



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Voor een pleegkind met recht een toekomst : Een studie naar de (rechts)positie van (pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in geval van langdurige uithuisplaatsing

Punselie, E.C.C.

Citation

Punselie, E. C. C. (2006, March 15). *Voor een pleegkind met recht een toekomst : Een studie naar de (rechts)positie van (pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in geval van langdurige uithuisplaatsing*. Meijers-reeks. Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4329>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4329>

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

Voor een pleegkind met recht een toekomst

Voor een pleegkind met recht een toekomst

Een studie naar de (rechts)positie van
(pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in
geval van langdurige uithuisplaatsing

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en
Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op woensdag 15 maart 2006
klokke 16.15 uur

door

Elisabeth Charlotte Christina Punselie

geboren te Amsterdam in 1957

Promotiecommissie:

Promotor: prof. mr. J.E. Doek
Referent: prof. mr. drs. M.R. Bruning
Overige leden: mr. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers (Gerechtshof 's-Gravenhage)
prof. mr. P. Vlaardingerbroek (Universiteit van Tilburg)
prof. mr. W.G. Huijgen

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2006 E.C.C. Punselie

ISBN 90-130-3328-8

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

*aan mijn vader
aan Rob*

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN	XI
INLEIDING	1
1 KORTE SCHETS VAN HET ONTSTAAN VAN PLEEGZORG IN NEDERLAND	5
1.1 Pleegzorg: hoe het begon	5
1.2 De invloed van de Kinderwetten	7
1.3 Pleegzorg rond de Tweede Wereldoorlog	11
1.4 De na-oorlogse jaren	15
1.5 Conclusie	20
2 PLEEGZORG ANNO 2005: VORMEN VAN PLEEGZORG EN FINANCIËLE ASPECTEN	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Definitie pleegzorg	23
2.3 Soorten pleegzorg	25
2.3.1 Inleiding	25
2.3.2 Vrijwillige plaatsing	26
2.3.3 Controle vrijwillige plaatsingen	27
2.3.4 Justitiële plaatsing	29
2.4 Cijfers	30
2.5 Enkele financiële aspecten	34
2.5.1 Bijdrage van ouders in kosten pleegzorg	34
2.5.2 Pleegvergoeding	35
2.5.3 Overige vergoedingen	38
2.5.4 Pleegoudervoogdij en onderhoudsplicht	41
2.5.5 Betaald pleegouderschap	42
2.6 Pleegzorg in bijzondere wetten	46
2.6.1 Inleiding	46
2.6.2 Zorgregelingen	46
2.6.3 Uitkeringsregelingen algemeen	50
2.6.4 Nabestaandenregelingen	52
2.6.5 Overige regelingen	55
2.7 Conclusie	55
3 PLEEGZORG ANNO 2005: HET KADER VAN KINDERBESCHERMING	59
3.1 Inleiding	59
3.2 Ondertoezichtstelling	60
3.2.1 Inleiding	60
3.2.2 Doel	62

3.2.3	Instrument van de aanwijzing	62
3.2.4	De machtiging uithuisplaatsing	65
3.2.5	Tijdelijkheid ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing	69
3.2.6	Conclusie	71
3.3	Ontneming van het gezag	73
3.3.1	Inleiding	73
3.3.2	Schorsing van het gezag	74
3.3.3	Ontheffing van het gezag	76
3.3.3.1	Inleiding	76
3.3.3.2	Rekwestreerbevoegdheid: een monopolie voor de Raad voor de kinderbescherming?	77
3.3.3.3	Ontheffing of ondertoezichtstelling (licht of zwaar)	79
3.3.3.4	Het belang van het kind	81
3.3.3.5	<i>Family life</i> in spagaat	83
3.3.4	Ontzetting van het gezag	89
3.3.5	Conclusie	90
3.4	Voogdij	91
3.4.1	Benoeming pleegouder tot voogd: factoren van belang	91
3.4.2	Einde voogdij	94
3.4.3	Voogdij en meerderjarig worden	95
3.4.4	Tijdelijke voogdij	96
3.4.5	Conclusie	102
3.5	Adoptie	103
3.5.1	Inleiding	103
3.5.2	Voorwaarden	105
3.5.3	Rechtsgevolgen	108
3.5.4	Herroeping	110
3.5.5	Andere adoptiesystemen	111
3.5.6	Van pleegkind naar adoptiekind?	114
3.5.6.1	Inleiding	114
3.5.6.2	Alles-of-niets-karakter adoptie	115
3.5.7	Conclusie	119
4	PLEEGZORG EN RECHTSPOSITIE BETROKKENEN	121
4.1	Inleiding	121
4.2	Pleegouders en de rol van ouderlijk gezag	121
4.3	Pleegouders en medisch handelen	128
4.3.1	Algemeen	128
4.3.2	Vrijwillige plaatsing: gezag bij ouders	132
4.3.3	Justitiële plaatsing	133
4.3.3.1	Ondertoezichtstelling	133
4.3.3.2	Voogdij	135
4.4	Verzet pleegouders tegen vertrek pleegkind	138
4.4.1	Inleiding	138
4.4.2	Blokkaderecht	139
4.4.3	Verzet in kader ondertoezichtstelling	145
4.5	Naamswijziging pleegkinderen	152
4.6	Conclusie	154

5	VERDRAGSRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN	155
5.1	EVRM	155
5.1.1	Inleiding	155
5.1.2	Family life	156
5.1.3	Ontwikkelingen in de rechtspraak van het EHRM	157
5.1.4	Conclusie	169
5.2	IVRK	171
5.2.1	Relevante bepalingen	171
5.2.2	Rechtstreekse werking	172
5.2.3	Reikwijdte	172
5.2.4	Rechtspraak IVRK	174
5.2.5	Conclusie	175
6	HET STREVEN NAAR CONTINUÏTEIT IN DE OPVOEDING: ERVARINGEN IN DE VERENIGDE STATEN	177
6.1	Inleiding	177
6.2	Juridisch kader	178
6.2.1	Termination of Parental Rights	178
6.2.2	Adoption and Safe Families Act (ASFA)	179
6.2.3	Doorwerking ASFA in statenrecht	180
6.2.4	Koerswijziging	181
6.3	ASFA-omissies en kritiek	184
6.3.1	Algemeen	184
6.3.2	Kritiek op de ASFA-eisen	185
6.3.3	De niet-adopterende pleegouder	187
6.3.4	Netwerkplaatsingen	188
6.3.5	Legal orphans	189
6.3.6	Alternatieven	190
6.4	Samenvatting en conclusie	191
7	RECENTE ONTWIKKELINGEN IN DE VERNIEUWING VAN DE PLEEGZORG IN NEDERLAND	193
7.1	Inleiding	193
7.2	De nieuwe Visie op pleegzorg	193
7.2.1	Inleiding	193
7.2.2	Pleegzorg met Visie: juridische haken en ogen	195
7.2.3	Expert-meeting	196
7.2.4	Kabinetsstandpunt	198
7.2.5	Vervolg Trillium: Pleegzorg 2	199
7.3	Beter beschermd	204
7.4	Wet op de jeugdzorg	207
7.4.1	Inleiding	207
7.4.2	De Wjz in vogelvlucht	208
7.4.3	Aanspraken op jeugdzorg	209
7.4.4	Positie vreemdelingen	212
7.4.5	Beroep en bezwaar	213
7.4.6	Wjz en de maatregel van ondertoezichtstelling	214

7.4.7	Wjz en voogdij	215
7.5	Conclusie	217
8	VOORSTELLEN TOT WIJZIGING VAN HET WETTELIJK KADER VAN DE PLEEGZORG IN NEDERLAND	221
8.1	Blokkaderecht pleegouders bij ondertoezichtstelling	222
8.2	Beperkt gezag voor pleegouders	223
8.3	Ontheffing van gezag bij perspectief biedende pleegzorg	223
8.3.1	Enige overwegingen vooraf	225
8.3.2	Een nieuwe grond voor ontheffing	229
8.4	Gezag naar pleegouders	229
8.4.1	De situatie na ontneming van het gezag aan de ouders	291
8.4.2	Voogdijoverdracht aan pleegouders	233
8.4.3	Gezamenlijke voogdij	233
8.4.4	Ontheffing van de voogdij	235
8.5	Financiële vergoedingen en compensatie	235
8.6	Naar een vorm van zwakke adoptie	236
	SUMMARY	239
	LITERATUURLIJST	245
	RECHTSPRAAKREGISTER	259
	TREFWOORDENREGISTER	263
	CURRICULUM VITAE	265

Lijst van afkortingen

AA	<i>Ars Aequi</i>
AACWA	Adoption Assistance and Child Welfare Act
aant.	aantekening
AG	Advocaat-Generaal
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
appl. no.	Application Number
ANW	Algemene Nabestaandenwet
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
art(t).	artikel(en)
ASFA	Adoption and Safe families Act
BW	Burgerlijk Wetboek
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CRC	Committee on the Rights of the Child
DCI	Defence for Children
diss.	dissertatie
ed(s).	editor(s)
EHRM	Europees Hof inzake de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
<i>FJR</i>	<i>Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht</i>
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IVRK	Verdrag inzake de Rechten van het Kind
<i>JIN</i>	<i>Jurisprudentie in Nederland</i>
jo.	juncto
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
m.nt	met noot van
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
NGR	Nederlandse Gezinsraad
<i>NJ</i>	<i>Nederlandse Jurisprudentie</i>
<i>NJB</i>	<i>Nederlands Juristenblad</i>
<i>NTvG</i>	<i>Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde</i>
OM	Openbaar Ministerie
ots	ondertoezichtstelling
p.	pagina(s)
Pres.	President
Rb.	Rechtbank
red.	redactie
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugbescherming

Rv.	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdW	Rechtspraak van de Week
RvS	Raad van State
Rw.Ned	Rijkswet op het Nederlanderschap
<i>Stb.</i>	<i>Staatsblad</i>
<i>Stcrt.</i>	<i>Staatscourant</i>
TPR	Termination of Parental Rights
<i>TvG</i>	<i>Tijdschrift voor Gezondheidsrecht</i>
UvA	Universiteit van Amsterdam
VN	Verenigde Naties
VU	Vrije Universiteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wjz	Wet op de jeugdzorg
Wjhv	Wet op de jeugdhulpverlening
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (oud)
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Inleiding

Pleegzorg is een vorm van hulpverlening die valt onder de Wet op de jeugdzorg. Het is hulp aan jeugdigen in de vorm van verzorging en opvoeding, verleend door anderen dan de ouders, op basis van een (psychosociale) indicatie. Het plaatsen van een kind in een pleeggezin komt tegemoet aan het in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind neergelegde recht van het kind om in gezinsomstandigheden op te groeien. In 2004 zijn 15.960 pleeggezinplaatsingen gefinancierd.¹ Pleegouder zijn vergt veel. Pleegkinderen zijn vaak door hun verleden getraumatiseerde kinderen, die veel meer steun en begeleiding behoeven dan een kind dat niet bijzonder getraumatiseerd is. Mede door de hoge eisen die aan pleegouders gesteld moeten worden om die intensieve hulp en begeleiding te bieden, is er een tekort aan geschikte pleeggezinnen, hetgeen blijkt uit het feit dat lang niet voor alle kinderen die voor een pleegzorgplaatsing zijn geïndiceerd, daadwerkelijk en tijdig een plaats in een pleeggezin gevonden kan worden.² Deels wordt dit tekort overigens veroorzaakt door capaciteitsproblemen in diverse regio's (er zijn wel pleegouders, maar er is geen geld om de plaatsing te financieren).

Het tekortschietende animo om pleegouder te worden kan echter ook deels worden toegeschreven aan de zware combinatie van arbeid en pleegzorg.³ Een andere mogelijke reden voor het tekort aan pleegouders wordt toegeschreven aan de slechte beeldvorming die bij aspirant-pleegouders over het pleegouderschap bestaat. Op diverse punten worden klachten verzameld van pleegouders over de wijze waarop zij zich door hulpverleningsinstanties behandeld voelen, over de financiering van de plaatsingen en over de rechtspositie van ouders, pleegouders en pleegkinderen. Verder brengt het tijdelijke karakter van pleegzorg veel onduidelijkheid en onzekerheid voor alle betrokkenen met zich mee. Dit kan aspirant-pleegouders, die graag hun maatschappelijk steentje willen bijdragen, afschrikken.⁴

1 Factsheet Pleegzorg 2004, te raadplegen via www.pleegzorg.nl onder actueel.

2 Op 31 december wachtten ruim 1000 kinderen langer dan 45 dagen op een geschikte plaats in een pleeggezin (Factsheet 2004).

3 Zie Punselie & Nijon 1999.

4 Van Lent 2002, p. 13.

De rechten en plichten van ouders, pleegouders en pleegkinderen zijn mede afhankelijk van de vraag of sprake is van een vrijwillige of justitiële plaatsing. Bij een vrijwillige plaatsing behouden de ouders volledig het gezag over het kind. Zij kunnen gedurende het eerste jaar in beginsel hun kind op elk moment weer bij zich thuis nemen. Staat het kind onder voogdij van een natuurlijk persoon en deze stemt in met de plaatsing van het kind in een pleeggezin, dan valt deze plaatsing eveneens onder het begrip vrijwillige plaatsing. Een justitiële plaatsing vindt plaats in het kader van een kindbeschermingsmaatregel: een ondertoezichtstelling of (eventueel na schorsing of ontneming van het ouderlijk gezag) de benoeming van een rechtspersoon tot voogd. In geval van justitiële plaatsingen zijn ouders niet bevoegd om zelfstandig wijziging te brengen in de verblijfplaats van hun kind.

De wet kent diverse voorzieningen waarin speciale aandacht wordt gegeven aan de (rechts)positie van het pleegkind en/of zijn pleegouders (vaak aangeduid als *een ander dan de ouder die de minderjarige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt*), bijvoorbeeld:

- Art. 1:253s en 336a BW: het zogenaamde blokkaderecht. Dit recht houdt in dat als een kind met toestemming van zijn met gezag belaste ouders of voogd minimaal een jaar in een pleeggezin is verzorgd en opgevoed, deze ouders of voogd het kind niet zonder toestemming van de pleegouders uit het pleeggezin kunnen weghalen. Als de pleegouders de toestemming weigeren, kunnen de ouders de rechter vragen om vervangende toestemming;
- Art. 1:254 BW: pleegouders kunnen een verzoek indienen tot het treffen van een ondertoezichtstelling;
- Art. 1:263 BW: pleegouders kunnen het Bureau Jeugdzorg vragen af te zien van de wijziging van de verblijfplaats van het kind (bijvoorbeeld de terugplaatsing naar de eigen ouders);
- Art. 1:268 BW: pleegouders kunnen na een succesvol beroep op het blokkaderecht een verzoek indienen tot gedwongen ontheffing van de ouder(s).

Maar deze en andere wettelijke voorzieningen bieden volgens velen onvoldoende bescherming aan het recht van pleegouder en pleegkinderen op eerbiediging van hun gezinsleven (art. 8 EVRM). Dit gebrek aan bescherming doet zich vooral voor bij een langdurig verblijf van een pleegkind in een pleeggezin, meer in het bijzonder in het kader van een maatregel van kindbescherming. Dit probleem is sinds begin 2000, toen een nieuwe visie op pleegzorg werd gepresenteerd niet afgenomen, (hierna de Visie).⁵ Deze Visie houdt in dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen kortdurende pleegzorg (pleegzorg

5 CoAct Consult 2000.

als module in een zorgprogramma) en langdurende en definitieve pleegzorg (pleegzorg als opvoedingsarrangement, ook wel aangeduid als opvoedingsvariant), waarbij teruggaan naar huis voor het pleegkind geen doel meer is. Deze nieuwe Visie op pleegzorg heeft, waar het de positie van (ouders en pleegouders van) langdurig in een pleeggezin geplaatste kinderen betreft nog niet geleid tot fundamentele aanpassingen van het wettelijk kader.

De centrale vraag in deze studie is of, en zo ja in welke mate, de wet (en de praktijk) moet worden gewijzigd om bij langdurig verblijf van een kind in een pleeggezin (al dan niet in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel) aan het aldus ontstane gezinsleven (*family life*) de passende (ook door internationale verdragen verlangde) bescherming en erkenning te geven, onder gelijktijdige respectering van de rechten van de eigen ouders van het kind.

In kaart wordt gebracht wat nu precies de knelpunten zijn in de rechtspositie van ouders, pleegouders en pleegkind in het geval van een pleegzorgplaatsing die ofwel van meet af aan, dan wel vanaf een bepaald moment, geen tijdelijk karakter heeft. Omdat lang niet steeds van meet af aan duidelijk is of een pleegzorgplaatsing een tijdelijke oplossing zal blijken te zijn, dan wel of de plaatsing uiteindelijk zal verworden tot een langdurige plaatsing die zelfs de gehele verdere jeugd van het kind kan voortduren, zal in deze studie waar relevant ook worden ingegaan op de rechtspositie van ouders, kinderen en pleegouders in de situatie dat (nog) wel gesproken kan worden van een tijdelijke plaatsing. Daarbij zal dan vooral aandacht worden besteed aan leemten in het wettelijk kader die aan het licht treden op het moment dat de nieuwigheid van de plaatsing af is, doch in juridisch opzicht de plaatsing nog steeds wordt beschouwd als ware deze pas zeer recent aangevangen (hoofdstukken 3 en 4). Een en ander zal worden geplaatst in het licht van de Nederlandse verdragsverplichtingen (hoofdstuk 5), terwijl ook de ervaring met de aanpak van langdurige pleegzorg in de Verenigde Staten bij de beschouwingen wordt betrokken (hoofdstuk 6). Uiteraard vormt de nieuwe Visie een belangrijk beleidskader, ook voor de toekomstige wettelijke regeling van de rechtspositie van pleegkinderen en pleegouders en deze zal derhalve nader worden besproken in hoofdstuk 7. Op basis van dit onderzoek zullen in het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) voorstellen worden gedaan die moeten leiden tot een verbetering van het wettelijk kader waarbinnen de langdurige pleegzorg is gepositioneerd, waarbij het accent zal liggen op de inrichting en hantering van kinderbeschermingsmaatregelen.

De aard van deze studie brengt met zich mee dat niet wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de organisatie van de pleegzorg in verleden, heden en toekomst. Om dezelfde reden wordt evenmin ingegaan op het belangrijke proces van de werving en selectie van pleegouders en hun begeleiding.

Het onderzoek is afgesloten op 1 augustus 2005, met uitzondering van de verslaglegging van de ervaringen in de Verenigde Staten (hoofdstuk 6), welk deel is afgesloten op 1 september 2003.