



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Pleegrechten voor kinderen: Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst

Zon, K.A.M. van der

Citation

Zon, K. A. M. van der. (2020, October 8). *Pleegrechten voor kinderen: Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst*. *Meijers-reeks*. Boom Juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/137311>

Version: 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/1887/137311>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/137311> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Zon, K.A.M. van der

Title: Pleegrechten voor kinderen: Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst

Issue Date: 2020-10-08

1 | Inleiding – Waar haalt het pleegkind zijn recht vandaan?

1.1 INLEIDING – GREGORY K, DIE JONGEN DIE SCHEIDDE VAN ZIJN OUDERS

Op 9 april 1992 dient de dan elfjarige Gregory K. bij een rechtbank in Florida een verzoek in om geadopteerd te worden door zijn pleegouders.¹ Hoewel het niet gebruikelijk en volgens sommigen zelfs juridisch onmogelijk is dat een pleegkind zelf opkomt voor zijn² rechten, ziet Gregory geen andere mogelijkheid om zijn wens te realiseren. Hij wil bij zijn pleegouders opgroeien en dus niet bij (één van) zijn biologische ouders. Gregory bevindt zich zo in een lastige positie. De *Department of Health and Rehabilitative Services*,³ verantwoordelijk voor de pleegzorgplaatsing van Gregory, besloot eerder dat Gregory in het huidige pleeggezin moest opgroeien. Later werd deze beslissing teruggedraaid. Het departement wilde nog eenmaal proberen om Gregory terug te plaatsen bij zijn moeder.⁴ De eerder aangestelde *guardian ad litem*, die Gregory zou moeten vertegenwoordigen in rechte, had hem in de tweeëntwintig maanden na zijn aanstelling nog niet éénmaal gezien of gesproken. Gregory ziet zich daarom genoodzaakt om, vertegenwoordigd door zijn pleegvader die tevens advocaat is, zelf actie te ondernemen.⁵

Over de zaak wordt uitgebreid bericht in Amerikaanse media. Voorstanders van het inwilligen van het verzoek wijzen op het belang van eigen rechten

1 Russ 1993, p. 365. Overigens is de auteur van dit artikel in *Family Law Quarterly* tevens de pleegvader van Gregory Kingsley.

2 Wanneer in dit proefschrift wordt verwezen naar het (pleeg)kind, zal met het oog op de leesbaarheid steeds gebruikgemaakt worden van een mannelijk verwijswoord. Daarmee is echter niets gezegd over het geslacht van het kind, dan wel zijn genderidentiteit.

3 In 1996 is deze dienst opgedeeld in de 'Florida Department of Children and Families', en de 'Florida Department of Health'.

4 Gregory was vier jaar oud toen zijn ouders uit elkaar gingen. Daarna heeft hij bij zijn vader gewoond totdat vijf jaar later bleek dat sprake was van mishandeling en verwaarlozing. Gregory wordt dan terug geplaatst bij zijn moeder, die hem na vijf maanden vrijwillig in een pleeggezin plaatst. Bijna een jaar later gaat hij terug naar zijn moeder waar hij nog eens drie maanden later weer wordt weggehaald omdat blijkt dat zijn moeder kampt met verslavingsproblemen en weinig tot geen aandacht heeft voor haar kinderen. Gregory wordt in een 'boys ranch' geplaatst en blijft daar negen maanden tot hij in oktober 1991 bij de familie Russ wordt geplaatst. Sinds de plaatsing op de boys ranch heeft Gregory geen contact met zijn moeder gehad; zie voor een volledig verslag Russ 1993, p. 367.

5 Russ 1993, p. 368.

van het kind – los van zijn ouders. Zo stelt Harvard-professor Elizabeth Bartholet, in *The New York Times*: ‘People are much too ready to equate a child’s interests with the interests of biological parents. (...) This case is likely to advance thinking about that.’⁶ Anderen stellen juist dat inwilligen van het verzoek een doos van Pandora zal openen, omdat daarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd dat kinderen hun ouders aanklagen.⁷ Ondertussen wordt de zaak in de op dat moment lopende presidentiële campagne van George H. W. Bush door voorstanders van de republikeinse presidentskandidaat gebruikt om de vrouw van de democratische presidentskandidaat Bill Clinton in een kwaad daglicht te zetten. Zij zou als voormalig voorzitter van het *Children’s Defend Fund* en in wetenschappelijke publicaties de rechten van het kind boven de belangen van de familie hebben gesteld. Clinton zou daarmee ‘anti-gezin’ zijn.⁸

De zaak komt tot een einde als rechter Thomas Kirk, vijf maanden nadat Gregory zijn verzoek heeft ingediend, besluit dat de jongen z’n verzoek moet worden toegewezen. De juridische banden tussen Gregory en zijn oorspronkelijke ouders worden beëindigd en hij wordt geadopteerd door de familie Russ.

De discussie die de zaak Gregory K. teweegbracht, is illustratief voor drie kernvragen van het jeugdrecht.⁹ Zijn kinderen een zelfstandig subject van rechten? Zijn kinderen in staat om zelf voor hun rechten op te komen; Komen kinderen dezelfde rechten toe als volwassenen?¹⁰ Dat deze vragen juist in het kader van pleegzorg naar voren komen, is niet verwonderlijk. De pleegzorgplaatsing brengt namelijk per definitie een scheiding tussen het kind en zijn ouders met zich mee. Dit terwijl ouders tegelijkertijd een belangrijke rol (blijven) vervullen in het realiseren van kinderrechten. Valt de ouder weg dan komt het realiseren van kinderrechten, zoals hieronder zal worden betoogd, in het geding.

Dat ouders een belangrijke rol spelen in het realiseren van de rechten van het kind, wordt onderstreept in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.¹¹ De helft van de bepalingen uit het IVRK geeft niet alleen een recht aan het kind, maar noemt daarbij ook de ouders.¹² En niet alleen in het IVRK, maar ook in andere mensenrechtenverdragen wordt ouders een belangrijke rol gegeven in het realiseren van kinderrechten. Van Bueren stelt dan ook dat:

6 *New York Times* 27 september 1992.

7 *Los Angeles Daily* 7 oktober 1992.

8 Zie daarover bijv. *Toronto Star* 24 september 1992.

9 Hanson 2008, p. 4.

10 Zie voor een uitwerking van deze vragen hoofdstuk 2.

11 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 (Resolutie 44/25) en in werking getreden op 2 september 1990. Hierna: IVRK.

12 Blaak e.a. 2012, p. 159.

‘although international law recognizes childhood as a separate status, it does not follow that the rights of the child can be best protected when treated in isolation from the rest of the family’.¹³ Kinderen hebben onder internationaal recht weliswaar zelfstandige rechten, maar dat betekent niet dat ouders geen rol spelen bij het realiseren van die rechten.

Een verklaring voor deze rol van ouders wordt gegeven door Smyth die stelt dat de rol van ouders kan worden begrepen vanuit ‘the pragmatic consideration that in view of the inevitable dependence of the child on his/her parents or guardian, many of the rights in the Convention must be realized by or through the parents or guardian’.¹⁴ Bescherming van de band tussen ouders en kinderen is zo meer dan louter een recht van het kind, ouders hebben ook zeer praktisch nut. Ze moeten immers opkomen voor de rechten van hun kind wanneer het kind daar zelf nog niet toe in staat is. Maar wie beschermt de rechten van het kind wanneer de ouder dat niet kan of simpelweg niet doet? Juist in pleegzorgsituaties zullen ouders niet altijd in staat zijn om op te komen voor de rechten van hun kinderen. Toch hebben pleegkinderen rechten. Hoe kunnen die rechten nog betekenisvol zijn wanneer niemand waarborgt dat ze ook worden uitgeoefend? Het realiseren van de rechten van het pleegkind verdient daarom bijzondere aandacht. Dit onderzoek gaat over het probleem dat ontstaat als ouders niet meer opkomen voor de rechten van het kind. De meest simpele versie van de centrale vraag in dit onderzoek is: Waar haalt het pleegkind zijn recht vandaan?

1.2 DEBAT OVER DE POSITIE VAN HET PLEEGKIND

De vraag op welke wijze een pleegkind als Gregory zijn rechten kan realiseren, speelt niet alleen in de Amerikaanse context. Ook in Nederland wordt met enige regelmaat gepleit voor versterking van de mogelijkheden van (pleeg)kinderen om voor hun rechten op te komen.¹⁵ Zo stelde de commissie Wiarda in 1971 reeds voor om de onder toezicht gestelde minderjarige van 16 jaar of ouder de mogelijkheid te geven om zich zelfstandig tot de kinderrechter te wenden wanneer hij een conflict heeft met zijn ouder of verzorger.¹⁶ Ook de Nederlandse Gezinsraad pleitte in 1993 voor een vergaande versterking van de positie van pleegkinderen. De Gezinsraad stelde voor om hen de mogelijkheid toe te kennen om in beroep te gaan tegen beslissingen van de kinderrechter, wanneer die beslissing niet overeenkwam met hetgeen de minderjarige tijdens het kindgesprek naar voren had gebracht.¹⁷

13 Van Bueren 1998, p. 67.

14 Smyth 2013, p. 174.

15 Zie o.m. de Langen 1989; Sassenburg 1989; Jansen 2016; Verschuren 2018.

16 Commissie Wiarda 1971, p. 103.

17 Nederlandse Gezinsraad 1993, p. 52.

In 2000 kwam de positie van het pleegkind opnieuw aan bod, ditmaal in het kader van de evaluatie van de in 1995 herziene OTS-wetgeving. Daarin concludeerde het Verwey-Jonker Instituut dat de rechtspositie van jongeren in de kindbescherming zeer zwak was geregeld. Het stelde een wijziging van de bestaande regeling op twee punten voor. Enerzijds diende de rechtspositie van de pleegouder versterkt te worden, hetgeen met name voor jonge kinderen een versterking van hun rechtspositie ten gevolge zou hebben. Voor jongeren van 12 jaar en ouder werd echter voorgesteld dat zij bij ingrijpende beslissingen als uithuisplaatsingen of terugplaatsingen, een advocaat toegevoegd zouden moeten krijgen.¹⁸ De werkgroep wetgeving in het kader van het programma Beter Beschermd, nam dit voorstel in zijn advies 'Kinderen Eerst'¹⁹ echter niet over. Het zou te veel het juridisch karakter van de kindbeschermingsmaatregel benadrukken, volgens de werkgroep was het maar zeer de vraag of dat in het belang van het kind zou zijn.²⁰ Wel werd geadviseerd om de rechtspositie van de pleegouders te versterken door hen, nadat het kind een jaar in het kader van een ondertoezichtstelling in het pleeggezin zou hebben verbleven, een blokkaderecht toe te kennen.²¹

Hoewel versterking van de rechtspositie van pleegkinderen dus wel is bepleit, is deze niet verankerd in wet- en regelgeving.²² De aandacht die er tegelijkertijd is geweest voor de rechtspositie van pleegouders,²³ heeft wél gevolg gekregen in wet- en regelgeving. Op 1 juli 2013 is de Wet verbetering positie pleegouders in werking getreden.²⁴ In dit onderzoek staan echter de

18 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 134.

19 Dit advies vormt de opmaat voor de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen in 2015.

20 Werkgroep wetgeving 2006, p. 25-26.

21 Werkgroep wetgeving 2006, p. 24-25. Het blokkaderecht bestond toen al wel in situaties waarin kinderen vrijwillig door hun ouders of voogd in een pleeggezin waren geplaatst en daar langer dan een jaar woonden, vgl. (thans) artikel 1:253s en art. 1:336a BW.

22 Wel kent het BW enkele specifieke rechtsingangen voor minderjarigen van twaalf jaar of ouder in het kader van de ondertoezichtstelling; zie art. 1:262b BW (de geschillenregeling); art. 1:259 BW (het verzoek tot vervanging van de Gecertificeerde Instelling); artikel 1:264 lid 1 en art. 1:265 lid 1 BW (het verzoek tot intrekking of vervallen verklaren van een schriftelijke aanwijzing); art. 1:261 lid 2 BW (het verzoek tot opheffing OTS); art. 1:265d (het verzoek tot beëindiging of bekorting van de uithuisplaatsing) en artikel 1:265g BW (het verzoek tot wijziging van de zorg- en omgangsregeling). Daarnaast biedt de wet ook enkele informele rechtsingangen aan kinderen van twaalf jaar of ouder, of jonger dan twaalf maar in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. Voor het pleegkind zijn met name de regeling in artikelen 1:377a, 1:377e en 1:377g BW omtrent het vaststellen, beëindiging of wijzigen van de zorg- of omgangsregeling, en de regeling in artikel 1:250 BW omtrent de benoeming van een bijzondere curator relevant.

23 Zie onder meer Punselie 2006; Bruning 2000; Werkgroep Wetgeving 2006. Zie ook Doek 2008, waarin wordt bepleit dat de herziening van het jeugdbeschermingsrecht welliswaar een verbetering van de rechtspositie van pleegouders met zich meebrengt, maar dat het voor de rechtspositie van het kind weinig nieuws oplevert.

24 Wet van 6 december 2012, *Stb.* 2013, 72 (32 529); inwerkingtreding 1 juli 2013, *Stb.* 2013, 73).

rechten van het pleegkind zelf centraal, net als zijn mogelijkheden om die rechten te realiseren. Wat de rechten van deze kinderen zijn, is vastgelegd in kinder- en mensenrechtendocumenten.

1.3 HET PLEEGKIND IN KINDER- EN MENSENRECHTENVERDRAGEN

De rechten van pleegkinderen worden beschermd in kinder- en mensenrechtenverdragen. Centraal voor de bescherming van de rechten van het pleegkind zijn het recht op bijzondere bescherming dat in artikel 20 IVRK is vastgelegd en het recht op bescherming van zijn familieleven, dat zowel in het IVRK, als in de algemene mensenrechtenverdragen is te vinden.²⁵ Voor de invulling van beide rechten speelt het recht van het kind op ontwikkeling, artikel 6 IVRK, een belangrijke rol.²⁶

Het recht op bijzondere bescherming betekent dat kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen wonen, een bijkomende mate van bescherming toekomt. Dus naast de bescherming die hen reeds toekomt op grond van het feit dat ze kind zijn.²⁷ Juist nu ouders als gezegd een centrale positie innemen in het realiseren van kinderrechten, levert een scheiding van het kind met zijn ouders immers een situatie op waarin rechten moeilijk(er) gerealiseerd kunnen worden. Artikel 20 dient volgens Smyth dan ook zo begrepen te worden dat het geldt als surrogaat voor de ouderlijke verantwoordelijkheid.²⁸ De staat moet wanneer de ouders wegvallen de taak van ouders overnemen, of ervoor zorgen dat die taak door anderen wordt overgenomen.

Tot welke verplichtingen artikel 20 IVRK precies leidt, is op grond van het artikel zelf niet helemaal duidelijk.²⁹ Daarop wees ook het VN-Kinderrechtencomité dat in 2005 haar jaarlijkse *Day of General Discussion* wijdde aan kinderen zonder ouderlijke zorg.³⁰ Een van de belangrijkste aanbevelingen van het Comité was dat de internationale gemeenschap richtlijnen moest opstellen over de bescherming van kinderen zonder ouderlijke zorg.³¹ Deze richtlijnen zijn in de jaren die daarop volgden opgesteld en in 2010 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de *Guidelines for the Alternative Care of*

25 Zie artikel 17 en 23 IVBPR, artikel 10 IVESCR, artikel 8 EVRM en artikel 7, 9 en 16 IVRK.

26 Artikel 6 IVRK geldt tevens als een van de vier *general principles of interpretation*, zoals vastgesteld door het VN-Kinderrechtencomité. De andere drie interpretatiebeginselen zijn artikel 2 IVRK, artikel 3 lid 1 IVRK en artikel 12 IVRK; zie *Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 41 (A/47/41)*. Zie ook VN-Kinderrechtencomité 2003b, par. 12.

27 Van Bueren 1995, p. 94.

28 Smyth 2013, p. 200.

29 Vgl. ook Cantwell & Holzscheiter 2008, p. 1-2.

30 VN-Kinderrechtencomité 2006.

31 VN-Kinderrechtencomité 2006, par. 688 en 689.

Children verwelkomd.³² In deze richtlijnen zijn de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 20 IVRK verder uitgewerkt. Hoewel de *Guidelines on Alternative Care* niet juridisch bindend zijn, valt daaruit wel af te leiden dat de inhoud ervan door de VN wordt onderstreept en dat geen van de lidstaten bezwaar heeft gehad tegen de inhoud. Het document geeft dan ook niet zo zeer afdwingbare rechten, maar beoogt veeleer overheden te ondersteunen en aan te moedigen hun verantwoordelijkheden en verplichtingen ten aanzien van kinderen in alternatieve zorg beter na te komen.³³ Ook beogen de richtlijnen richting te geven aan beleidsmaatregelen, beslissingen en activiteiten van alle partijen die betrokken zijn bij sociale bescherming en jeugdwelzijn.³⁴

De verplichtingen van staten jegens pleegkinderen zijn met de verwelkoming van de *Guidelines on Alternative Care* derhalve geconcretiseerd. Daarnaast worden in het kader van artikel 8 EVRM steeds vaker voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg kritische kanttekeningen geplaatst bij de plaatsing van een kind in pleegzorg.³⁵ Ook in de jurisprudentie van het EHRM worden de verplichtingen van lidstaten jegens kinderen bij een pleegzorgplaatsing daardoor steeds verder uitgewerkt. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat steeds specifiek kan worden bepaald welke rechten kinderen hebben wanneer zij in een pleeggezin geplaatst worden.

1.4 ORGANISATIE VAN DE PLEEGZORG IN NEDERLAND

Kinder- en mensenrechten krijgen voor het pleegkind pas betekenis in de dagelijkse praktijk. Uit kinder- en mensenrechten valt bijvoorbeeld af te leiden dat pleegkinderen recht hebben op regelmatig contact met hun ouders. Deze omgang kan soms stroef verlopen, zodat de Nederlandse overheid ervoor moet zorgen dat voor deze kinderen en hun ouders omgangsbegeleiding beschikbaar is. Het organiseren van deze vorm van jeugdhulp is, wanneer het kind in een justitieel kader uit huis is geplaatst, uitbesteed aan de Gecertificeerde Instellingen die zich voor de omgangsbegeleiding richten tot een jeugdhulpaanbieder. Het toezicht op de jeugdhulp ligt weer in handen van de Inspectie jeugdzorg

32 UN Document A/RES/64/142, vanaf hier: *Guidelines on Alternative Care*. De *Guidelines on Alternative Care*, zijn door de Verenigde Naties verwelkomd maar niet aangenomen. Zie ook Cantwell e.a. 2012, p. 20; Bruning & Van der Zon 2013, p. 502; Blaak e.a. 2012, p. 81 en Philips 2011, p. 101. Op 9 april 2019 heeft Tweede Kamerlid Van Haga een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om 'in internationale diplomatie en bilaterale relaties met landen (...) actief voortrekker te zijn van de UN Guidelines for the Alternative Care of Children'; zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35069, nr. 7. De stemming over deze motie is vooralsnog aangehouden.

33 *Guidelines on Alternative Care*, par. 2c.

34 *Guidelines on Alternative Care*, par. 2d; zie hierover ook Van der Zon 2014.

35 Zie hierover o.m. Ferrer Riba 2010 en Bruning en Van der Zon 2013.

en in de dagelijkse praktijk zet de gezinsvoogd³⁶ zich in voor het faciliteren van omgang. Voor een goed begrip van de rechten van pleegkinderen is het daarom van belang kort stil te staan bij de manier waarop de pleegzorg in Nederland is georganiseerd.

De term pleegzorg kan op verschillende manieren worden omschreven. In brede zin kan pleegzorg worden omschreven als 'het voor korte of langere tijd in een gezin verzorgen of opvoeden van het kind van andere ouders'.³⁷ In die zin omvat pleegzorg zowel kinderen die zonder betrokkenheid van enige jeugdhulpinstantie in een ander gezin wonen (de informele pleegzorg), als de pleegzorg die wordt geboden als vorm van jeugdhulp (de formele pleegzorg).

De eerste vorm van pleegzorg speelt zich af buiten het zicht van de officiële instanties. Het zijn kinderen wier ouder op informele wijze met andere personen overeen zijn gekomen dat het kind tijdelijk bij die andere mensen woont. Dat kan bijvoorbeeld wanneer ouders langdurig in het buitenland verblijven vanwege het bedrijven van topsport,³⁸ of juist wanneer kinderen zelf topsport bedrijven en zij in een pleeggezin wonen om dichterbij het trainingscomplex te kunnen verblijven.³⁹ De Nederlandse Gezinsraad wees in 1994 op een groot aantal Chinese kinderen die voor een onderling overeengekomen vergoeding grote delen van de week werden opgevoed in gastgezinnen, omdat hun ouders hard moesten werken in de horeca.⁴⁰ De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bracht in 2009 grootouders onder de aandacht die de zorg voor het kind van hun verslaafde dochter op zich namen.⁴¹ Hoe uiteenlopend deze situaties ook zijn, alle hebben ze gemeen dat zolang er geen verleningsbeslissing bij de gemeente wordt gevraagd en verkregen, deze vorm van zorg zich buiten de officiële kaders afspeelt. Er is geen pleegzorgbegeleiding, geen pleegzorgvergoeding vanuit de overheid en geen toezicht op de pleegkinderen.⁴²

36 In de praktijk wordt zowel gebruikgemaakt van de term gezinsvoogd, als van de term jeugdbeschermer. De term jeugdbeschermer wordt gebruikt als verzamelterm voor de functies van gezinsvoogd, voogd of de jeugdreclasserder. Nu dit onderzoek ziet op pleegzorg in het kader van de ondertoezichtstelling wordt gebruikgemaakt van de term gezinsvoogd wanneer bedoeld wordt op diegene die namens de Gecertificeerde Instelling de ondertoezichtstelling uitvoert. In het Besluit Jeugdwet wordt deze persoon aangeduid met de term 'gezinsvoogdijverker' zie artikel 1.1 Besluit Jeugdwet.

37 Punselie 2006, p. 23.

38 Vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 31279, nr. 17, p. 23.

39 Zie daarover bijv. 'Papendal, fata morgana van turnend Nederland; Turntraining met de inzet en overgave van Japanse salaryman', *NRC Handelsblad* 25 januari 1992.

40 Gezinsraad 1993, p. 48-49.

41 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2009, p. 9.

42 Tot 1 januari 2015 regelde de Pleegkinderenwet dat op informele pleegzorgconstructies toezicht mogelijk was. Nu deze wet in de praktijk weinig praktische betekenis meer had, is de wet per 1 januari 2015 komen te vervallen. Informele pleegzorg kan omgezet worden in formele pleegzorg wanneer de (informele) pleegouders een contract als bedoeld in artikel

De tweede vorm van pleegzorg, de formele pleegzorg, ziet op pleegzorg die wordt geboden als vorm van jeugdhulp. Deze vorm van pleegzorg is geregeld in de Jeugdwet. Dit onderzoek ziet op deze tweede groep pleegkinderen. Het is de groep die bekend is bij de overheid en jegens wie de overheid daarom een bijzondere zorgplicht heeft.⁴³ Waar over pleegzorg wordt gesproken in dit onderzoek wordt vanaf nu dan ook de formele pleegzorg bedoeld.

Het aantal kinderen in Nederland in pleegzorg is in de afgelopen jaren sterk gestegen. Woonden er in het jaar 2000 nog ongeveer 8000 kinderen in een pleeggezin, inmiddels schommelt dat aantal al enkele jaren rond de 18.000. Met name tussen de jaren 2000 en 2014 maakte de pleegzorg in pleeggezinnen in Nederland een sterke groei door, terwijl die groei sinds 2015 stagneert.⁴⁴ Maar niet alleen het aantal plaatsingen in pleeggezinnen is sterk gestegen de afgelopen jaren. Ook het aantal kinderen dat in een gezinshuis is geplaatst is toegenomen.⁴⁵ In 2018 verbleven ten minste 3.113 kinderen in een gezinshuis.⁴⁶ Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2012 toen 1.677 kinderen in een gezinshuis verbleven.⁴⁷

Dit onderzoek richt zich dus op formele pleegzorgplaatsingen. Binnen deze formele vorm van pleegzorg kan weer een onderscheid worden gemaakt tussen het zogeheten vrijwillig kader en het justitiële kader. In een vrijwillig kader zijn het de ouders zelf die, eventueel aangespoord door de hulpverlening, bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning in de opvoeding.⁴⁸ De gemeente beoordeelt dan of zorg (in dit geval pleegzorg) geïndiceerd is en geeft vervolgens een verleningsbeslissing af. Met die verleningsbeslissing kan de ouder terecht bij een pleegzorgaanbieder die de plaatsing kan begeleiden en ondersteunen.⁴⁹ In een justitieel kader is er sprake van een kindbescherms-

5.2 Jeugdwet met de pleegzorgaanbieder afsluiten. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op pleegzorg die in een formeel vrijwillig kader wordt geboden. Dat wil zeggen dat de gemeente een verleningsbeslissing heeft afgegeven voor pleegzorg, maar geen kindbeschermsmaatregel van kracht is; zie artikel 9.1 lid 1 sub a Jeugdwet.

43 Vgl. artikel 20 IVRK.

44 Pleegzorg Nederland 2019, p. 1.

45 Op grote lijnen komt de zorg die in gezinshuizen wordt geboden overeen met pleegzorg. Verschil met reguliere pleegzorg is echter dat in een gezinshuis professionele opvoeders zorgen voor het kind en dat zij betaald worden op basis van een arbeidsovereenkomst. Gezinshuizen zijn bedoeld voor kinderen die vanwege hun problematiek niet in een pleeggezin terecht kunnen. Naast een vervangende woonomgeving biedt het gezinshuis daarom ook behandeling; zie hierover Jeugdzorg Nederland e.a. 2019, p. 10.

46 Gezinspiratieplein 2019, p. 3.

47 Gezinspiratieplein 2019, p. 3. Zie over de toename van het aantal gezinshuizen in de afgelopen jaren ook Jeugdzorg Nederland e.a. 2019; Inspectie Jeugdzorg 2016 en *Kamerstukken II* 2018/19, 31839, nr. 653.

48 Naast uithuisplaatsingen onder aansporing van de hulpverlening, komt het ook voor dat de uithuisplaatsing tot stand komt in een zogenaamd 'drangkader'; zie over het drangkader Verkroost 2019.

49 Artikel 2.3 Jeugdwet.

maatregel; een ondertoezichtstelling of een voogdij-maatregel. Gaat het om een plaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling, dan moet de kinderrechter een aparte machtiging uithuisplaatsing afgeven om het kind daadwerkelijk uit huis en in het pleeggezin te kunnen plaatsen.⁵⁰ De Gecertificeerde Instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert, heeft hiervoor geen verleningsbeslissing nodig van de gemeente, maar kan met de machtiging van de kinderrechter in de hand zelf contact opnemen met een pleegzorgaanbieder.⁵¹ Gaat het om een plaatsing in het kader van de voogdij, dan ligt het gezag niet (meer) bij ouders, maar bij de Gecertificeerde Instelling of de pleegouders. In die gevallen kan degene bij wie de voogdij ligt, besluiten waar het kind woont. Voor die plaatsingen is dus geen aparte machtiging van de kinderrechter nodig. Een verleningsbeslissing van de gemeente is slechts nodig wanneer de voogdij niet bij een Gecertificeerde Instelling ligt maar bij de pleegouders.⁵² In beide gevallen zal de pleegzorgaanbieder de plaatsing begeleiden.

De pleegzorgaanbieder

Nederland telt 29 pleegzorgaanbieders.⁵³ Sommige van deze pleegzorgaanbieders hebben een speciaal aanbod zoals ‘Timon’ en ‘het Leger des Heils’, die pleegzorg bieden vanuit een christelijke levensovertuiging, of ‘William Schriker Pleegzorg’ die gespecialiseerd is in pleegzorg voor kinderen met een verstandelijke beperking, of van wie de ouders een verstandelijke beperking hebben. De pleegzorgaanbieder is verantwoordelijk voor de plaatsing van een pleegkind in een pleeggezin en begeleidt deze plaatsing. Ook spant de organisatie zich actief in om nieuwe pleegouders te werven en hen voor te bereiden op het pleegouderschap. Wanneer een kind in een pleeggezin wordt geplaatst, sluit de pleegzorgaanbieder een pleegzorgcontract met de pleegouders.⁵⁴ In dat contract staan onder meer afspraken over de begeleiding van de plaatsing, het doorgeven van informatie en de hoogte van de pleegvergoeding.

Netwerkpleegzorg of bestandspleegzorg

De pleegouders van het pleegkind kunnen zowel netwerkpleegouders als bestandspleegouders zijn. Wanneer het kind bij netwerkpleegouders wordt geplaatst betekent dat dat het bij familie of bekenden komt te wonen. In 2018

50 Artikel 1:265b BW.

51 Artikel 3.5 Jeugdwet. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33983, nr. 3, p. 10. Dat geen apart besluit van het college nodig is, heeft ermee te maken dat de Gecertificeerde Instelling op grond van artikel 3.5 Jeugdwet zelf bepaalt welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel en dus geen besluit van het college nodig is. Wanneer de Gecertificeerde Instelling aldus een ondertoezichtstelling uitvoert en zij in dit kader een uithuisplaatsing nodig acht, dan neemt zij zelf een verleningsbeslissing.

52 Artikel 3.5 Jeugdwet.

53 Zie voor een overzicht www.pleegzorgnederland.nl/pleegzorg-organisaties/.

54 Artikel 5.2 Jeugdwet.

woonde 45 procent van de pleegkinderen in een netwerkpleeggezin.⁵⁵ In het tweede geval, de andere 55 procent van de pleegkinderen, is sprake van een bestandsplaatsing. In die gevallen kon het kind niet in het eigen netwerk geplaatst worden en is een pleeggezin gevonden uit het pleegzorgbestand. Daarin staan ouders die zich hebben aangemeld als pleegouder en het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben afgerond.⁵⁶ In 2017 zijn er 2647 nieuwe pleegouders in dit bestand opgenomen, terwijl er 2620 zijn gestopt.⁵⁷ Per saldo zijn er in 2017 dus 27 bestandspleegouders bijgekomen. Dat is al een aantal jaar achtereen zo, waardoor de vraag naar nieuwe bestandspleegouders onverminderd hoog blijft.

Pleegzorg in de hulpverleningsvariant en de opvoedingsvariant

Een volgend onderscheid dat kan worden gemaakt is dat tussen pleegzorg als hulpverleningsvariant, en pleegzorg als opvoedingsvariant.⁵⁸ Bij pleegzorg als hulpverleningsvariant is de zorg vooral gericht op het verbeteren van de opvoedingsvaardigheden of de leefsituatie van de ouder(s), zodat het kind zo snel mogelijk weer terug naar huis kan. Die pleegzorg kan de vorm hebben van deeltijdpleegzorg, waarin het kind niet de hele week in het pleeggezin woont, maar bijvoorbeeld alleen in de weekenden, of tijdens vakanties. Maar de hulpverleningsvariant kan ook worden ingezet als voltijdpleegzorg. Dan verblijft het kind de gehele week in het pleeggezin.⁵⁹

In de tweede variant, de opvoedingsvariant, is de zorg erop gericht dat het pleegkind in het pleeggezin zal opgroeien. De terugplaatsing van het kind

55 Pleegzorg Nederland 2019, p. 2.

56 De selectieprocedure voor pleegouders is in 2011 aangepast nadat bleek dat pleegouders die in de ene regio ongeschikt waren bevonden, in de andere regio gewoon weer aan de slag konden. Sindsdien onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming wanneer aspirant-pleegouders om een ‘verklaring van geen bezwaar’ vragen, niet meer alleen haar eigen archieven en de justitiële documentatie. Er wordt nu ook gekeken of deze pleegouders eerder om een dergelijke verklaring hebben gevraagd. Is dat het geval dan kan bij de eerdere pleegzorgaanbieder navraag worden gedaan omtrent de ervaringen met deze pleegouders. Zo is het niet meer nodig een zwarte lijst voor pleegouders op te stellen, zoals eerder werd voorgesteld in de Tweede Kamer; zie hierover nader Van der Zon 2013a en *Kamerstukken II* 2013/14, 32529, nr. 14.

57 Pleegzorg Nederland 2018, p. 4.

58 Dit onderscheid werd geïntroduceerd in de visie voor pleegzorg die in 2000 werd opgesteld in het kader van het project Trillium. In dat project werd, onder leiding van een door de staatssecretaris aangestelde werkgroep, een nieuwe visie op pleegzorg ontwikkeld. Belangrijke uitkomst van dit project was het onderscheid tussen pleegzorg als module in een zorgprogramma – inmiddels vaak aangeduid als de hulpverleningsvariant – en pleegzorg als opvoedingsarrangement; zie hierover Punselie 2000a. Voorafgaand aan het onderscheid tussen pleegzorg als hulpverleningsvariant, en pleegzorg als opvoedingsvariant, werd gebruikgemaakt van de termen perspectiefzoekende en perspectiefbiedende plaatsing, een onderscheid dat in 1991 was geïntroduceerd; zie Van Zon 2018, p. 8.

59 In 2017 betrof 12 procent van de nieuwe plaatsingen deeltijdpleegzorg, 83 procent van de plaatsingen betrof voltijdpleegzorg. De overige 5 procent betrof een combinatie van vol- en deeltijdpleegzorg; zie Pleegzorg Nederland 2018, p. 2.

wordt dan niet meer mogelijk geacht. Gekeken wordt hoe het kind zich veilig kan wortelen in het nieuwe gezin terwijl de biologische ouder, zo mogelijk, de rol van ouder op afstand krijgt toebedeeld. Deze vorm van pleegzorg zal derhalve per definitie voltijdspleegzorg betreffen.

In de meeste gevallen zal de plaatsing starten in het kader van de hulpverleningsvariant, en wordt geprobeerd om thuisplaatsing mogelijk te maken. Er is dan veelal sprake van een ondertoezichtstelling, of van pleegzorg in een vrijwillig kader. Deze pleegzorg in het kader van de hulpverleningsvariant kan echter niet te lang duren. Het kind zal zich immers ook gaan hechten aan pleegouders, waardoor terugplaatsing steeds lastiger wordt. Bovendien is het kind niet gebaat bij langdurige onzekerheid over het opvoedingsperspectief.⁶⁰ Daarom moet na verloop van tijd een opvoedingsbesluit worden genomen. Afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind zal de tijd waarbinnen dit besluit moet worden genomen variëren van enkele maanden bij jonge kinderen tot ongeveer twee jaar bij oudere kinderen.⁶¹ Wordt besloten dat het kind zal opgroeien in het pleeggezin, dan zal de kinderrechter worden verzocht het gezag van de ouders te beëindigen, en de voogdij over het pleegkind aan de Gecertificeerde Instelling, dan wel de pleegouder(s) toe te wijzen.

1.5 DE PLEEGZORGPLAATSING IN HET KADER VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING

Van het totale aantal pleegkinderen in formele pleegzorg verblijft ongeveer twee-derde bij de pleegouders in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel.⁶² Volgens cijfers van Pleegzorg Nederland is 24 procent van het totaal aantal pleegkinderen in een pleeggezin geplaatst in het kader van een ondertoezichtstelling, terwijl ongeveer 48 procent van de totale groep pleegkinderen daar verblijft in het kader van een voogdijmaatregel.⁶³ In de afgelopen jaren is het aandeel van plaatsingen in het kader van de voogdijmaatregel toegenomen. Hoewel het percentage kinderen dat in het kader van een voogdijmaatregel in de pleegzorg verblijft bij de laatste meting hoger lag dan het aantal

60 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 102.

61 Hermans 2010; Juffer 2012. Met de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen is per 1 januari 2015 in artikel 1:265j lid 3 BW opgenomen dat bij een verzoek tot verlenging van een twee jaar durende uithuisplaatsing een advies van de Raad voor de Kinderbescherming dient te worden verzocht, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt waarom, ondanks de langdurige uithuisplaatsing, nog geen gezagsbeëindiging wordt gevraagd.

62 Het gaat dan om 69 procent van de totale groep pleegkinderen. De overige 31 procent verblijft in het kader van een vrijwillige plaatsing in een pleeggezin; zie Pleegzorg Nederland 2018, p. 3.

63 Pleegzorg Nederland 2019, p. 3. Het cijfer omtrent kinderen in de voogdij betreft een groep kinderen die onder voogdij van de Gecertificeerde Instelling staat (36 procent), en een groep kinderen die onder voogdij van de pleegouder(s) staat (12 procent). De overige 28 procent verblijft in een vrijwillig kader in een pleeggezin, op hen is dus geen kinderbeschermingsmaatregel van toepassing.

kinderen dat in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft, is daarmee niet gezegd dat de pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling aan betekenis verliest.

Vrijwel alle justitiële pleegzorgplaatsingen zijn ofwel een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling, of ooit begonnen als plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling, waarna het gezag van de ouders is beëindigd en de plaatsing is voortgezet in het kader van de voogdij.⁶⁴ Dat het percentage pleegkinderen in het kader van de voogdij sneller stijgt dan het percentage pleegkinderen in het kader van de ondertoezichtstelling, is te verklaren doordat de uitstroom van kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling gebruikmaken van pleegzorg veel hoger is, dan de uitstroom van kinderen die in het kader van de voogdij in een pleeggezin verblijven. Een voogdijmaatregel zal immers doorgaans voortduren tot de achttiende verjaardag van het kind,⁶⁵ terwijl de ondertoezichtstelling bedoeld is als tijdelijke maatregel en in beginsel niet veel langer dan twee jaar zal duren. Daarmee ligt het voor de hand dat de groep kinderen die in het kader van voogdij in het pleeggezin verblijft per saldo sneller groeit (zij blijven immers veel langer meetellen in de cijfers) dan de groep kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft.

Het beeld dat de plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling nog altijd een belangrijk deel van de pleegzorg vertegenwoordigt, wordt ondersteund door de cijfers omtrent voogdijmaatregelen en ondertoezichtstellingen. In 2017 zijn in totaal 1595 nieuwe voogdijmaatregelen uitgesproken, terwijl er 1395 voogdijmaatregelen werden beëindigd,⁶⁶ in de meeste gevallen doordat het kind meerderjarig werd.⁶⁷ Het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen betrof daarentegen in totaal 8775 terwijl er 8645 ondertoezichtstellingen werden beëindigd.⁶⁸ Deze cijfers zien op de totale populatie van kinderen over wie een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel is uitgesproken, en dus niet op alleen de groep kinderen in de pleegzorg.

64 Slechts in een enkel geval zal sprake zijn van een situatie waarin direct het gezag van ouders is beëindigd en dus niet eerst een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling aan de voogdijplaatsing vooraf is gegaan.

65 Uit cijfers van het CBS volgt eveneens dat voogdijplaatsingen doorgaans worden beëindigd doordat het kind meerderjarig wordt; zie CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugd-reclassering 2017, p. 8.

Overigens behoeft met het bereiken van de achttiende verjaardag en dus het beëindigen van de kinderbeschermingsmaatregel, de pleegzorgplaatsing niet beëindigd te worden. Per 1 juli 2018 geldt dat pleegkinderen standaard tot hun eenentwintigste verjaardag in het pleeggezin kunnen blijven. In dat geval wordt de pleegzorgplaatsing voortgezet in een vrijwillig kader en blijven de pleegouders de pleegvergoeding en begeleiding ontvangen. Zie hierover <https://pleegzorg.nl/pleegouders/pleegkind-wordt-18/>.

66 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugd-reclassering 2017, p. 6.

67 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugd-reclassering 2017, p. 8.

68 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugd-reclassering 2017, p. 6.

Over de in- en uitstroom van kinderen in de pleegzorg in het kader van de verschillende maatregelen zijn geen cijfers bekend. Wel zijn cijfers beschikbaar over het aantal uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling, en over het percentage daarvan dat in pleegzorg is geplaatst. Op 30 juni 2016 waren 7.175 kinderen uit huis geplaatst in het kader van de ondertoezichtstelling. 63 procent van deze kinderen verbleef in een pleeggezin, terwijl daarnaast 8 procent in ‘gezinsgerichte opvang’ verbleef.⁶⁹ Op basis van deze cijfers verbleven dus ongeveer 4.500 kinderen in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin, en nog eens 500 in een gezinshuis. Ruim een kwart van het totaal aantal kinderen bij pleegouders, verbleef daar dus in het kader van de ondertoezichtstelling.⁷⁰

Het verloop van de pleegzorgplaatsingen ligt redelijk hoog. Pleegzorg Nederland geeft aan dat 50 procent van de pleegzorgplaatsingen korter dan een jaar loopt, terwijl 35 procent van de pleegzorgplaatsingen zelfs korter dan een half jaar duurt.⁷¹ Uiteindelijk zal de pleegzorgplaatsing leiden tot een terugplaatsing naar huis, dan wel tot een voortgezet verblijf van het pleegkind in het pleeggezin, doorgaans in het kader van de voogdij.

1.6 DE KWETSBARE POSITIE VAN HET PLEEGKIND IN HET KADER VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING

Op het moment dat wordt besloten waar het pleegkind zal opgroeien, eindigt een onzekere periode voor het kind. De periode voorafgaand aan deze beslissing kan worden gekenschetst als een kwetsbare periode voor het pleegkind. Het is in die periode nog niet duidelijk waar het kind zal opgroeien en wat de rol van zijn (pleeg)ouders precies is. Onderzoek van Singer, Uozie en Zeijlmans laat zien dat kinderen die in een pleeggezin worden geplaatst het gevoel kunnen hebben dat ze zich in een ‘ouderlijk vacuüm’ bevinden. De biologische ouders staan op afstand, terwijl het pleegkind nog geen band heeft opgebouwd met de pleegouders.⁷² Ook in juridische zin kan worden gesteld dat er sprake is van een vacuüm, nu er een knip wordt gemaakt tussen de dagelijkse verzorging voor het kind en de juridische beslissingsbevoegdheid over het kind. Deze situatie is door Punselie wel beschreven als een ‘rechts-

⁶⁹ Voortgangsrapportage nieuw jeugdstelsel november 2016, p. 4.

⁷⁰ Op 31 december 2018 verbleven 18.486 kinderen bij pleegouders. De kinderen die niet in het kader van een ondertoezichtstelling bij pleegouders verbleven, verbleven daar ofwel in een vrijwillig kader, ofwel in het kader van een voogdijmaatregel. Zoals hierboven aangegeven verbleef in 2019 48 procent van het totaal aantal pleegkinderen bij pleegouders in het kader van voogdij en 28 procent verbleef in een vrijwillig kader bij pleegouders; zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 3.

⁷¹ Pleegzorg Nederland 2019, p. 2.

⁷² Singer, Uozie & Zeijlmans 2012, p. 15.

vacuüm'.⁷³ Hoewel de pleegouders het kind dagelijks opvoeden, zijn ze niet degenen die beslissingen over hem mogen nemen. Dat probleem werd ook opgemerkt door de Staatscommissie Herijking ouderschap, die in 2016 voorstelde om gedeeltelijke gezagsoverdracht naar pleegouders mogelijk te maken nadat zij minimaal een jaar het pleegkind verzorgd en opgevoed hadden. Op die manier zou kunnen worden bewerkstelligd dat de feitelijke verzorgers en opvoeders de bij hun taak behorende beslissingen over het kind zelfstandig kunnen nemen.⁷⁴

In deze lastige periode voor het kind moeten belangrijke beslissingen worden genomen en vier daarvan staan centraal in dit onderzoek. Het gaat om de beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1 in dit onderzoek); de beslissing waar het kind komt te wonen (beslissing 2 in dit onderzoek); de beslissing met wie het kind omgang en contact heeft (beslissing 3 in dit onderzoek) en het uiteindelijke opvoedingsbesluit (beslissing 4 in dit onderzoek). Dat deze beslissingen vergaande impact kunnen hebben op de ontwikkeling van het pleegkind, komt duidelijk naar voren in gedragswetenschappelijk onderzoek. Deze gedragswetenschappelijke kennis is van belang om invulling te geven aan de belangen van het kind bij beslissingen in de pleegzorg, en zal derhalve hieronder worden besproken.

1.6.1 De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1)

Op het moment dat het kind uit huis wordt geplaatst, wordt het kind een pleegkind. De uithuisplaatsing wordt ingezet als reactie op problemen in de thuissituatie, waardoor het kind wordt belemmerd in zijn ontwikkeling. Dat betekent echter niet dat de uithuisplaatsing ook noodzakelijkerwijs een oplossing biedt. Op basis van gedragswetenschappelijk onderzoek is het maar de vraag in hoeverre de uithuisplaatsing uiteindelijk een positief effect heeft op de ontwikkeling van de minderjarige. Tenminste dat is de conclusie van Barteling in haar overzichtsstudie voor het Nederlands Jeugdinstituut omtrent het effect van de uithuisplaatsing.⁷⁵ De verschillende onderzoeken die ze daarin beschrijft, geven een wisselend beeld van de effecten van de uithuisplaatsing op de ontwikkeling van kinderen. Wel duidelijk is dat veel kinderen die uit huis worden geplaatst emotionele en gedragsproblemen hebben, en dat deze niet verdwijnen door de uithuisplaatsing. Daarvoor is in het pleeggezin bijzondere aandacht en zorg nodig.⁷⁶ Uit een meta-analyse van Goemans e.a. naar de ontwikkeling van kinderen die wel en kinderen die niet uit huis

73 Punselie 2000, p. 247.

74 Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 452; zie over dit probleem ook Bruning 2019.

75 Barteling 2013.

76 Barteling 2013, p. 9.

zijn geplaatst rolt een vergelijkbare conclusie. Uit hun analyse volgt dat er geen duidelijk verschil is tussen de ontwikkeling van kinderen die *wel* uit huis zijn geplaatst, en kinderen die ondanks een zorgelijke thuissituatie *niet* uit huis zijn geplaatst. De onderzoekers wijzen erop dat dit niet per se hoeft te betekenen dat de uithuisplaatsing geen positief effect heeft. Het is immers niet ondenkbaar dat de kinderen die wel uit huis geplaatst zijn, voor de uithuisplaatsing met meer problemen kampten dan de groep die niet uit huis geplaatst is. Dat beide groepen er nu gelijk voorstaan zou dan in het voordeel van de uithuisplaatsing kunnen spreken.⁷⁷ Desalniettemin blijkt uit een andere meta-analyse van Goemans e.a. dat een plaatsing in pleegzorg geen negatieve, dan wel positieve impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.⁷⁸ Hoewel je zou denken dat de plaatsing in een pleeggezin een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van het kind, blijkt dit dus niet het geval. De verklaring daarvoor is dat de scheiding van ouders een grote impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.

Onderzoek naar gehechtheidsrelaties laat zien dat een uithuisplaatsing weliswaar in sommige gevallen noodzakelijk kan zijn, maar dat heel voorzichtig moet worden omgegaan met scheidingen van het kind en zijn gehechtheidsfiguur. Hoewel er vaak goede redenen zullen zijn voor deze beslissing, brengt de scheiding van het kind met zijn ouders negatieve gevolgen voor zijn ontwikkeling met zich mee. Voor die negatieve consequenties zal tijdens de uithuisplaatsing aandacht moeten zijn.⁷⁹ Juffer heeft in een memorandum voor de Raad voor de Rechtspraak uitgewerkt wat de bestaande kennis over gehechtheidsrelaties betekent voor de beslissing tot uithuisplaatsing. Op basis van bestaand gedragswetenschappelijk onderzoek beschrijft Juffer dat kinderen zich altijd hechten aan hun verzorger(s). Gehechtheid is volgens Juffer dan ook een evolutionair gegeven; het kind wordt hulpeloos geboren en zoekt hulp en steun bij een beschikbare volwassene.⁸⁰ Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van die gehechtheidsrelatie kan verschillen. De gehechtheidsrelatie kan veilig, maar ook onveilig zijn. Omdat deze gehechtheidsrelatie iets zegt over de band van een kind met een specifiek persoon, kan het zo zijn dat het kind een veilige gehechtheidsrelatie heeft met de ene persoon, maar een onveilige gehechtheidsrelatie met de andere persoon.⁸¹ De meeste kinderen hebben daarbij meerdere gehechtheidsrelaties, bijvoorbeeld met hun ouders, grootouders, of een leidster bij de kinderopvang.⁸²

77 Goemans e.a. 2016.

78 Goemans van Geel & Vedder 2015.

79 Zie hierover ook Meijer 2018.

80 Juffer 2010, p. 7.

81 Juffer 2010, p. 14.

82 Juffer 2010, p. 14.

Wanneer kinderen uit huis geplaatst worden, heeft dat impact op de bestaande gehechtheidsrelaties. Door de scheiding van het kind met zijn verzorgers loopt de *secure base* – de veilige uitvalsbasis van het kind – gevaar.⁸³ Dat levert verdriet en angst bij het kind op, op het moment van de scheiding en in de eerste periode na de scheiding, maar het heeft ook gevolgen voor de verdere ontwikkeling van het kind. Uit onderzoek blijkt een duidelijk verband tussen overplaatsingen van kinderen naar nieuwe families en het ontwikkelen van psychopathologie later.⁸⁴ Ook komt naar voren dat kinderen die veilig gehecht zijn, onveilig gehecht kunnen raken wanneer ze een ingrijpende scheiding meemaken.⁸⁵ Juffer raadt op basis van bestaand gehechtheidsonderzoek daarom aan om zeer terughoudend te zijn met uithuisplaatsingen.⁸⁶

De vraag wanneer er dan wel ingegrepen moet worden is echter lastig te beantwoorden op basis van bestaande kennis over gehechtheidsrelaties. We weten dat een onveilige gehechtheidsrelatie schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling van het kind, maar ook dat herstel mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer het kind positieve ervaringen opdoet in het pleeggezin en een veilige gehechtheidrelatie met een pleegouder opbouwt.⁸⁷ Wanneer nu precies de relatie tussen kind en ouders dusdanig verstoord is dat het kind beter (tijdelijk) ergens anders kan gaan wonen – en zich dus aan een nieuwe verzorger zal hechten – is echter moeilijk vast te stellen. Waar de verschillende onderzoeken overeen lijken te stemmen is dat in geval van kindermishandeling uithuisplaatsing in ieder geval wel geboden is, om zo de fysieke veiligheid van het kind veilig te stellen.⁸⁸

1.6.2 De beslissing waar het kind komt wonen (beslissing 2)

Spelen er in de thuissituatie zoveel problemen dat wordt besloten om het kind uit huis te plaatsen, dan betekent dat niet dat daarmee de problemen zijn opgelost. Zo wijzen Vanderfaeille e.a. op een toename van gedragsproblemen van kinderen tijdens de pleegzorgplaatsing. Ook wijzen zij erop dat het met veel jongeren die in hun jeugd in een pleeggezin hebben gewoond niet goed gaat.⁸⁹ De gedragsproblemen waar veel pleegkinderen mee kampen, verdwijnen dan ook niet door de uithuisplaatsing op zichzelf, voor die problemen is dan ook bijzondere aandacht nodig in het pleeggezin.⁹⁰ Goemans e.a. wijzen erop dat de uithuisplaatsing alleen kan bijdragen aan de ontwikkeling van

83 Juffer 2010, p. 22.

84 Juffer 2010, p. 22-23; zie ook Oosterman e.a. 2007, p. 53-76.

85 Juffer 2010, p. 17.

86 Juffer 2010, p. 23.

87 Juffer 2010, p. 20.

88 Zie bijv. Berger e.a. 2009 en Juffer 2010, p. 23.

89 Vanderfaeille e.a. 2016, p. 358.

90 Barteling 2013, p. 9.

kinderen als na de beslissing tot uithuisplaatsing voldoende aandacht is voor traumaverwerking en ontwikkelings- en gedragsproblemen.⁹¹

Uit verschillende studies komt een voorkeur naar voren om kinderen na de uithuisplaatsing in een pleeggezin te plaatsen, en niet in een instelling. Zo stelt Juffer dat '[m]et het oog op hun gehechtheidsontwikkeling [...] bij jonge kinderen plaatsing in een gezinsomgeving altijd de absolute voorrang [heeft]. Plaatsing in een groepsomgeving, instituut of tehuis is zeer schadelijk gebleken voor de gehechtheidsontwikkeling van kinderen.'⁹² Van IJzendoorn stelt dat we inmiddels voldoende kennis hebben over de gehechtheid van kinderen om de stelling te verdedigen dat een gezinsomgeving vrijwel altijd beter is voor een kind dan opvang op een residentiële plek.⁹³ In een meta-analyse van Knorth en anderen wordt het negatieve imago van residentiële zorg – als gevolg waarvan residentiële zorg alleen gebruikt zou mogen worden als *last resort* – echter in twijfel getrokken. Uit deze studie komt onder meer naar voren dat bij kinderen met ernstige gedragsproblemen, residentiële zorg betere uitkomsten biedt dan behandeling in een gezinsvervangende omgeving.⁹⁴ Een recentere meta-analyse van Strijbosch e.a. naar zorg voor kinderen in de basisschoolleeftijd en vroege adolescentie komt met de conclusie dat kinderen in pleegzorg het iets beter doen dan kinderen in residentiële zorg. Voor ernstige gedragsproblemen kan het echter de voorkeur verdienen dat kinderen in een residentiële instelling '*evidence-based treatment*' ontvangen.⁹⁵

Wordt besloten dat het kind naar een pleeggezin gaat, dan blijkt het van groot belang dat het kind in een passend pleeggezin wordt geplaatst. Uit onderzoek blijkt dat een goede match tussen pleegouder en pleegkind geldt als een van de voorspellende voorwaarden voor het slagen van de plaatsing.⁹⁶ Daarbij geldt bovendien dat de motivatie van het kind bepalend is voor het succes van de plaatsing, hetgeen er volgens Sinclair en Wilson voor pleit om kinderen waar mogelijk te betrekken bij de vraag waar ze gaan wonen.⁹⁷ Eenzelfde aanbeveling wordt gedaan door Singer c.s., die onderzoek deden naar pleeg-

91 Goemans e.a. 2016, p. 212.

92 Juffer 2010, p. 41.

93 Van IJzendoorn 2010, p. 21.

94 Knort e.a. 2008, p. 136.

95 Strijbosch e.a. 2015, p. 208-218. Ook vanuit financieel oogpunt kan worden bepleit dat zorg binnen een familie de voorkeur verdient boven zorg in een instelling. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat met deinstitutionalisering van zorg vaak stevige kosten gepaard gaan. Dat neemt niet weg dat deze kosten op de lange termijn terugverdiend kunnen worden doordat minder geld wordt uitgegeven aan instellingszorg. Ook gaat het met kinderen die pleegzorg verlaten doorgaans beter dan met kinderen die een instelling verlaten. Zie hierover Davidson e.a. 2017, p. 763.

96 Doelling & Johnson 1990, p. 585-593.

97 Sinclair & Wilson 2003, p. 882.

zorgplaatsingen in Nederland. Zij pleiten er op basis van hun onderzoek voor om kinderen te betrekken bij het matchingsproces.⁹⁸

1.6.3 De beslissing met wie het kind omgang en contact heeft (beslissing 3)

Een derde belangrijke beslissing die moet worden genomen betreft de vraag of, hoe vaak en met wie het kind omgang heeft tijdens de uithuisplaatsing. Ook deze beslissing kan een belangrijke impact hebben op de ontwikkeling van het pleegkind. Over de precieze relatie tussen omgang en contact en de ontwikkeling van het kind zijn onderzoeksresultaten niet eenduidig.⁹⁹ In sommige gevallen kan het hebben van veel en regelmatig contact met bijvoorbeeld de ouders zeer belangrijk zijn voor een gezonde ontwikkeling van het kind. Vanuit de gehechtheidstheorie kan bijvoorbeeld worden bepleit dat omgang tussen het pleegkind en zijn ouders regelmatig plaats moet vinden, met het oog op het in stand houden van bestaande gehechtheidsrelaties.¹⁰⁰ Ook blijkt uit onderzoek dat wanneer kinderen zelf graag contact willen, maar dat niet tot stand komt, dit schadelijke consequenties kan hebben.¹⁰¹ Sen en Broadhurst wijzen erop dat een hoge contactfrequentie bijdraagt aan een verhoogde kans op terugplaatsing.¹⁰²

Andere onderzoeken wijzen echter weer op de negatieve invloed die omgang kan hebben op de ontwikkeling van het pleegkind.¹⁰³ Zo zou slecht contact volgens verschillende onderzoekers bijdragen aan een instabiele plaatsing.¹⁰⁴ Leathers concludeert dat frequent oudercontact aanleiding kan vormen voor loyaliteitsconflicten, hetgeen de stabiliteit van de plaatsing niet ten goede komt.¹⁰⁵ Daarnaast vertonen veel pleegkinderen na het contact met hun ouders een toename in gedragsproblemen, hetgeen voor stress in het pleeggezin kan zorgen.¹⁰⁶ De meeste studies concluderen dat er geen verband is tussen het welbevinden van het kind en de contactfrequentie.¹⁰⁷ Wel lijkt

98 Singer e.a. 2002.

99 Beide studies worden beschreven door Sen & Broadhurst in hun literatuur review; zie Sen & Broadhurst 2011 en Weterings & van den Bergh 2010, p. 89.

100 Juffer 2010, p. 41.

101 Sen & Broadhurst 2011, p. 302.

102 De hoge contactfrequentie is een noodzakelijke voorwaarde, maar deze moet gecombineerd worden met andere factoren om ook daadwerkelijk tot terugplaatsing leiden; zie Sen & Broadhurst 2011, p. 300.

103 Weterings & van den Bergh 2010, p. 89.

104 Moyers, Farmer & Lipscombe 2006, p. 541-559; zie ook Sen & Broadhurst, 2011, p. 301 en Weterings & Van den Bergh 2010, p. 89.

105 Leathers 2003.

106 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

107 Weterings & Van den Bergh 2010, p. 89; Bastiaensen & Kramer 2012, p. 123; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

er een verband te bestaan tussen continuïteit en regelmaat van de bezoeken en het welbevinden van het kind.¹⁰⁸

1.6.4 Het opvoedingsbesluit (beslissing 4)

Uiteindelijk moet een beslissing worden genomen over de vraag waar het pleegkind op zal groeien. De pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling is immers per definitie van tijdelijke aard. Na afloop van de ondertoezichtstelling moet duidelijk zijn waar het opvoedperspectief van het kind ligt: terug naar de biologische ouders of blijven bij de pleegouders. Gelet op de loyaliteit die het kind zal hebben aan zijn ouders en de reeds bestaande gehechtheidsrelatie met hen, moet zeker in de eerste periode na de uithuisplaatsing steeds worden gekeken of een terugplaatsing mogelijk is.¹⁰⁹ Tegelijkertijd zal het pleegkind zich na verloop van tijd ook in het pleeggezin gaan hechten aan de pleegouders. Een terug (of over)plaatsing van het pleegkind nadat het langere tijd in het pleeggezin heeft verbleven, levert dan een nieuwe scheiding van het kind met zijn gehechtheidfiguren op.¹¹⁰ Die hernieuwde scheidingen verhogen op hun beurt weer de kans op her-traumatisering¹¹¹ en het ontwikkelen van psychopathologie.¹¹² Bij beslissingen over de terugplaatsing van het kind speelt dus na verloop van tijd niet alleen meer de vraag of de ouders de opvoeding van het kind weer aan zouden kunnen, maar ook de gehechtheidsrelatie van het pleegkind met zijn pleegouders een belangrijke rol. Een mislukte terugplaatsing brengt bovendien met zich mee dat het kind opnieuw te maken zal krijgen met een scheiding, nadat het eerder al eens gescheiden werd van zijn ouders, en daarna van zijn pleegouders. Juist die veelvuldige scheidingen zijn zoals hierboven beschreven vanuit ontwikkelingsperspectief zeer zorgelijk te noemen.

Dat wel rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat een terugplaatsing mislukt, komt naar voren in onderzoek van Sen en Broadhurst die er in hun overzichtsstudie op wijzen dat uit twee grote studies naar terugplaatsingen naar voren kwam dat bijna de helft van de kinderen die terug geplaatst werden, opnieuw slachtoffer werden van mishandeling of verwaarlozing.¹¹³ Uit onderzoek van Farmer blijkt dat bijna de helft van de teruggeplaatste kinderen na twee jaar opnieuw uithuisgeplaatst was.¹¹⁴ Hoewel geen Nederlands onderzoek beschikbaar is naar het aantal kinderen dat voor een tweede

108 Bastiaensen & Kramer 2012, p. 123.

109 Zie hierover Van den Bergh e.a. 2010, p. 44-45.

110 Juffer 2010.

111 Villodas e.a. 2016.

112 Juffer 2010, p. 22-23; zie ook Oosterman e.a. 2007, p. 53-76.

113 Sen & Broadhurst 2011, p. 300-301.

114 Sen & Broadhurst 2011, p. 301.

maal uit huis geplaatst wordt, is wel duidelijk op basis van een studie Van den Bergh en Weterings dat 14 procent van de pleegkinderen in de door hen onderzochte groep, in een pleeggezin verbleef nadat een eerdere hereniging met de ouders was mislukt.¹¹⁵

1.7 KADER VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

Gedragwetenschappelijke kennis laat zo zien dat de beslissingen die genomen moeten worden over het kind tijdens de pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling veel impact kunnen hebben op de ontwikkeling van het kind. Tijdens de plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling bevindt het pleegkind zich derhalve in een zeer kwetsbare situatie.

De vier genoemde beslissingen hebben alle ook direct gevolg voor de rechten van het pleegkind. En steeds staan het recht van het kind op bijzondere bescherming¹¹⁶ en de bescherming van zijn familielevens daarbij centraal.¹¹⁷ In dit onderzoek zal ik steeds kijken hoe een te nemen beslissing zich verhoudt tot de rechten en belangen van het kind. Juist een kinderrechtenbenadering brengt met zich mee dat bij iedere beslissing gekeken moet worden hoe een beslissing zich verhoudt tot de rechten van het kind, op welke wijze de mening van het kind is betrokken en hoe de beslissing is onderbouwd. Munro wijst erop dat het centraal stellen van het kind bij beslissingen in de jeugdbescherming geldt als eerste voorwaarde voor een effectieve kinderbescherming,¹¹⁸ terwijl ook andere onderzoeken aantonen dat het centraal stellen van (de mening en rechten van) het kind bij beslissingen over hem, de kans op een succesvolle plaatsing vergroten en bijdragen aan het welzijn en de zelfwaardering van het kind.¹¹⁹

Dit onderzoek ziet daarom op besluitvorming over pleegkinderen vanuit een kinderrechtenperspectief. De vraag die daarbij centraal staat, luidt:

Welke kinder- en mensenrechten zijn van toepassing bij beslissingen over pleegkinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis zijn geplaatst en in hoeverre geven deze rechten aanleiding tot aanpassing van de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van beslissingen over het pleegkind?

Omdat het onmogelijk is om alle beslissingen te behandelen die worden genomen over pleegkinderen, zal ik mij in dit onderzoek beperken tot een

115 Van den Bergh & Weterings 2007; zie ook Vanderfaeille & Van Holen 2010, p. 191.

116 Artikel 20 IVRK.

117 Artikel 9 en 16 IVRK; artikel 8 EVRM en art 17 en 23 IVBPR.

118 Munro 2011, p. 23 e.v.

119 Zie onder meer Willow 2009; Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 129; Woolfsen e.a. 2010; Vis e.a. 2011 en Munro 2001.

viertal beslissingen die van belang zijn voor kinderen in de pleegzorg en die hiervoor al werden geïntroduceerd:

- De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1);
- De beslissing waar het kind komt te wonen (beslissing 2);
- Beslissingen over omgang en contact (beslissing 3);
- Het opvoedingsbesluit, ofwel de vraag waar het kind uiteindelijk zal opgroeien (beslissing 4).

Om de onderzoeksvraag ten aanzien van deze beslissingen te beantwoorden, zullen de volgende deelvragen worden behandeld:

1. *Welke uitgangspunten van een kinderrechtenbenadering kunnen in algemene zin worden geformuleerd ten aanzien van de positie van kinderen?*
2. *Welke rechten voor pleegkinderen bij de vier genoemde beslissingen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten?*
3. *Op welke wijze is in de Nederlandse wet- en regelgeving invulling gegeven aan de rechten van pleegkinderen bij beslissingen in de pleegzorg?*
4. *In hoeverre sluit deze nationale wet- en regelgeving aan bij de vereisten die zijn af te leiden uit kinder- en mensenrechten, geïnterpreteerd vanuit een kinderrechtenperspectief?*

Bij het bestuderen van de onderzoeksvragen zal steeds rekening worden gehouden met de specifieke context van het pleegkind, namelijk dat hij niet meer feitelijk wordt verzorgd en opgevoed door zijn ouders. De positie van het pleegkind is immers ingewikkeld doordat er een knip bestaat tussen de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid. Er zal daarom steeds gekeken moeten worden welke gevolgen de afstand tussen de juridisch ouders en het pleegkind heeft voor de positie van het pleegkind. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de rechten van pleegkinderen zijn bij vier belangrijke beslissingen over hun leven. Hoewel voor deze beslissingen vaak als uitgangspunt een invulling van de belangen van het kind wordt gegeven, doet dat geen recht aan de erkenning van kinderen als rechtssubject. Particuliere invullingen van het belang van het kind zijn immers afhankelijk van de normatieve kaders van de beslisser. Door in kaart te brengen welke rechten van pleegkinderen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechten, kan het pleegkind een stevigere bescherming worden geboden bij beslissingen over zijn leven.

Het onderzoek zal zich daarbij beperken tot kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling met een machtiging uithuisplaatsing in een pleeggezin verblijven. Daarvoor zijn twee redenen. Allereerst wordt, zoals hierboven is beschreven, de periode waarin het kind in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin is geplaatst gekenmerkt door een veelheid aan beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben voor zijn ontwikkeling. Nu de ondertoezichtstelling per definitie een tijdelijke maatregel is, gaat deze periode gepaard

met onzekerheid over het opvoedingsperspectief en vergaande beslissingen die vaak onder tijdsdruk genomen moeten worden. Een tweede reden voor de keuze voor kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in de pleegzorg verblijven, is dat in deze periode de juridische verantwoordelijkheid en de opvoedingsverantwoordelijkheid niet samenvallen. De juridische verantwoordelijkheid ligt immers bij de ouders, terwijl hun handelen (of nalaten daarvan) aanleiding is geweest voor de staat het kind uit huis te plaatsen. Omdat de ouders het gezag behouden, blijft het kind echter op zijn juridische ouders aangewezen wanneer het gaat om zijn vertegenwoordiging in rechte. Met andere woorden, het kind dat in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft kan (in beginsel) alleen voor zijn rechten opkomen wanneer hij daartoe wordt ondersteund door zijn ouders. De rol die zijn juridische ouders kunnen spelen, is echter onzeker. Juist de kwetsbare positie van het kind in deze periode én het ouderlijk vacuüm dat deze periode kenmerkt, maakt dat het naleven van kinderrechten in deze periode extra aandacht verdient. Dat neemt niet weg dat een grote groep kinderen in Nederland in het kader van de voogdij in een pleeggezin verblijft en dat ook de rechtsbescherming van deze groep aandacht vraagt.¹²⁰ Anders dan voor de kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in pleegzorg verblijven, geldt voor deze kinderen echter niet meer dat in korte tijd veel vergaande beslissingen genomen moeten worden. De voogdij zal immers in beginsel voortduren tot de meerderjarigheid van het kind.¹²¹ Bovendien geldt voor deze kinderen ook niet noodzakelijkerwijs dat de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid van elkaar gescheiden zijn. Bij ongeveer een op de vijf voogdijplaatsingen ligt de voogdij bij de pleegouders.¹²² Meestal ligt de voogdij echter bij de Gecertificeerde Instelling. Hoewel er in deze gevallen weliswaar eveneens een knip is gemaakt tussen de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid, is de situatie wat mij betreft niet geheel te vergelijken. Bij plaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling ligt de juridische verantwoordelijkheid immers bij de ouders, terwijl hun handelen (of nalaten daarvan) er tegelijkertijd toe heeft geleid dat het kind uit huis is geplaatst. Bij voogdijplaatsingen daarentegen ligt de juridische verantwoordelijkheid bij de instelling waarvan verwacht mag worden dat zij in staat zijn om de belangen van kinderen zorgvuldig vast te stellen. Hoewel het onderzoek derhalve niet op voogdijplaatsingen ziet, zijn de rechten die erin worden beschreven voor een belangrijk deel ook van toepassing op deze kinderen.

Om zinvol invulling te geven aan de rechten van pleegkinderen vanuit een kinderrechtensperspectief is het zowel van belang vast te stellen *welke* rechten het kind heeft, als wie die rechten kan *uitoefenen*. De vraag naar het

120 Zie daarover Kramer 2017.

121 Met uitzondering van de mogelijkheid van herstel in het gezag in artikel 1:277 BW.

122 Regioplan 2015, p. 16.

uitoefenen van rechten is daarbij met name van belang om de rechten die het pleegkind heeft ook af te kunnen dwingen. Het bezit van rechten stelt immers weinig voor als daar niet ook de mogelijkheid aan is gekoppeld om die rechten ook af te kunnen dwingen. Zowel de vraag welke rechten het pleegkind heeft, als de vraag wie die rechten kan afdwingen, komt aan bod in dit onderzoek. Bij alle vier de beslissingen die in dit onderzoek aan bod komen wordt daarom zowel ingegaan op de rechten van het kind bij deze beslissing, als op de mogelijkheden van het kind om op te komen voor zijn rechten in het kader van de betreffende beslissing. De handelingsbekwaamheid van het kind in algemene zin valt buiten het bestek van dit boek.¹²³ Dat geldt ook voor het begrip *access to justice* dat in de mensenrechtenliteratuur gebruikt wordt als overkoepelende term voor de mogelijkheden van een rechtssubject om zijn of haar rechten op effectieve wijze af te dwingen.¹²⁴ Hoewel elementen hiervan van belang zijn voor dit onderzoek, gaat het de reikwijdte dit onderzoek te buiten om de toegang van kinderen tot de rechter in algemene zin te behandelen.

1.7.1 Methodologische verantwoording

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek kent een evaluerend onderdeel en een analytisch onderdeel. In het evaluerende deel wordt bekeken in hoeverre de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming is met kinder- en mensenrechten. In het analytische deel wordt onderzocht op welke wijze de nationale wet- en regelgeving verbetering behoeft.¹²⁵ Welhaast inherent aan een dergelijke (als niet iedere) onderzoeksvraag is een normatief uitgangspunt. Slechts wanneer duidelijk is wat de norm is, kan worden getoetst of de nationale wet- en regelgeving voldoet aan de betreffende norm.¹²⁶ Mijn onderzoek kent dan ook een sterk normatief karakter, waarbij kinder- en mensenrechten (het kinderrechtenskader) als toetsingskader worden gebruikt. Dat neemt niet weg dat ook bij het kinderrechtenskader vraagtekens kunnen worden gesteld. Interpretaties van het VN-Kinderrechtencomité, uitspraken van het EHRM, of het VN-Mensenrechtencomité, bieden zelf ook aanleiding voor discussie.

Kinderrechten hebben dan ook geenszins een vaststaande betekenis. Over kinderrechten is wel gesteld dat de invulling ervan vooral afhangt van de betekenis die de beslisser eraan geeft. Rodham stelde in 1973 dat kinderrechten

123 Zie daarover het proefschrift van Fiege, Fiege 1997. Zie ook Rutten-Roos 1992.

124 Zie hierover onder meer Francioni 2012; Cançado Trindade 2011; Shelton 2015 en FRA 2016. Zie over het recht van kinderen op *access to justice* onder meer CRIN 2016 en Liefwaard 2019.

125 Zie over evaluerende en ontwerpende onderzoeksvragen Curry-Summer 2010, p. 17-18.

126 Smith betoogt dat een normatief kader welhaast kenmerkend is voor rechtswetenschappelijk onderzoek; zie Smith e.a. 2009.

vooral een *slogan* zijn, waarvoor nog een definitie moest worden gevonden.¹²⁷ En die stelling ging volgens Guggenheim ruim dertig jaar later nog altijd op.¹²⁸ Toch kan een bepaling als artikel 3 van het IVRK, het belang van het kind, de juridische beslissing nogal eens doen omslaan. Het belang van het kind wordt dan, in de woorden van de Staatscommissie Herijking ouderschap, ingezet als 'een 'toverformule' waarachter allerlei onuitgesproken en onvoldoende opvattingen of andere belangen schuilgaan'.¹²⁹ Daarmee lijkt het centraal stellen van kinderrechten als beoordelingskader bij iedere beslissing, hand in hand te gaan met de bevoegdheid van de beslisser om dat belang naar eigen inzicht in te vullen.

Een dergelijke betekenis van kinderrechten doet echter tekort aan de potentie en waarde van kinderrechten. Alle rechten van het kind, en ook het recht van het kind dat zijn belangen een eerste overweging vormen bij iedere beslissing die hem aangaat, maken onderdeel uit van een breder juridisch systeem, waarin kaders worden gesteld aan de interpretatie van kinderrechten en de nodige *checks en balances* zijn ingevoerd die kinderrechten onderscheiden van liefdadigheid. Met andere woorden, niet de goede intenties van de beslisser, maar de rechten van het kind zijn bepalend voor de uitkomst van de beslissing. Een recht is bovendien – anders dan liefdadigheid – afdwingbaar. Dat de betekenis van kinderrechten daarbij bloot staat aan verschuivende en veranderende opvattingen, doet mijns inziens niet af aan de betekenis van kinderrechten. Die ruimte is immers noodzakelijk om te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke en sociale omstandigheden, zoals zowel het VN-kinderrechtencomité als het EHRM meerdere malen hebben laten zien.¹³⁰

127 Rodham 1973, p. 487.

128 Guggenheim 2005, p. 12.

129 Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 26. De term 'toverformule' is gebaseerd op het boek 'De toverformule: in het belang van het kind'; zie Freud e.a. 1979. Zie ook Bakker 2013, p. 35.

130 Zie bijv. in *Marckx tegen België*, waarin het Hof bepaalde dat discriminatie van kinderen die buiten het huwelijk geboren zijn niet is toegestaan. Daly wijst erop dat het in de jaren '50, toen het EHRM werd opgesteld, nog alom geaccepteerd werd dat buitenhuwelijkse kinderen een andere positie hadden dan kinderen die binnen het huwelijk werden geboren; zie EHRM 13 juni 1979, appl. no. 6833/74 (*Marckx tegen België*); zie Daly 2011, p. 442. Het VN-Kinderrechtencomité gaf in zijn *General Comments* meerdere malen een verdergaande uitleg van de bepalingen in het IVRK, dan bij het opstellen van het verdrag voorzien was. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de overweging in paragraaf 3 van *General Comment* nummer 12, waarin het Comité stelt dat hoewel het woord 'participatie' in de tekst van het IVRK niet voorkomt, het gebruik van de term inmiddels wijd verbreid is en deze term ook wordt onderschreven door het VN-Kinderrechtencomité; zie VN-Kinderrechtencomité 2009 par. 3. In *General Comment* nummer 13 gaat het Comité in op pesten van kinderen onderling, waaronder ook cyberpersten als vorm van kindermishandeling. Dit zal bij de totstandkoming van het IVRK niet beoogd zijn en past strikt genomen ook niet binnen de oorspronkelijke tekst van artikel 19 IVRK nu deze ziet op mishandeling door ouders of verzorgers en niet op hetgeen zich afspeelt tussen kinderen onderling; zie VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 21, 27 en 31.

Dat de betekenis van bepaalde kinderrechten misschien niet definitief kan worden vastgepind, betekent niet dat deze er niet is en al helemaal niet dat ze betekenisloos zijn.

Een tweede reden voor het gebruikmaken van kinderrechten als toetsingskader (en niet bijvoorbeeld slechts algemene mensenrechten), is dat het de rechten van het kind *zelf* centraal stelt. Juist in de periode waarin het kind in het kader van de ondertoezichtstelling in het pleeggezin verblijft, moet een aantal belangrijke beslissingen worden genomen. Degenen die deze beslissingen nemen, hebben te maken met verschillende personen wier belangen en rechten regelmatig in strijd zijn met die van andere betrokkenen.¹³¹ In een context waarin de focus ligt op het beschermen van het kind, is het bovendien gemakkelijker om voorbij te gaan aan de meningen en wensen van het kind *zelf*.¹³² Juist een kinderrechtenbenadering maakt dat bij beslissingen over pleegkinderen het kind en zijn rechten centraal staan.

Een derde reden voor kinderrechten als toetsingskader is dat de bepalingen in kinder- en mensenrechtenverdragen bindend zijn binnen de Nederlandse rechtsorde. Met ondertekening en ratificatie van de kinder- en mensenrechtenverdragen, heeft de Nederlandse wetgever zich verplicht om wet- en regelgeving te treffen om de bepalingen in de verdragsteksten te realiseren. Daarbij geldt op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet dat burgers zich rechtstreeks kunnen beroepen op bepalingen die als ‘eenieder verbindend’ kunnen worden beschouwd. De inhoud van deze bepalingen heeft vervolgens voorrang op de nationale wet- en regelgeving.¹³³ Voor bepalingen die niet een ieder verbindend zijn, geldt weliswaar dat burgers zich hier niet rechtstreeks op kunnen beroepen voor de rechter, maar de Nederlandse overheid zal deze bepalingen wel moeten naleven en daarom kunnen rechters de bepalingen betrekken in hun besluitvorming.

Dit onderzoek neemt daarom kinder- en mensenrechten als uitgangspunt. Daarbij dient echter wel rekenschap te worden gegeven van de bijzondere positie van het pleegkind. Zoals hierboven besproken heeft de scheiding van het pleegkind met zijn ouders gevolgen voor zijn rechtspositie, nu juist de ouders een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van de rechten van hun kind. Voordat gekeken kan worden naar de rechten van het pleegkind, moet daarom eerst de positie van het kind zelf, los van zijn ouders, worden geanalyseerd. Van belang zijn daarbij twee vragen: in hoeverre komt het kind zelfstandig rechten toe, en in hoeverre kan het kind die rechten ook uitoefenen? In hoofdstuk 2 zal daarom eerst worden ingegaan op positie van kinderen in

131 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.

132 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.

133 Zie hierover Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut*, artikel 93 Gw (online, bijgewerkt tot 1 juli 2018); Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut* artikel 94 Gw (online, bijgewerkt tot 1 juli 2018) en Van den Brink 2018, p. 14 en 15.

kinder- en mensenrechtenverdragen en de rol van hun ouders in het realiseren van die rechten. Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter waarbij gekeken wordt naar de positie van het kind onder het IVRK, het IVBPR en het EVRM. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de totstandkomingsgeschiedenis van deze verdragen, de interpretatie die aan de bepalingen wordt gegeven door de toezichhoudende organen (het VN-Kinderrechtencomité, het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM)¹³⁴ en naar de rechtswetenschappelijke literatuur.

In hoofdstuk 3 tot en met 6 zal vervolgens worden ingegaan op de rechten van pleegkinderen die kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten. De laatste jaren is zowel onder de vlag van de VN, als die van de Raad van Europa veel aandacht geweest voor de rechten van kinderen in alternatieve zorg.¹³⁵ Desalniettemin is niet eerder in kaart gebracht welke rechten van pleegkinderen uit deze verschillende kaders zijn af te leiden.¹³⁶ In hoofdstuk 3 tot en met 6 beoog ik een overzicht te geven van de rechten van pleegkinderen die zijn af te leiden uit het IVRK, het IVBPR en het EVRM. Daarbij is ook gekeken naar de intentie van de opstellers van de verdragen zoals weergegeven in de *travaux préparatoires*, de bijbehorende jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM en de invulling die aan de verschillende bepalingen is gegeven in *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité en het VN-Kinderrechtencomité. Ook is gekeken naar de *Guidelines on Alternative Care*, die in 2009 zijn aangenomen door de Verenigde Naties,¹³⁷ en de *Declaration on Social and Legal Principles relating to the Pro-*

134 Zowel voor het VN-Kinderrechtencomité als voor het VN-Mensenrechtencomité geldt dat de uitspraken die zij doen gelden als aanbevelingen aan de lidstaat en derhalve niet bindend zijn onder internationaal recht. Ten aanzien van de uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité merkt Nowak op dat deze ondanks de niet-bindende status ervan over het algemeen wel worden nageleefd, vgl. Nowak 2005, p. XIX. De uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité zijn daarnaast belangrijk voor de concretisering van de betekenis van een bepaald recht in een individueel geval. Ten aanzien van de uitspraken van het VN-Kinderrechtencomité zal de toekomst moeten uitwijzen in hoeverre zijn aanbevelingen worden opgevolgd door lidstaten. In de literatuur is wel de verwachting uitgesproken dat landen de aanbevelingen op zullen volgen om zo het risico op negatieve internationale publiciteit te ontlopen; zie Philips 2012. Ook voor de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité geldt dat een belangrijke meerwaarde is gelegen in het feit dat de aanbevelingen kunnen bijdragen aan de interpretatie van kinderrechten in een individueel geval; zie Liefwaard 2014. Anders dan het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Mensenrechtencomité geeft het EHRM geen aanbevelingen, maar doet het op grond van artikel 44 EVRM een einduitspraak.

135 Bruning & Van der Zon 2013, p. 501.

136 In de literatuur wordt doorgaans een keuze gemaakt tussen ofwel een beschrijving van de rechten van pleegkinderen op basis van het IVRK en aanverwante documenten (zie bijvoorbeeld Cantwell 2015 en Sandberg 2019), ofwel een beschrijving van de rechten van pleegkinderen op basis van de jurisprudentie van het EHRM (zie bijvoorbeeld Ferrer Riba 2010).

137 Algemene Vergadering Verenigde Naties, resolutie 64/142, 24 februari 2010. Met de verwelkoming van de richtlijnen wordt aangegeven dat de inhoud door de VN wordt onderstreept en dat geen van de lidstaten bezwaar heeft tegen de inhoud.

tection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally,¹³⁸ (hierna: *Declaration on Foster Placement and Adoption*) die in 1986 unaniem werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Beide documenten geven richting aan de interpretatie van kinder- en mensenrechten waar het gaat om kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen wonen.

Beslissingen van het EHRM binden in beginsel slechts de betrokken partijen.¹³⁹ Vaak zal een beslissing dat een lidstaat een recht heeft geschonden ertoe leiden dat de wet moet worden aangepast. Zolang de wet niet is gewijzigd, wordt van rechters verwacht dat zij de wet in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM uitleggen.¹⁴⁰

Bij de bestudering van deze rechtsbronnen is gebruikgemaakt van de primaire bronnen en van de commentaren daarop in de rechtswetenschappelijk literatuur. Met name waar het gaat om de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité over kinderrechten in de pleegzorg, en in mindere mate ook waar het gaat om de jurisprudentie van het EHRM omtrent kinderrechten in de pleegzorg, is echter weinig wetenschappelijke literatuur voorhanden. Nadat op basis van de literatuur een overzicht is gemaakt van de relevante jurisprudentie is daarna een toets uitgevoerd door middel van zelfstandige bestudering van de beschikbare jurisprudentie via de zoeksystemen van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité.¹⁴¹ In deze zoeksystemen is gezocht naar zaken betreffende personen die ten tijde van de gestelde schending minderjarig waren. Specifiek is daarbij gezocht op de termen '*placement in care*' in combinatie met '*child AND/OR children*'. Ook is gezocht op '*care order*' in combinatie met '*child AND/OR children*'.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het VN-Mensenrechtencomité zich slechts tweemaal heeft gebogen over de uithuisplaatsing van een minderjarige,¹⁴² en slechts in een van deze zaken tot een schending van de rechten van betrokkenen concludeerde.¹⁴³ Om toch in te kunnen gaan op de zienswijze van het VN-Mensenrechtencomité is waar relevant een aanvullende zoekopdracht uitgevoerd. Zo is ook bekeken in hoeverre het VN-Mensenrechtencomité familieleden toekent aan broers en zussen of grootouders, en hoe het VN-Mensenrechtencomité oordeelt over het vaststellen van een omgangregeling.

138 Algemene Vergadering Verenigde Naties, 3 december 1983, UN-doc A/Res/41/85, vanaf hier: *Declaration on Foster Placement and Adoption*.

139 Artikel 46 EVRM. Zie hierover ook De Bruijn-Lückers 1994, p. 58.

140 De Bruijn-Lückers 1994, p. 58.

141 Hiervoor is gebruikgemaakt van de beschikbare zoeksystemen van de internationale instanties, te weten <https://juris.ohchr.org> en <https://hudoc.echr.coe.int>.

142 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*) en Mensenrechtencomité 16 november 2000, comm. nr. 858/1999 (*Buckle tegen Nieuw-Zeeland*).

143 Dat gebeurde in VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*).

Voor alle uitgevoerde zoekopdrachten geldt dat het onderzoek is afgerond op 1 mei 2019, waardoor alleen literatuur, jurisprudentie en beleidsstukken die zijn gepubliceerd voor deze datum zijn betrokken in het onderzoek. Voor enkele belanghebbende publicaties die na deze datum zijn gepubliceerd is echter een uitzondering gemaakt zodat deze nog wel mee zijn genomen in de studie.

Deel twee van dit onderzoek richt zich op de wet- en regelgeving in Nederland. De vraag die daarbij centraal staat is in hoeverre nationale wet- en regelgeving voldoende aanleiding geven voor beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief.

De nationale wet- en regelgeving zal in eerste instantie worden beschreven. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de bepalingen zoals die zijn vastgelegd in Boek 1 BW, het Wetboek van Rechtsvordering, de Jeugdwet en het Uitvoeringsbesluit Jeugdwet. Ook is gekeken naar de opgestelde *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* nu deze – hoewel niet juridisch bindend – wel beogen handvatten te bieden voor het handelen van professionals in jeugdhulp en jeugdbescherming. Na deze beschrijving van de wet- en regelgeving volgt een analyse van de nationale wet- en regelgeving vanuit een kinderrechtenperspectief.

1.7.1.1 Kanttekening bij het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de rechten van kinderen in kinder- en mensenrechtendocumenten en de vertaling daarvan in de nationale wet- en regelgeving. Daarmee beoogt het onderzoek kaders te stellen aan beslissingen over pleegkinderen. Niet is onderzocht hoe de wet- en regelgeving in de praktijk wordt uitgevoerd. In de huidige jeugdbeschermingspraktijk zijn veel problemen. Onlangs is daarover nog een zeer kritisch rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verschenen.¹⁴⁴ Daaruit blijkt dat het hulpaanbod voor kwetsbare kinderen tekortschiet. Gecertificeerde Instellingen hebben slechts capaciteit om de directe veiligheid van het kind in de gaten te houden. Voor het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging is geen ruimte.¹⁴⁵ Om kinderrechten in de praktijk te kunnen waarborgen moet in de praktijk een adequaat hulpaanbod beschikbaar zijn. Dat vereist organisatorische veranderingen, geld, samenwerking en aansturing. Dit proefschrift beoogt de randvoorwaarden te adresseren waaraan de pleegzorgpraktijk dient te voldoen.

¹⁴⁴ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019.

¹⁴⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

1.7.2 Definities en begrippen

Voor een goed begrip van de rechten van het pleegkind moet allereerst een helder onderscheid worden gemaakt tussen het *hebben* van rechten, het *uitoefenen* van rechten en het *realiseren* of *effectueren* van rechten. Waar in dit boek wordt gesproken over het *hebben* van rechten ziet dat slechts op de vraag of een rechtssubject een bepaald recht toekomt. Dat enkele feit betekent echter nog niet dat het betreffende subject dat recht ook kan *uitoefenen*. Voor sommige rechten is het immers vereist om te handelen, teneinde die rechten te kunnen effectueren.

Het *uitoefenen* van rechten hangt samen met de capaciteit om te handelen. Voor kinderen geldt dat zij kunnen worden beperkt in het uitoefenen van hun rechten. Wanneer een ouder of pleegouder bijvoorbeeld van mening is dat bepaalde websites niet geschikt zijn voor het (pleeg)kind, kan hij de toegang tot die sites verbieden. Daarmee beperkt de ouder het kind in de uitoefening van zijn recht op informatie, maar hij schendt niet per definitie het recht van zijn kind op informatie. Het kan juist zo zijn dat dit handelen – met het oog op de bescherming van het kind – verwacht wordt van de ouder. Beperkingen van de mogelijkheden van het kind om zijn rechten uit te oefenen, kunnen zo leiden tot een inperking van zijn recht. Zolang die beperkingen echter overeenstemmen met de capaciteiten van het kind (vgl. art. 5 IVRK) zijn die beperkingen geen schending van zijn recht. Een dergelijke beperking kan echter alleen worden opgelegd waar het gaat om die rechten waarvoor het rechtssubject moet handelen om ze te realiseren. Het gaat dan ook kort gezegd om de *zelfbeschikkingsrechten* van het kind. Deze rechten hebben alle gemeen dat gehandeld moet worden om het recht te *effectueren*. Dit in tegenstelling tot een recht als het recht op leven, of een recht om niet gemarteld te worden, dat passief wordt genoten. Het onderscheid tussen uitoefenen en effectueren is dus relevant voor kinderen als het gaat om zelfbeschikkingsrechten.

Het *realiseren* of *effectueren* van rechten ten slotte, ziet op de vraag of de rechten in de praktijk ook nageleefd worden, ongeacht de vraag wie die rechten uitoefent. Zo kan het recht op toegang tot de rechter zowel gerealiseerd worden doordat een ouder namens het kind een zaak aanhangig maakt – het recht *uitoefent*, als doordat een kind zelfstandig zijn klacht voorlegt – en dus zelf zijn rechten *uitoefent*.

Een laatste term die uitleg behoeft betreft het begrip ‘ouders’. Pleegkinderen kunnen verschillende ouders hebben. De juridische ouder(s) is/zijn die perso(n)en(en) die de wet erkent als ouder(s) van het kind. Deze ouder(s) kunnen wel of niet het gezag uitoefenen over het kind. Dit onderzoek ziet op kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst. Dat impliceert dat ten minste één juridische ouder nog gezag heeft over het pleegkind. Heeft een tweede juridische ouder geen gezag over het kind, dan heeft hij weliswaar geen beslissingsbevoegdheid over het kind, maar kan hij

bijvoorbeeld wel aanspraak maken op omgang met het kind. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over de ouder(s) van het pleegkind, doel ik daarmee op de juridische ouder met gezag. Daar waar het gaat om ouder(s) zonder gezag, zal ik dit expliciet vermelden.

Het kan ook zo zijn dat het pleegkind naast een juridische ouder, een biologische ouder heeft, die geen juridische ouder is. Dat kan bijvoorbeeld de vader zijn die het kind heeft verwekt, maar niet erkend. Wanneer ik het over deze ouder heb, zal ik de term biologisch ouder gebruiken. Ten laatste heeft het pleegkind uiteraard ook te maken met zijn pleegouders. Deze ouder(s) zullen in het kader van dit onderzoek steeds worden aangeduid met de term pleegouder.

1.7.3 Leeswijzer

De inhoud van dit boek is onder te verdelen in vier delen. Het eerste deel biedt de kaders voor het onderzoek. Dat deel behelst dan ook deze inleiding, alsmede het conceptuele kader dat in hoofdstuk 2 wordt gegeven.

Het tweede deel geeft een beschrijving van de internationale kinder- en mensenrechten van pleegkinderen en de rechten van pleegkinderen bij de vier centrale beslissingen in dit boek – waarbij aan elke beslissing een apart hoofdstuk zal worden besteed.

In het derde deel van het boek wordt ingegaan op de nationale wet- en regelgeving omtrent de vier centrale beslissingen in de pleegzorg en wordt deze wet- en regelgeving geanalyseerd in het licht van kinder- en mensenrechten. Opnieuw wordt aan elke beslissingen een apart hoofdstuk besteed.

Het vierde deel van dit boek ziet op de eindconclusies. Hierin wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de nationale wet- en regelgeving in het licht van het kinderrechtenperspectief.