

OUT OF HOME, OUT OF RIGHT? RECHTEN VAN MINDERJARIGEN BIJ UITHUISPLAATSING

Mariëlle Bruning & Kartica van der Zon *

Samenvatting | Minderjarigen die uit huis worden geplaatst omdat zij – voor korte of langere tijd – niet meer thuis kunnen wonen, hebben bijzondere rechten die zijn vastgelegd in de VN-Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen uit 2010. Deze rechten worden via een concretisering van de belangen van het kind in het licht van het IVRK ook steeds vaker geformuleerd door het EHRM. Hieruit volgen verplichtingen voor Nederland ten aanzien van uit huis geplaatste minderjarigen en hun ouders of primaire verzorgers. In deze bijdrage wordt vanuit de procedure van uithuisplaatsing – de initiële beslissing, de tenuitvoerlegging en de beëindiging – bezien op welke onderdelen er voor Nederland nog werk aan de winkel is bij de implementatie van deze rechten.

Trefwoorden | Kinderrechten, uithuisplaatsing, jeugdzorg, jeugdbescherming.
[VN-Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen, art. 3 EVRM, art. 8 EVRM]

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2013/39

1 Inleidend

Minderjarigen horen volgens het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) thuis bij hun ouders of verzorgers. Toch is het niet altijd mogelijk om dit te realiseren. In sommige situaties waar opvoed- of opgroei problemen spelen, zijn deze problemen zo groot, dat een minderjarige – al dan niet tijdelijk – uit huis moet worden geplaatst en zo van ouders of verzorgers wordt gescheiden. Deze forse inbreuk op het recht op gezinsleven tussen kind en ouders kan in een concreet geval gelegitimeerd zijn.

Wereldwijd hebben veel minderjarigen te maken met alternatieve vormen van zorg. Schattingen gaan uit van meer dan twee miljoen kinderen¹ tot zo'n acht miljoen kinderen wereldwijd² die in een residentiële instelling verblijven. Naar schatting verblijven één miljoen minderjarigen in de Europese Unie in alternatieve zorg; zo'n 1% van alle EU-minderjarigen is uit huis geplaatst.³ Cijfers zijn echter moeilijk te geven omdat veel vormen van alternatieve zorg voor kinderen niet in kaart worden gebracht – denk bijvoorbeeld aan informele plaatsingen van een kind bij een derde op initiatief van ouders – en er geen uniforme definitie van 'alternatieve vormen van zorg' voor kinderen wordt gehanteerd. Daarbij verschilt de wijze van dataverzame-

▪ Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar Jeugdrecht en mr. K.A.M. van der Zon is PhD-fellow bij de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden.

1 UNICEF, *Progress for Children: A Report Card on Child Protection*, No. 8, september 2009, p. 19 (www.unicef.org, zoekterm: 'progress for children report card 8').

2 *Save the Children, Keeping Children out of Harmful Institutions: Why we should be investing in family-based care*, London UK: Save the Children, november 2009 (www.savethechildren.org.uk, zoekterm: 'harmful institutions').

3 *Children in alternative care. National Surveys*, EUROCHILD, 2nd Edition, januari 2010; voor dit onderzoek is informatie uit 30 EU-lidstaten bijeengebracht (www.eurochild.org, onder 'policy & action', 'children in alternative care', 'national reports').

ling; zo brengt Nederland het aantal bedden in residentiële zorg in kaart en niet het aantal minderjarigen dat daar verblijft.⁴

In het afgelopen decennium is er wereldwijd meer aandacht gekomen voor rechten van kinderen die met een uithuisplaatsing te maken krijgen en niet meer in het eigen gezin kunnen opgroeien. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zaken waar een scheiding tussen kind en ouders speelde vanwege de noodzaak tot bescherming van het kind, steeds meer nadruk gelegd op de belangen van het kind, ook als dat betekent dat de rechten van ouders daarmee in het geding komen. In 2010 werden de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (*UN-Guidelines for the Alternative Care of Children*; verder: VN-Richtlijnen) verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.⁵ Deze richtlijnen betekenen, ondanks het feit dat het gaat om een niet-bindend internationaal instrument, een belangrijke stap vooruit in de erkenning van de rechten van deze kwetsbare groep minderjarigen.⁶

De VN-Richtlijnen zijn bedoeld om de rechten van kinderen te garanderen die om welke reden ook 's nachts niet worden verzorgd door ten minste een van beide ouders (par. 29a). In de VN-Richtlijnen gaat het primair over rechten van minderjarigen die te maken krijgen met alternatieve formele zorg, maar waar aangegeven zijn de richtlijnen ook van toepassing op informele zorgvoorzieningen voor kinderen tot achttien jaar (par. 27).⁷ Eveneens zijn de richtlijnen van toepassing op jongeren die na het verlaten van zorg – ook als ze achttien jaar oud zijn – gedurende een overgangperiode verdere zorg of ondersteuning nodig hebben (par. 28).⁸ Twee groepen minderjarigen vallen niet onder de richtlijnen: minderjarigen die met het jeugdstrafrecht te maken krijgen en minderjarigen die zijn geadopteerd (par. 30).⁹ Ook kinderen die tijdelijk en vrijwillig bij familie of vrienden verblijven voor recreatieve doeleinden, vallen niet onder de richtlijnen. De VN-Richtlijnen richten zich op wetgevingsactiviteiten, beleid en uitvoeringspraktijk (par. 2).

De VN-Richtlijnen zijn in Nederland nog maar weinig bekend en in de juridische literatuur nog nauwelijks terug te vinden.¹⁰ Wij willen deze richtlijnen met deze bijdrage (meer) bekendheid geven en stellen deze dan ook centraal bij het beantwoorden van de vraag welke rechten minderjarigen hebben tijdens de verschillende fasen van uithuisplaatsing – de initiële beslissing, de tenuitvoerlegging en de beëindiging – en in hoeverre Nederland voldoet aan de verplichting om deze rechten te implementeren. Nadat nader is ingegaan op de VN-Richtlijnen, zullen wij

4 EUROCHILD 2010 (*supra* noot 3), p. 7.

5 UN Document A/RES/64/142.

6 Voor minderjarigen in het jeugdstrafrecht bestonden al verschillende VN-regelingen (de *Beijing Rules for the administration of juvenile justice*, UN GA A/resolution 40/33, 1985; *UN Guidelines for the prevention of juvenile delinquency*, UN GA A/resolution 45/112, 1990 (Riyadh Guidelines) en de *UN Minimum rules for the protection of juveniles deprived of their liberty*, UN GA A/resolution 45/113, 1990 (*Havana Rules*)).

7 Het gaat dan met name om de par. 56 en 76-79.

8 Ook kunnen de VN-Richtlijnen worden toegepast op situaties die niet onder 'alternatieve zorg' vallen, maar waar wel een verantwoordelijkheid voor kinderen geldt, zoals kostscholen, ziekenhuizen, centra voor kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap of andere speciale behoeften, kampen, de werkplek en andere plaatsen die verantwoordelijk kunnen zijn voor de zorg voor kinderen (par. 31).

9 Voor de eerste groep minderjarigen geldt dat deze reeds onder de reikwijdte van andere richtlijnen valt (zie noot 6). Voor de tweede groep geldt dat deze door (nieuwe) ouders worden verzorgd. De aanloop naar een rechterlijke adoptiebeslissing valt wel onder de VN-richtlijnen.

10 Zie o.m. C. Phillips, *Child-headed households: a feasible way forward, or an infringement of children's right to alternative care?* (diss. Leiden 2011), par. 2.7 en M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 81-86.

de rechten van minderjarigen tijdens deze fasen van uithuisplaatsing in kaart brengen aan de hand van de VN-Richtlijnen, EHRM-jurisprudentie en waar relevant andere kinderrechtendocumenten. Vervolgens zullen wij beoordelen in hoeverre Nederland deze rechten heeft geïmplementeerd en op welke onderdelen verbeteringen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn.¹¹

2 VN-Richtlijnen

In 2004 doen UNICEF en de *International Social Service* een oproep om te komen tot speciale richtlijnen voor het gebruik van alternatieve zorg voor kinderen en de voorwaarden die daarbij gelden. Het Kinderrechtencomité onderstreept in datzelfde jaar deze wens om tot noodzakelijke richtlijnen te komen en wijdt zoals genoemd zijn *Day of General Discussion* in 2005 aan kinderen zonder ouderlijke zorg. In het verslag van deze dag adviseert het Kinderrechtencomité om internationale standaarden te ontwikkelen over de bescherming en alternatieve zorg voor kinderen zonder ouderlijke zorg.¹² Een werkgroep van de *NGO-group on the CRC* ging, samen met verschillende experts, aan de slag. De Mensenrechtenraad liet in 2007 voor het eerst weten dit initiatief te ondersteunen.¹³ De definitieve tekst werd in 2009 door de Mensenrechtenraad aangenomen, die de tekst vervolgens aan de Algemene Vergadering van de VN aanbood om op 20 november 2009, de 20^e verjaardag van het IVRK, te worden aangenomen.¹⁴ De richtlijnen werden door de Algemene Vergadering ‘verwelkomd’, nu geen enkel land ter wereld bezwaar had tegen de richtlijnen.

In de VN-richtlijnen worden twee uitgangspunten onderscheiden voor alternatieve zorg voor kinderen: deze zorg moet noodzakelijk zijn (*necessity principle*) (1) en deze zorg moet voor een individueel kind passend zijn (*suitability principle*) (2).¹⁵ Anders gezegd: in beginsel hoort een kind bij zijn ouders of verzorgers en moeten alle inspanningen er in de eerste plaats op gericht zijn dat het kind onder de zorg van zijn/haar ouders kan blijven of worden teruggebracht (par. 3). Als een scheiding toch noodzakelijk is, dan heeft het kind recht op extra bescherming en zorg en moet de alternatieve zorg die wordt geboden passend zijn, waarbij minimale voorwaarden voor alle vormen van alternatieve zorg gelden (par. 11-23). Deze beginselen komen in grote lijnen overeen met de uitgangspunten die zijn af te leiden uit vaste jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van een scheiding van kind en ouders ter bescherming van het kind.¹⁶

11 Zie ook M.R. Bruning, ‘Zorg voor kinderen en het IVRK – de verhouding tussen ouders, kinderen en overheid bij jeugdzorg en jeugdbescherming’, *NJCM-Bulletin* 2005, p. 735-749.

12 Blaak e.a. 2012 (*supra* noot 10), p. 106.

13 Zie de resolutie van de Mensenrechtenraad in 2007 (A/HRC/RES/7/29, par. 20) en de resolutie van zes maanden daarna (A/HRC/RES/9/13); Cantwell e.a., *Moving Forward: Implementing the ‘Guidelines for the Alternative Care of Children’*, UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland 2012, (zie www.alternativecareguidelines.org), p. 20.

14 Resolutie A/RES/64/142 (24 februari 2010).

15 Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), hfdst. 2: dit handboek is bedoeld als toelichting op de VN-Richtlijnen, nu er eerder nog geen *Explanatory Report* of een andere vorm van toelichting beschikbaar was.

16 ‘In identifying the child’s best interests in a particular case, two considerations must be borne in mind: first, it is in the child’s best interests that his ties with his family be maintained except in cases where the family has proved particularly unfit; and second, it is in the child’s best interests to ensure his development in a safe and secure environment’; EHRM 13 maart 2012, appl. no 4547/10 (Y.C./Verenigd Koninkrijk), EHRC 2012/111 (m.nt. Bruning).

Op het moment dat de scheiding tussen kind en ouders is gerealiseerd, heeft een kind in beginsel recht op hereniging met ouders, tenzij dit niet in het belang is van het kind. Daarbij worden de belangen van uit huis geplaatste kinderen door het Hof steeds concreter geformuleerd en zorgvuldiger gewogen en de stem van het (oudere) kind serieuzer genomen. Hoewel het EHRM zich in verband met het individuele karakter van een klachtzaak niet *in abstracto* uitspreekt over de meeste wenselijke vorm(en) van uithuisplaatsing voor een kind, vallen er wel degelijk op dit punt parallellen te trekken met het *suitability principle* zoals dat uit de VN-richtlijnen voortvloeit. Hieronder gaan wij vanuit het licht van de beide uitgangspunten eerst in op de initiële beslissing tot uithuisplaatsing van kinderen, en vervolgens op de tenuitvoerlegging en de beëindiging van uithuisplaatsingen. Wij zullen de hierbij behorende rechten van minderjarigen die in de VN-richtlijnen te vinden zijn, steeds vergelijken met de relevante jurisprudentie van het EHRM.

3 *Keeping families together*

In de VN-Richtlijnen wordt het recht van een kind om bij de eigen ouders of verzorgers op te groeien, sterk benadrukt (par. 32-52). De grote omvang van de bepalingen uit de richtlijnen die gericht zijn op het beginsel *keeping families together* en de gedetailleerde instrumenten die daarvoor in de richtlijnen worden aangedragen, maken duidelijk dat de opstellers van de richtlijnen zich zorgen maakten over het groot aantal kinderen in alternatieve zorg dat daar eigenlijk niet thuishoort. Gedurende het *drafting process* is het accent steeds meer op preventie van uithuisplaatsing komen te liggen.¹⁷ Het voorkomen van een uithuisplaatsing wordt in de richtlijnen in drie niveaus onderscheiden. Primaire preventie richt zich op het in algemene zin stimuleren van ouders om zelf voor hun kind te zorgen door een passend leefklimaat te faciliteren (par. 32). Secundaire preventie houdt in dat een effectief zorgaanbod bestaat voor specifieke doelgroepen waar het risico op uithuisplaatsing van een kind extra groot is.

Ondersteuning en zorg moeten actief worden aangeboden door gezinnen te benaderen en moeten zich ook richten op extra kwetsbare groepen kinderen, zoals gehandicapte kinderen of ouders en tienermoeders (par. 34-36). Tertiaire preventie richt zich op maatregelen die worden getroffen in situaties waarin primaire en secundaire preventiemaatregelen niet hebben kunnen voorkomen dat een kind uit huis wordt geplaatst. Deze maatregelen moeten gericht zijn op de hereniging van een kind en zijn ouders of verzorgers (par. 49-52). Op dit punt komen wij later terug.

Een beslissing om een kind uit huis te plaatsen zonder instemming van ouders moet volgens de VN-Richtlijnen aan verschillende vereisten voldoen. Uit jurisprudentie van het EHRM zijn eveneens vereisten af te leiden. Financiële en materiële armoede, of omstandigheden die direct en uitsluitend aan dergelijke armoede te wijten zijn, mogen nooit de enige motivering zijn om een kind bij zijn ouders weg te halen (par. 15).¹⁸ Voordat een beslissing over uithuisplaatsing

¹⁷ Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), p. 50.

¹⁸ Zie EHRM 29 september 2006, appl. no. 12643/02 (Moser/Oostenrijk), EHRC 2006/129, par. 69-70 en EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 (Wallove & Walla/Tsjechië). In beide uitspraken concludeerde het EHRM tot een schending van art. 8 EVRM omdat niet was voldaan aan de positieve verplichting om naar alternatieven voor een uithuisplaatsing te zoeken, in situaties waarin geen sprake is van kindermishandeling; zie hierover C. Forder,

wordt genomen, moet een actueel, professioneel gezinsonderzoek hebben plaatsgevonden waarbij kind en ouders hebben geparticipeerd (par. 39-40, 65).¹⁹

Een gerechtelijke instantie moet beslissen over de vraag of de noodzaak tot uithuisplaatsing aanwezig is.²⁰ Het EHRM heeft beslist dat bij de toetsing aan de noodzaak (als onderdeel van artikel 8, tweede lid, EVRM) lidstaten zelf het beste in staat zijn om hierover te oordelen en dat daarom een ruime *margin of appreciation* geldt, waarbij het Hof slechts op afstand toetst of de lidstaat in redelijkheid tot deze beslissing kon komen.²¹ Een ruim omschreven rechtsgrond in de wet als grondslag voor de beslissing tot uithuisplaatsing is volgens het EHRM niet in strijd met het vereiste uit artikel 8, tweede lid, EVRM dat een inbreuk op gezinsleven 'bij wet moet zijn voorzien'.²² Een ruim omschreven rechtsgrond kan juist dienen om snel in te grijpen in situaties waar kinderen door de overheid beschermd moeten worden tegen een onveilige leefsituatie.

Als de bedreiging van de belangen van het kind in het gezin lijkt te worden veroorzaakt door kindermishandeling, benadrukt het EHRM dat lidstaten zelfs een positieve verplichting hebben om in te grijpen en een uithuisplaatsing van het kind te realiseren. In het afgelopen decennium heeft het Hof in verschillende zaken over (vermoedens van) kindermishandeling waarin geklaagd werd over een schending van het recht op *family life* bij een scheiding van kind en ouders geoordeeld dat artikel 3 EVRM een verplichting van de bevoegde autoriteiten inhoudt om een kind actief te beschermen. Lidstaten hebben de verplichting om actief toe te zien op mogelijk voor kinderen bedreigende situaties van kindermishandeling binnen het gezin.²³ 'The authorities, both medical and social, have duties to protect children and cannot be held liable every time genuine and reasonably held concerns about the safety of children vis-a-vis members

'Gaat het voorontwerp van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen te ver of juist niet ver genoeg – het voorontwerp getoetst aan het EVRM', in: M.R. Bruning & J. Kok (red.), *Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, Deventer: Kluwer 2008, p. 41-86. Zie ook EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (Saviny/Oekraïne), NJ 2009, 471, par. 50.

- 19 Zie ook art. 12 IVRK en par. 43-44 van het *General Comment No. 12 (The right to be heard, CRC/C/GC/12, 2009)* van het Kinderrechtencomité; par. 1, 4-5 van de *Guidelines on child-friendly justice* van de Raad van Europa uit 2010 (COE Document CM 2010/147/Add.2 final). Het EHRM benadrukt eveneens de procedurele rechten bij inbreuken op het recht op gezinsleven van kind en ouders in uithuisplaatsingsprocedures (o.m. inzage in alle stukken, ter openbare zitting mondeling horen en recht op hoger beroep); deze vloeien voort uit zowel art. 6 als 8 EVRM en gelden niet alleen tijdens de gerechtelijke procedure, maar ook daarvoor: EHRM 24 februari 1995, *Series A*, vol 307-B (McMichael/Verenigd Koninkrijk), NJ 1995, 594 (m.nt. De Boer), par. 91. Als geen sprake is van mishandeling of verwaarlozing door de ouders, is een extra zorgvuldig deskundigenonderzoek vereist en moet bij verschil tussen deskundigenadviezen extra zorgvuldig worden gemotiveerd; EHRM 26 februari 2002, appl. no. 42326/98 (Kutzner/Duitsland), *EHRC* 2003/29 (m.nt. Janssen).
- 20 Par. 47 VN-Richtlijnen; hierbij moet een mogelijkheid tot bezwaar of hoger beroep worden geboden. Zie ook o.m. EHRM 29 september 2006, appl. no. 12643/02 (Moser/Oostenrijk), *EHRC* 2006/129; EHRM 20 december 2001, appl. no. 32899/96 (Buchberger/Oostenrijk).
- 21 Zie o.a. EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (Haase/Duitsland), par. 89.
- 22 EHRM 24 maart 1988, *Series A*, vol. 130 (Olsson/Zweden) ("*Olsson I*"), par. 61a; EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (Ageyevy/Rusland), par. 121-123.
- 23 EHRM 26 november 2002, appl. no. 33218/96 (E. e.a./Verenigd Koninkrijk), *NJCM-Bulletin* 2003, p. 625-640 (m.nt. Bruning). Deze verplichting houdt in dat toereikend gezinsonderzoek, voldoende communicatie en efficiënte samenwerking tussen professionals die betrokken zijn bij het gezin worden gewaarborgd (par. 100).

of their family are proved, retrospectively, to have been misguided'.²⁴ Alleen als het gaat om een spoeduisplaatsing van een pasgeboren kind is het Hof zeer streng bij de toets of deze scheiding van kind en moeder noodzakelijk is. In beginsel is deze scheiding bij een bevalling in het ziekenhuis in strijd met de vereisten die voortvloeien uit artikel 8 EVRM, aldus het Hof.²⁵ Hoewel in par. 47 van de VN-Richtlijnen het recht op passende vertegenwoordiging in procedures van een uithuisplaatsing aan ouders wordt genoemd, wordt in par. 57 expliciet benadrukt dat kinderen in juridische procedures in rechte vertegenwoordigd moeten worden *where appropriate*. In andere kinderrechtendocumenten is ook bijzondere aandacht voor het recht van minderjarigen om in procedures waarin beslist wordt over een uithuisplaatsing ondersteund te worden.²⁶

De besluitvorming over alternatieve zorg in het belang van het kind moet zorgvuldig geschieden, liefst door een multidisciplinair team, en bij alle stappen in de besluitvormingsprocedure moet overleg met het kind plaatsvinden (par. 57). In de VN-Richtlijnen wordt uitvoerig omschreven met welke aspecten en welke verschillende belangen van het kind rekening moet worden gehouden (par. 57, 58, 60-62). Deze zorgvuldige belangenafweging moet transparant zijn en de minderjarige en zijn ouders moeten hierover worden geïnformeerd. Uit jurisprudentie van het EHRM valt ook op te maken met welke belangen en aspecten van het kind rekening moet worden gehouden.²⁷

4 Rechten van uit huis geplaatste minderjarigen

Als een minderjarige toch uit huis moet worden geplaatst, moet zorgvuldig worden geoordeeld over de concrete verblijfplek. Artikel 20 IVRK noemt vier mogelijke vormen voor alternatieve zorg – pleegzorg, residentiële zorg, adoptie en *kafalah*²⁸ – maar laat ruimte voor andere vormen. Uit de formulering van art. 20 IVRK blijkt een duidelijke voorkeur voor plaatsing in een gezinsomgeving, en dan in de eerste plaats voor zorg binnen de bredere familie.²⁹ In tegenstelling tot artikel 9 IVRK, waar het gaat om scheiding van *parents*, verwijst de Engelse tekst van het Verdrag in artikel 20 naar *family environment*. Hieruit blijkt dat oplossingen altijd in eerste

24 EHRM 30 september 2008, appl. no. 38000/05 (R.K. & A.K./Verenigd Koninkrijk); *NTM/NJCM-Bull.* 2010, p. 1017-1031 (m.nt. Bruning). Het Hof leidt uit art. 3 en 8 EVRM af dat lidstaten bij vermoedens van seksueel misbruik een positieve verplichting hebben om effectieve strafrechtelijke instrumenten te realiseren om seksueel misbruik van kinderen te bestraffen en deze in de praktijk toe te passen (EHRM 27 september 2011, appl. no. 29032/04 (M. & C./Roemenië), par. 111).

25 EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 (K. & T./Finland); EHRM 16 juli 2002, appl. no. 56547/00 (P.C. & S./Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2002, 87 (m.nt. Gerards); EHRM 17 december 2002, appl. no. 35731/97 (Venema/Nederland), *NJ* 2004, 623.

26 Zie nrs. 37-43 van de *Guidelines on a child-friendly justice van de Raad van Europa*, par. 35-37 van het *General Comment No. 12* en art. 9 lid 2 IVRK.

27 EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 (Y.C./Verenigd Koninkrijk), *EHRC* 2012/111 (m.nt. Bruning); EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (Ageyevy/Rusland), par. 147-154. Zie ook EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (Neulinger & Shuruk /Zwitserland), *EHRC* 2010/93 (m.nt. Rutten).

28 *Kafalah* is een vorm van zorg die lijkt op een permanente vorm van pleegzorg in het islamitische recht, dat geen adoptie kent.

29 Zie ook de zesde preambulaire overweging bij het IVRK en EHRM 16 juni 2010, appl. no. 28680/06 (A.D. en O.D./Verenigd Koninkrijk), waar het Hof kritisch oordeelt over het niet voldoende overweging geven aan de mogelijkheid om een minderjarige bij zijn grootouders te plaatsen in plaats van in een pleeggezin.

instantie binnen de bredere familie moeten worden gezocht.³⁰ Het derde lid van artikel 20 IVRK bepaalt vervolgens dat een plaatsing in een residentiële instelling slechts is geoorloofd als 'dat noodzakelijk is in het belang van het kind'.³¹ In de VN-Richtlijnen wordt op deze voorkeur voor een gezinsvervangende omgeving nog sterker de nadruk gelegd. Residentiële zorg moet worden beperkt tot situaties waarin dit passend, noodzakelijk en constructief is voor het kind (par. 21). Bovendien wordt expliciet genoemd dat kinderen jonger dan drie jaar het beste af zijn in een gezinsvervangende omgeving, hetgeen in overeenstemming is met de overheersende opvatting van experts op dit gebied (par. 22).³² Toch sluiten de VN-Richtlijnen plaatsing in een instelling niet uit als mogelijk beste optie voor het kind. Zo kan bijvoorbeeld gespecialiseerde zorg nodig zijn die simpelweg niet geboden kan worden in een gezinsomgeving. In de VN-Richtlijnen wordt daarom erkend dat ook zorginstellingen onderdeel uitmaken van een volledig zorgaanbod voor kinderen in alternatieve zorg.³³

Om te kunnen bepalen welke woonplek het meest geschikt is voor een kind, is het belangrijk dat duidelijke doelen worden gesteld aan de plaatsing.³⁴ Veelal zal het doel van de uithuisplaatsing gericht zijn op het herenigen van kinderen met hun familie. In de VN-Richtlijnen wordt benadrukt dat terugplaatsing van het kind zoveel mogelijk moet worden bevorderd (par. 49-52). Ook het EHRM benadrukt de positieve verplichting dat maatregelen moeten worden getroffen 'to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible'.³⁵

Om het doel van terugplaatsing te bevorderen is het belangrijk dat er regelmatig contact is tussen ouders en kinderen. Dit uitgangspunt volgt zowel uit de VN-Richtlijnen (par. 51) als uit vaste jurisprudentie van het EHRM, waarin het bevorderen van contact tussen ouders en kinderen wordt gezien als een positieve verplichting voortvloeiend uit artikel 8 EVRM.³⁶ Het Hof is zeer kritisch over plaatsingen van kinderen ver bij hun familie vandaan. Dat geldt ook voor het (ver) uit elkaar plaatsen van broertjes en zusjes.³⁷ Eventuele praktische belemmeringen

30 Zie Vučković Šahović, Doek & Zermatten, *The Rights of the Child in International Law*, Berne: Stämpfli Publishers 2012, p. 174; Blaak e.a. 2012 (*supra* noot 10), p. 324. De voorkeur voor een gezinsvervangende omgeving volgt ook uit de preambule van het IVRK, waarin staat dat elk kind voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn persoonlijkheid dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip.

31 Ook in *General Comments* van het Kinderrechtencomité wordt een duidelijke voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving herhaaldelijk benadrukt; zie nrs. 3 (par. 34), 4 (par. 23), 6 (par. 40), 7 (par. 36b), 9 (par. 45), 13 (par. 35) en 15 (par. 15).

32 Uit onderzoek blijkt dat kinderen, met name wanneer zij jonger zijn dan 3, het slechts af zijn in institutionele zorg. Zie o.m. K. Browne, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, London: Better Care Network and Save the Children 2009, p. 14; R. Johnson, K. Browne & C. Hamilton-Giachritsis, *Young children in institutional care at risk of harm. Trauma, Violence and Abuse* 2006 (1), p. 1-26 en UN Human Rights Office to the High Commissioner, *The Rights of Vulnerable Children Under the Age of Three – Ending their placement in Institutional Care*, 2011 (www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Children_under_3_webversion.pdf).

33 Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), p. 72.

34 VN-Richtlijnen par. 63.

35 EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (Ageyevy/Rusland), par. 143.

36 Zie EHRM 26 februari 2002, appl. no. 42326/98 (Kutzner/Duitsland), EHRC 2003/29 (m.nt. Janssen), par. 61. Zie ook EHRM 22 juni 1998, appl. no. 11373/85 (Eriksson/Zweden), par. 71; EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (Margareta & Roger Andersson/Zweden), par. 91 en EHRM 27 november 1992, appl. no. 13441/87 (Olsson/Zweden) ("Olsson II"), par. 90.

37 Zie EHRM 24 maart 1988, *Series A*, vol. 130 (Olsson/Zweden) ("Olsson I"). In deze zaak werden ouders en kinderen ver van elkaar geplaatst, een kind zelfs 900 kilometer bij zijn broertjes en zusjes vandaan. Het Hof achtte deze uitvoering van de maatregel in strijd met het doel van hereniging. Zie ook VN-Richtlijnen par. 17, 22 en 62.

kunnen hier niet als rechtvaardiging worden opgevoerd.³⁸ Met name wanneer het contact tussen ouders en kinderen volledig wordt verbroken, wordt op dit punt aan lidstaten een veel beperktere *margin of appreciation* toegekend dan bij de initiële beslissing tot uithuisplaatsing.³⁹ Beperkingen in het contact met familieleden kunnen alleen worden gerechtvaardigd als deze voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit (noodzakelijk in een democratische samenleving).⁴⁰ Het volledig stopzetten van het contact tussen ouders en kinderen is ingevolge het noodzakelijkheidsbeginsel alleen mogelijk als hiervoor *particular strong reasons* bestaan.⁴¹

In het licht van overeenstemming met het doel om te herenigen benadrukt het EHRM het belang van een regelmatige evaluatie.⁴² Er moet dan steeds worden gekeken of de plaatsing nog altijd noodzakelijk is; scheidingen van kind en ouders mogen niet langer duren dan strikt noodzakelijk.⁴³ Het vereiste van een regelmatige evaluatie was reeds vastgelegd in artikel 25 IVRK en wordt verder gespecificeerd in de VN-Richtlijnen. Paragraaf 67 van de VN-Richtlijnen stelt dat evaluatie 'bij voorkeur elke drie maanden' moet plaats vinden. Deze strikte invulling is – zo blijkt uit de toelichting bij de richtlijnen – opgenomen om te voorkomen dat scheidingen van ouders en kinderen langer dan noodzakelijk duren. Door elke drie maanden te evalueren wordt gepoogd om uithuisplaatsingen zo kort mogelijk te laten duren.⁴⁴

Tegelijkertijd hechten zowel de VN-Richtlijnen als ook het EHRM veel waarde aan de duurzaamheid van de plaatsing.⁴⁵ Met het oog op deze duurzaamheid moeten volgens de VN-richtlijnen niet alleen lange-termijndoelen, maar ook korte-termijndoelen worden gesteld. Op basis hiervan moet, bij voorkeur reeds voorafgaand aan de plaatsing, een plan voor het verloop van de plaatsing worden gemaakt.⁴⁶ Het EHRM stelt hierover dat het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding kan prevaleren boven het belang van de ouders op hereniging.⁴⁷ Hiervan kan ook sprake zijn als de initiële beslissing tot uithuisplaatsing niet voldeed aan de eisen van artikel 8 EVRM, maar het kind inmiddels door verloop van tijd gehecht is geraakt aan de pleegouders.⁴⁸ Ook wanneer er een verbetering is in de thuissituatie, maar nog niet

38 Idem.

39 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (Johansen/Noorwegen), NJ 1998, 324. Zie G. van Bueren, *Child Rights in Europe*, Straatsburg: Council of Europe publishing 2007, p. 134.

40 Zie EHRM 22 juni 1998, appl. no. 11373/85 (Eriksson/Zweden); EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (Margareta & Roger Andersson/Zweden) en EHRM 23 maart 2010, appl. no. 45901/05 (M.A.K. en R.K./Verenigd Koninkrijk), EHRC 2010/78, (m.nt. Forder).

41 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (Johansen/Noorwegen), NJ 1998, 324, par. 74.

42 Het belang van een periodieke evaluatie werd onder meer duidelijk in EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98, 41963/98 (Scozzari & Giunta/Italië), EHRC 2000/74, waar kinderen werden geplaatst in een instelling waar twee werknemers eerder veroordeeld waren voor seksueel misbruik. Zie J. Ferrer Riba, *Principles and Prospects for a European System of Child Protection*, 2010, indret.com, p. 20.

43 EHRM 23 september 1994, appl. no. 19823/92 (Hokkanen/Finland), par. 55. Zie Van Bueren 2007 (*supra* noot 39), p. 134.

44 Cantwell e.a. 2012 (noot 13), p. 73.

45 Zo staat in par. 12 van de VN-Richtlijnen dat een veilige en ononderbroken gehechtheid van kinderen met hun verzorgers een van de basisbehoeften van kinderen is; frequente overplaatsingen schadelijk voor het kind zijn en daarom zo veel mogelijk moeten worden voorkomen (par. 60).

46 VN-Richtlijnen, par. 61.

47 Zie EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (Haase/Duitsland); EHRM 25 november 2004, appl. no. 23660/02 (Vitters/Nederland), JIN 2005/97 en EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 (Aune/Noorwegen), EHRC 2011/16 (m.nt. Bruning). Zie ook art. 20 lid 3 IVRK.

48 Zie hierover EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (Haase/Duitsland), Zie ook E.C.C. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst*, Deventer: Kluwer 2006, p. 168.

redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze verbetering stabiel is, acht het Hof voortzetting van de uithuisplaatsing, met het oog op het belang van continuïteit in de opvoeding, gerechtvaardigd.⁴⁹

De nadruk die wordt gelegd op duurzaamheid legt een belangrijk spanningsveld bloot waar het gaat om kinderen in alternatieve zorg. Enerzijds moet de plaatsing erop zijn gericht om kinderen waar mogelijk weer terug te plaatsen bij hun eigen ouders, anderzijds kan, zeker na verloop van tijd, terugplaatsing van een kind botsen met het uitgangspunt van duurzaamheid. De VN-Richtlijnen kiezen daarom voor een flexibele benadering van het begrip duurzaamheid. Het gaat er daarbij niet zo zeer om dat de woonplek ‘voor altijd’ (of in ieder geval tot aan de volwassenheid) duidelijk is, het gaat er om dat kinderen zich op hun plek voelen in een stabiele, veilige en ondersteunende omgeving.⁵⁰

Direct gekoppeld aan de duurzaamheid van de plaatsing, is het rekening houden met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind.⁵¹ Het belang hiervan wordt sterk benadrukt in de VN-Richtlijnen (par. 16, 18, 20, 58, 62, 83 en 88). Dat geldt zowel bij het bepalen van de meest geschikte plek voor het kind, als bij het maken van een planning voor de langere termijn (par. 58 en 62). Het verplaatsen van een kind naar een ander gedeelte van de stad, nog verder, of naar een andere culturele context kan, zo volgt uit de toelichting bij de VN-Richtlijnen, worden gezien als mogelijk ontwrichtend. Kinderen in alternatieve zorg moeten de mogelijkheid krijgen zich religieus te uiten en deel te nemen aan religieuze activiteiten. Bovendien is het expliciet niet toegestaan om tijdens de plaatsing het kind aan te moedigen om van religie te veranderen (par. 88). Ook uit het EVRM kan een dergelijk uitgangspunt worden afgeleid. Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM bepaalt dat ouders het recht hebben om zich te verzekeren van die opvoeding en van dat onderwijs, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen. Hieruit volgt dat wanneer lidstaten de opvoeding van kinderen op zich nemen, zij de religieuze en filosofische overtuigingen van de ouders moeten respecteren.

Veel meer nog dan het EHRM geven de VN-Richtlijnen uitwerking aan de vereisten die gelden in alternatieve zorg. Zo is een twintigtal paragrafen besteed aan de voorzieningen in alternatieve zorg. Daarbij is niet alleen aandacht voor primaire levensbehoeften van kinderen, zoals voeding, medische zorg en een veilig onderkomen (par. 83, 84 en 91), maar ook voor bescherming van de ontwikkelingsbehoeften van kinderen, bijvoorbeeld door middel van het benadrukken van het recht op toegang tot onderwijs (par. 85), het belang van het opbouwen van een band met hun verzorgers (par. 90) en het voorzien in de religieuze en spirituele behoeften van het kind (par. 88). Ook moet, om het gevoel van eigen identiteit van het kind te bevorderen, een levensverhaal in boekvorm worden bijgehouden met daarin foto’s relevante informatie, persoonlijke voorwerpen en herinneringen (par. 100). Opvallend in de sectie van de Richtlijnen over de voorzieningen in alternatieve zorg is de aandacht voor het voorkomen van over-beschermen van kinderen.⁵² Dit komt voort uit de deelname van jongeren die ervaring hebben met alternatieve zorg aan de totstandkoming van de Richtlijnen. Zij wezen erop dat vrijheidsbeperkin-

49 EHRM 24 maart 1988, *Series A*, vol. 130 (Olsson/Zweden) (“Olsson I”).

50 Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), p. 72.

51 Vgl. art. 20 lid 3 IVRK.

52 Zo stelt par. 94 dat kinderen en jongeren gemotiveerd worden om goed onderbouwde keuzes te maken en die te verwezenlijken, rekening houdend met aanvaardbare risico’s. Par. 92 en 93, die primair gericht zijn op het beschermen van kinderen tegen respectievelijk misbruik en exploitatie, noemen dat vrijheidsbeperkingen die hieruit voortvloeien beperkt moeten blijven tot wat strikt noodzakelijk is.

gen in hun ervaring veelal meer gericht zijn op het vergemakkelijken en beschermen van de verzorgers, dan op het beschermen van de kinderen en jongeren zelf. Bovendien zouden door deze beperkingen kinderen in alternatieve zorg achterop raken bij leeftijdsgenootjes.⁵³

Een ander punt waarvoor de jongeren met ervaring in alternatieve zorg zich sterk hebben gemaakt bij de totstandkoming van de VN-Richtlijnen is het belang van nazorg (zie par. 131-136).⁵⁴ Hieruit volgt dat jongeren al tijdens de plaatsing moeten worden voorbereid op zelfstandigheid en het zichzelf staande kunnen houden in de maatschappij door het aanleren van sociale en levensvaardigheden. Die levensvaardigheden moeten in ieder geval ook informatie over onderwijs en een beroepsopleiding inhouden. Ook bij de overgang van alternatieve zorg naar nazorg moet begeleiding worden geboden en moeten kinderen worden aangemoedigd om samen een plan voor nazorg te maken. Onderdeel van de nazorg moet in ieder geval toegang tot maatschappelijke, wettelijke en gezondheidsdiensten inhouden en de juiste financiële ondersteuning (par. 136).

5 Implementatie van kinderrechten bij uithuisplaatsing in Nederland

De aandacht in Nederland voor de VN-Richtlijnen lijkt vooralsnog niet groot. Toch zou de praktijk aan de hand van de VN-Richtlijnen voor kinderen die te maken krijgen met een uithuisplaatsing verbeterd kunnen worden. In deze paragraaf zullen wij voor elk van de hierboven beschreven fasen van de uithuisplaatsing aangeven welke knelpunten wij zien wanneer het gaat om het naleven van de VN-Richtlijnen door Nederland.

5.1 Een kind hoort thuis

Opvoedingsondersteuning

Zoals besproken onder par. 3 wordt het recht van kinderen om bij hun eigen ouders op te groeien sterk benadrukt in de VN-Richtlijnen. Er is daarom veel aandacht voor preventie van uithuisplaatsing. Ingevolge de bepalingen omtrent secundaire preventie moet er in Nederland een effectief zorgaanbod zijn voor specifieke doelgroepen waar het risico op uithuisplaatsing van een kind extra groot is. Zolang vrijwillige hulpvormen mogelijk zijn, is een uithuisplaatsing niet gerechtvaardigd en zal dit ook een schending van artikel 8, tweede lid, EVRM opleveren.

Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau toont echter aan dat van de gezinnen met veel problemen minder dan de helft gebruik maakt van geïndiceerde jeugdzorg.⁵⁵ Ook blijkt uit onderzoek van de DSP-groep dat langdurige (vrijwillige) opvoedingsondersteuning in Nederland maar nauwelijks voorhanden is.⁵⁶ Dit betekent dat de secundaire preventie om scheiding tussen kinderen en ouders te voorkomen verbetering verdient. Er wordt nu te weinig

53 Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), p. 85.

54 Cantwell e.a. 2012 (*supra* noot 13), p. 98.

55 *Terecht in de jeugdzorg, Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik*, rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, januari 2013. Hoewel deze gezinnen met veel problemen wellicht niet-geïndiceerde vormen van hulp gebruiken, lijkt dit er op te wijzen dat deze gezinnen onvoldoende worden geholpen.

56 W. Buysse, N. Hilhorst & A. Broeders, *Gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader*, Amsterdam: DSP-groep 2010.

geïnvesteed in het voorkomen van een uithuisplaatsing. Dit roept ook de vraag op hoe een kinderrechter moet oordelen over verzoeken tot uithuisplaatsing wanneer onvoldoende hulp in het voortraject is geboden. Het *necessity*-beginsel betekent immers dat scheidingen tussen ouders en kinderen alleen gerechtvaardigd kunnen worden wanneer voldoende ondersteuning is geboden om de scheiding te voorkomen. Rechters lijken bij dergelijke beslissingen veelal pragmatisch te beslissen tot een uithuisplaatsing, ook al leek er in het voortraject van alles mis te zijn gegaan of zijn kansen blijven liggen.⁵⁷

Ook de op handen zijnde lichte kindbeschermingsmaatregel van opgroei-ondersteuning, die bij amendement is ingevoerd en onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen,⁵⁸ roept vragen op in het licht van de VN-Richtlijnen. Uit de VN-Richtlijnen blijkt immers duidelijk dat opvoedingsondersteuning in beginsel niet moet worden opgedrongen (par. 34b). Dat uitgangspunt lijkt in strijd te zijn met de maatregel van opgroei-ondersteuning, die er juist op gericht is om ook bij lichtere problemen gedwongen opvoedingsondersteuning op te kunnen leggen. Ook in het licht van artikel 8 EVRM kan de vraag worden gesteld of het doel dat met deze maatregel wordt nagestreefd – het eerder kunnen opleggen van opvoedingsondersteuning – wel proportioneel is ten opzichte van het middel, namelijk het ingrijpen in de gezinssituatie.⁵⁹

Op het moment dat een kind uit huis wordt geplaatst, moet alles in het werk worden gesteld om een snelle terugplaatsing van het kind te realiseren. Het is onze indruk dat hier soms te weinig op wordt ingezet en dat kansen op een terugplaatsing van het kind zo snel verminderen.⁶⁰ Ouders en minderjarigen die met een uithuisplaatsing te maken kregen, geven zelf aan dat er voorafgaand aan de uithuisplaatsing weinig is gedaan om de plaatsing te voorkomen. Plaatsingen worden volgens hen vaak opeens uitgesproken. Als eenmaal is beslist tot uithuisplaatsing, ervaren met name de ouders dat snel de koers wordt ingeslagen tot een langdurige uithuisplaatsing en te weinig wordt gekeken of de kinderen weer naar huis kunnen.⁶¹

Uithuisplaatsing van ongeborenen

Wanneer al voor de geboorte blijkt dat er ernstige zorgen zijn over de mogelijkheden tot ontwikkeling van het kind als het eenmaal is geboren, kan de ongeborene vrucht onder toezicht worden gesteld. Veelal gebeurt dit omdat de moeder verslaafd is aan bijvoorbeeld alcohol of drugs. Het aantal verzoeken tot ondertoezichtstelling van kinderen voor de geboorte is in de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen van 132 in 2009 tot 251 in 2011.⁶² Kinderen die reeds voor de geboorte onder toezicht worden gesteld, zullen haast altijd direct na de geboorte uit

57 Uit onderzoek blijkt wel dat de rechter regelmatig een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing afwijst, omdat onvoldoende is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de aanwezige problematiek te bestrijden; J. Heijer & I. Weijers, 'Tekortkomingen bij de uithuisplaatsing', *NJB* 2012, p. 2238.

58 *Kamerstukken I* 2011/12, 32 015, nr. A. Het wetsvoorstel zal naar verwachting per 1 januari 2015 in werking treden, maar de nieuwe maatregel van opgroei-ondersteuning zal pas op een later moment worden ingevoerd.

59 Zie hierover ook: M.R. Bruning, 'De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen', *Ars Aequi* 2011, p. 779-788.

60 Zie ook S.F.M. Wortmann, 'Het EVRM in de praktijk', te verschijnen in: M.R. Bruning & T. Liefwaard, *90 jaar ondertoezichtstelling: versleten of vitaal?* Den Haag: Sdu 2013 (hfdst. 4).

61 L. Rutjes & A. Sarti, *Cliënten actief met de kwaliteit van zorg – De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk*, Houten: LannooCampus 2012, p. 28 en 29.

62 'Verdubbeling aantal ots-verzoeken ongeboren kind', nieuwsbericht Nederlands Jeugdinstituut, 8 juni 2012, beschikbaar via www.nji.nl.

huis worden geplaatst. Omdat een dergelijke machtiging niet reeds voor de geboorte ten uitvoer kan worden gelegd,⁶³ zal deze ingaan vanaf de dag van geboorte. Nu het doel van de ondertoezichtstelling van de ongeboren vrucht veelal gelegen zal zijn in de mogelijkheid om het kind direct na de geboorte uit huis te kunnen plaatsen, roept dat de vraag op of en in hoeverre deze maatregel strookt met het wettelijke doel van de ondertoezichtstelling. Artikel 1:257, tweede lid, BW bepaalt immers dat deze erop gericht moet zijn de ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding zoveel mogelijk te laten behouden.⁶⁴ In het licht van de strenge jurisprudentie van het EHRM omtrent de spoeduisplaatsing van een pasgeborene is het dan ook maar de vraag of het onder toezicht stellen van een ongeboren vrucht, met als doel deze direct na de geboorte uit huis plaatsen, gerechtvaardigd kan worden.⁶⁵

5.2 Procedurele rechten bij uithuisplaatsingsbeslissingen

Bij beslissingen over een uithuisplaatsing hebben minderjarigen het recht om in alle fasen van de procedure actief te worden betrokken. De in het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen voorgestelde eis dat in elk verzoekschrift moet worden aangegeven op welke wijze de strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven de mening van de minderjarige op te nemen, beantwoordt aan de verplichting tot participatie.⁶⁶ Daarbij is het natuurlijk evenzeer van belang dat de bevoegde autoriteiten kinderen daadwerkelijk betrekken in de besluitvorming. Uit onderzoek blijkt dat jongeren en ouders die met een uithuisplaatsing te maken kregen, vonden dat zij onvoldoende waren betrokken.⁶⁷

Procesvertegenwoordiging voor minderjarigen in procedures waar een uithuisplaatsing speelt, is niet gebruikelijk, en ook komt het niet regelmatig voor dat de belangen van een minderjarige in een kinderbeschermingszaak worden behartigd door een bijzondere curator. In het voorgaande werd duidelijk dat er alle reden is tot nadere bezinning op de vraag of minderjarigen in uithuisplaatsingsprocedures niet (vaker) moeten worden bijgestaan, nu immers al snel sprake kan zijn van een mogelijk belangenconflict tussen kind en ouders.⁶⁸

Het recht van een kind om gehoord te worden in alle fasen van de besluitvormingsprocedure houdt ook in dat zij worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling ter zitting en de kans krijgen om daar hun mening kenbaar te maken.

‘Gelet op het fundamentele belang van het beginsel van hoor en wederhoor, waarvan de naleving essentieel is voor een eerlijke en onpartijdige behandeling van de zaak, dient de rechter indien sprake is van feiten

63 Hof Leeuwarden 28 januari 2013, LJN BZ0232.

64 Vgl. de noot van S.F.M. Wortmann bij Rb. Dordrecht 2 februari 2012, NJ 2012, 442.

65 *Idem.* Zie ook EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 (K. & T./Finland); EHRM 16 juli 2002, appl. no. 56547/00 (P.C. & S./het Verenigd Koninkrijk) EHRC 2002, 87 (m.nt. Gerards); EHRM 17 december 2002, appl. no. 35731/97 (Venema/Nederland), NJ 2004, 623.

66 Conceptartikel 799a Rv.

67 Rutjes & Sarti 2012 (*supra* noot 61), p. 30 en 31.

68 Zie o.m. het rapport van de Kinderombudsman, *De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*. Den Haag: KOM 2012; M.R. Bruning, ‘Bijzondere curator: we want more!’ (editorial), FJR 2012, p. 203.

of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs twijfel kan bestaan of de oproep is ontvangen, onderzoek naar die ontvangst te doen en indien daartoe aanleiding bestaat, de datum van de mondelinge behandeling te verplaatsen.⁶⁹

Bij een verzoek tot ontheffing waartegen een moeder zich verzet en hoger beroep instelt, maar niet ter zitting verschijnt, kan er redelijkerwijs twijfel over bestaan of de oproep door de moeder is ontvangen. Bij deze overweging laat de Hoge Raad zwaar wegen dat deze maatregel diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpt. Ouders en minderjarigen moeten niet alleen deugdelijk worden opgeroepen, maar ook daadwerkelijk de kans krijgen om ter zitting van zich te laten horen.⁷⁰

5.3 Voorkeur voor pleegzorg met stabiliteit

De VN-Richtlijnen geven een duidelijke voorkeur voor het plaatsen van minderjarigen in een pleeggezin boven een instelling. In Nederland is het aantal pleeggezinplaatsingen de afgelopen jaren sterk toegenomen. Op 1 januari 2012 verbleven er 16.530 kinderen bij pleegouders, in 2000 lag dat aantal tegen de achtduizend kinderen.⁷¹ Het aanbod aan pleeggezinnen sluit echter nog niet altijd aan bij de vraag. Zo is er maar beperkt aanbod voor kinderen met ernstige emotionele- en of gedragsproblemen.⁷² Ook zijn er nog te weinig plekken waar broertjes en zusjes bij elkaar kunnen worden geplaatst.⁷³ Dat klemt met het uitgangspunt in de VN-Richtlijnen om broertjes en zusjes bij elkaar te plaatsen (par. 17, 22 en 62).⁷⁴ Datzelfde geldt voor pleeggezinnen met een specifieke religieuze achtergrond. Naar aanleiding van de ophef omtrent het Turkse pleegjongetje Yunus, dat in een niet-islamitisch lesbisch pleeggezin was geplaatst, gaf Jeugdzorg Nederland aan dat de culturele diversiteit van het pleegzorg bestand geen afspiegeling vormt van die van de Nederlandse samenleving.⁷⁵ Het is daarom niet altijd mogelijk om kinderen in een pleeggezin met dezelfde religieuze achtergrond als die van hun eigen familie

69 HR 16 november 2012, LJN BX5573.

70 Zie ook Hof Amsterdam 19 juli 2011, LJN BR3011. Per 1 januari 2013 is het overigens mogelijk dat familiezaken op verzoek, en indien zwaarwegende belangen daartoe aanleiding geven, in openbaarheid worden behandeld (*Stb.* 2012/290), ook al zal dit niet snel gebeuren; dit vloeit o.m. voort uit EHRM 29 september 2006, appl. no. 12643/02 (Moser/Oostenrijk), EHRC 2006/129; zie ook M.R. Bruning, 'Equality of arms bij jeugdbescherming', *FJR* 2007, p. 1.

71 Pleegzorg Nederland, *Factsheet pleegzorg 2012* (www.media/uploads/nieuws/2012 factsheet pleegzorg def.docx). Ook neemt het aantal kinderen dat in een instelling verblijft af van 11.061 in 2010 naar 10.906 in 2011, zie Jeugdzorg Nederland 2013, *Brancherapportage Jeugdzorg 2011*, p. 12 (in dit cijfer is ook het aantal kinderen dat in een gezinshuis verblijft, meegerekend).

72 Idem. Zie ook: Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland 2008-2012 – de vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, Kinderrechtencollectief 2012, p. 22.

73 Pleegzorg Nederland, *Factsheet pleegzorg 2011* (www.pleegzorg.nl/nieuws/factsheet-pleegzorg-2011/).

74 Zie ook EHRM 24 maart 1988, *Series A*, vol. 130 (Olsson/Zweden) ("Olsson I"), waarin het Hof praktische belemmeringen niet aanvaardt als rechtvaardiging voor het ver uit elkaar plaatsen van familieleden. In de jongerenrapportage aan het Kinderrechtencomité uit 2012 wordt ook genoemd dat Nederlandse jongeren die te maken krijgen met een uithuisplaatsing er soms tegenaan lopen dat zij wel, maar een broertje en of zusje niet of pas veel later uit huis wordt geplaatst; zij vinden dit bizar. Zie: Kinderrechtencollectief, *Jongerenrapportage over kinderrechten in Nederland*, 2012, p. 37 (www.kinderrechten.nl/images/16/313.pdf).

75 'Reactie Jeugdzorg Nederland op media-aandacht zorg Turkse regering rondom pleegkinderen', nieuwsbericht 19 februari 2013, beschikbaar via www.jeugdzorgnederland.nl.

te plaatsen. Overigens heeft de ophef omtrent Yunus gezorgd voor een toename van het aantal aanmeldingen van Islamitische pleegouders.⁷⁶

In de VN-Richtlijnen wordt benadrukt dat frequente overplaatsingen schadelijk voor het kind zijn en zoveel mogelijk moeten worden voorkomen (par. 60). Ter bevordering van het bewaken van stabiliteit voor pleegkinderen is in het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen een aantal belangrijke wijzingen opgenomen.⁷⁷ Zo is per amendement een verplichte rechterlijke toetsing bij verplaatsingen van een onder toezicht gesteld kind na een verblijf van langer dan een jaar in een pleeggezin in het wetsvoorstel opgenomen.⁷⁸ Kinderen die een jaar of langer bij hetzelfde pleeggezin wonen, kunnen daardoor in de toekomst niet meer zonder toestemming van de kinderrechter worden terug- of overgeplaatst. Ook wordt de grond voor een gezagsbeëindigende maatregel gewijzigd. Hierbij is niet meer het handelen of falen van de ouder(s) het uitgangspunt, maar de vraag of de ouder in staat zal zijn om binnen een *voor het kind* aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen.⁷⁹ Verder moet volgens concept-artikel 1:265j, derde lid, BW straks de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter adviseren als verlenging wordt verzocht van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing die twee jaar of langer heeft geduurd; doorgaans ligt het dan namelijk voor de hand om ofwel de maatregel te beëindigen, ofwel om een – meer definitieve – gezagsbeëindigende maatregel op te leggen.

5.4 Toezicht op uit huis geplaatste kinderen

In oktober 2012 bleek uit het rapport van de commissie-Samson dat kinderen die te maken krijgen met een residentiële uithuisplaatsing gemiddeld twee keer zo vaak slachtoffer worden van seksueel misbruik in vergelijking met kinderen die thuis wonen. Kinderen met een licht verstandelijke beperking (LVB) worden zelfs drie keer zo vaak slachtoffer van seksueel misbruik.⁸⁰ De commissie-Samson heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan om de bescherming van uit huis geplaatste kinderen te verbeteren. Belangrijk is daarbij onder meer het contact met de kinderen zelf. In de praktijk blijkt de contactfrequentie tussen gezinsvoogd en minderjarige beduidend lager te liggen dan gewenst.⁸¹ Ook is de rolverdeling tussen gezinsvoogd en pleegzorgwerker ten aanzien van het pleegkind onduidelijk. De commissie adviseert om te bezien of beide rollen door dezelfde persoon kunnen worden vervuld. Deze persoon moet dan wel voldoende tijd hebben voor een-op-een contact met het kind.⁸²

In het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen is ook voor kinderen die met een gezagsbeëindigende maatregel langdurig uit huis zijn geplaatst (meestal tot aan meerder-

76 'Turks-Nederlandse controverse rondom jeugdzorg', nieuwsbericht 21 maart 2013, beschikbaar via www.jeugdzorg-nederland.nl.

77 Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen, *Kamerstukken I* 2011/2012, 32 015 nr. A. Zie ook K.A.M. van der Zon, 'Kinderrechten in de pleegzorg, over continuïteit en veiligheid', *FJR* 2013, p. 98-103.

78 Amendement Kooiman, *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 015, nr. 28.

79 Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen, *Kamerstukken I* 2011/2012, 32 015, nr. A, conceptart. 1: 266 BW.

80 Commissie-Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig*, Amsterdam: Boom 2012, p. 50-51.

81 *Idem*, p. 89, 94 en 139.

82 *Idem*, p. 117.

jarigheid), een jaarlijkse rapportageverplichting van Bureau Jeugdzorg als uitvoerend verantwoordelijke van de maatregel aan de Raad voor de Kinderbescherming opgenomen. Zodoende wordt een langdurige uithuisplaatsing jaarlijks geëvalueerd en zal onder meer door de Raad worden getoetst of er voldoende inspanningen worden verricht om een kind vanuit een residentiële instelling naar een pleeggezin over te plaatsen en om voldoende contact tussen het kind en de ouder(s) te realiseren.⁸³

5.5 Nazorg

Niet alleen uit de VN-Richtlijnen vloeit voort dat nazorg essentieel is voor jongeren die met een uithuisplaatsing te maken kregen, jongeren geven ook zelf aan dat zij dit belangrijk vinden. Tegelijk blijkt uit onderzoek dat jongeren niet altijd worden voorbereid op zelfstandig wonen, dat ondersteuning na vertrek uit de jeugdzorg niet altijd is gegarandeerd en dat de steun die jongeren krijgen na een uithuisplaatsing veelal onvoldoende is.⁸⁴ In Nederland is nazorg na een uithuisplaatsing niet vastgelegd in wet- of regelgeving en wordt het aan de jongere zelf overgelaten om hiernaar op zoek te gaan. Ook blijkt uit onderzoek dat het aanbod ontoereikend is en te vrijblijvend.⁸⁵ Het is van groot belang dat het recht op nazorg voor elke jongere die te maken had met een uithuisplaatsing wordt gerealiseerd, zoals de VN-Richtlijnen dit aangeven. In Nederland is op dit punt nog veel werk aan de winkel.⁸⁶

6 Ten slotte

In deze bijdrage hebben wij de rechten van uit huis geplaatste kinderen die zijn vastgelegd in de VN-Richtlijnen gespiegeld aan de Nederlandse uithuisplaatsingspraktijk. Gebleken is dat de rechten die in de VN-Richtlijnen zijn vastgelegd op onderdelen ook duidelijk worden benadrukt door het EHRM. Dit versterkt de juridische relevantie van de richtlijnen, ook voor Nederland. Nederland moet zich dan ook inspannen om deze rechten (beter) te implementeren. Daarbij hebben wij laten zien dat er de laatste jaren veel verbeteringen in gang zijn gezet. Tegelijk is er vooral ten aanzien van het daadwerkelijk betrekken van minderjarigen in alle fasen van de besluitvorming, ondersteuning van minderjarigen tijdens uithuisplaatsingsprocedures en nazorg verbetering wenselijk. Meer bekendheid van de VN-Richtlijnen in Nederland kan er toe bijdragen dat rechten van uit huis geplaatste minderjarigen in Nederland verder verbeteren.

83 Conceptartikel 1:305 BW; zie M.R. Bruning, 'De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2011, p. 78-86.

84 Rutjes & Sarti 2012 (*supra* noot 61), p. 66.

85 M. Steketee, M. Vandenbroucke & R. Rijkschroeff, (*Jeugd*)zorg houdt niet op bij 18 jaar, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009.

86 Zie hierover uitgebreid M.R. Bruning, 'Adolescentenrecht: ook voor jeugdbescherming?', *FJR* 2012, p. 272-279.