange antwoorden?)
 - Zou u deze procedure aan andere ouders aanbevelen?

Bijlage 5: Vragenlijst ouders

- **Afsluiting**
 - Wilt u nog iets vragen of zeggen?
 - Nogmaals noemen de vertrouwelijkheid
 - Hartelijk dank voor uw medewerking
 - Alle goeds toegewenst.

Bijlage 6: Vragenlijst pilotrechters

Evaluatie onderzoek Procedure gezamenlijke toegang ouders

Groepsinterview Pilot Rechtbank Oost-Brabant (locatie 's-Hertogenbosch) en Den Haag

Volgens afspraak komen wij op XX langs om het groepsinterview over de PGTO-procedure te houden in het kader van ons evaluatieonderzoek. Dit interview is deel van het onderzoeksplan en heeft tot **doel** om een kwalitatieve kleuring van en inzicht in de proces- en effectevaluatie te geven. Preciezer gezegd willen wij met het groepsinterview nagaan hoe het proces kan worden geëvalueerd volgens de rechters en secretarissen. Het gaat daarbij primair om hun ervaring en waardering van het proces. Het interview vergt van uw kant weinig voorbereiding, maar voor een soepel verloop ervan kan het prettig zijn om het onderstaande vooraf door te nemen.

Praktisch

Vanuit het onderzoek zullen aanwezig zijn: Christina Jeppesen de Boer, Marit Buddenbaum en Susan Branje / Inge van der Valk. Alle drie hebben zij meerdere keren PGTO-zittingen geobserveerd en bij het interview zullen zij elkaar aanvullen m.b.t. de te stellen vragen, vanuit hun eigen observaties en expertise. Daarnaast zal een student-assistent aanwezig zijn om te notuleren. Wij zullen een conceptverslag voorleggen voor eventuele aanvullingen of correcties, voordat wij de bevindingen uit het interview verwerken in onze rapportage. Het groepsinterview zal maximaal 2 uur in beslag nemen.

Inhoudelijk

De vragen tijdens het groepsinterview zullen vooral betrekking hebben op onderzoeksvragen 3 en 5 uit het onderzoeksplan, maar wij willen ook kort de onderzoeksvragen 1 en 2 aan bod laten komen. Voor de duidelijkheid voegen wij deze vragen hieronder toe:

1. Hoe is de ontwikkeling van de pilot verlopen?

- Wie waren er bij de ontwikkeling van de pilot betrokken?
- Met toepassing van welke technieken is de pilot ontwikkeld?
- Wat waren de cruciale beslismomenten bepalend voor de aard van de pilot?
- In hoeverre was er overeenstemming tussen betrokken partijen over de gemaakte cruciale keuzes?

Bijlage 6: Vragenlijst pilotrechters

2. Is de pilot uitgevoerd volgens plan?

- Welke activiteiten zijn wel en welke niet uitgevoerd?
- Zijn de activiteiten uitgevoerd zoals ze bedoeld waren?
- Hielden de samenwerkingspartners en beslissers zich aan de afspraken?
- Waarom zijn activiteiten niet of niet zoals gepland uitgevoerd?
- Is het proces in de tussentijd bijgesteld, en zo ja, op welke punten en met welke reden?

3. Hoe ervaren/waarderen de betrokkenen de pilot?

- Hoe hebben betrokkenen het proces waarmee uitvoering wordt gegeven aan de pilot ervaren?
- Is de pilot begrepen en gewaardeerd door de betrokkenen?
- Is de pilot 'werkbaar', als in goed uit te voeren?

4. Wat zijn de succes- en faalfactoren?

- Welke factoren hebben bijgedragen aan een (niet) goede werking van de pilot? Factoren kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op: motieven en belangen van partners of initiatiefnemers, draagvlak, besluitvorming, middelen, faciliteiten, organisatiekenmerken van uitvoerders.
- Heeft de pilot ongewenste of juist gewenste onvoorziene processen op gang gebracht en zo ja, welke?
- Zijn er tijdens de uitvoering van de pilot externe gebeurtenissen geweest die (waarschijnlijk) invloed hebben gehad op het proces?

Daarnaast zouden wij kort in willen gaan op de vraag of de PGTO-procedure volgens u voldoet aan de verwachtingen en willen wij in het groepsinterview een aantal aparte aspecten van de PGTO-procedure bespreken.

