



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

4 | Waar komt het pleegkind te wonen?

4.1 INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk zijn de rechten van het kind bij de beslissing tot uithuisplaatsing besproken. Deze beslissing leidt tot een scheiding van ouders en kind. Met het nemen van de beslissing is echter nog niet bepaald *waar* het kind komt te wonen. Wordt besloten dat het kind naar een pleeggezin gaat, dan is het kind niet langer alleen kind, maar wordt het meer in het bijzonder een pleegkind. Dat betekent voor het kind niet alleen dat hem een aantal rechten toekomt dat specifiek van toepassing is op pleegkinderen,¹ maar ook dat hij er naast zijn eigen ouders een tweede set ouders bij krijgt, te weten zijn pleegouders.²

Met de uithuisplaatsingsbeslissing verschuift de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van het pleegkind van de ouders naar de staat. De staat op haar beurt zal deze verantwoordelijkheid in ieder geval voor een deel weer uitbesteden aan pleegouders of aan een residentiële instelling. Dat neemt niet weg dat de eindverantwoordelijkheid voor het welzijn van het pleegkind bij de staat blijft liggen.³ Die verantwoordelijkheid van de staat wordt benadrukt in artikel 20 van het IVRK, waaruit volgt dat de staat aan pleegkinderen 'bijzondere bescherming en bijstand' moet verlenen. Deze verplichting wordt onderstreept in de *Guidelines on Alternative Care*. Daarin wordt als uitgangspunt gesteld dat wanneer kinderen niet meer bij hun eigen ouders kunnen wonen, de staat verantwoordelijk is voor het beschermen van de rechten van het kind. De staat moet dan ook zorgen voor passende alternatieve zorg.⁴

Artikel 20 IVRK geeft pleegkinderen zagezegd een recht op 'bijzondere bescherming en bijstand van staatswege'. Daarbij valt op dat, hoewel het IVRK vele artikelen kent die specifiek zijn gericht op kwetsbare kinderen,⁵ alleen in artikel 20 IVRK een recht op 'bijzondere bescherming en bijstand' wordt

1 Zie in het bijzonder artikel 20 IVRK, de *Guidelines on Alternative Care* en de *Declaration on Foster Care and Adoption*.

2 Zie over de beleving van deze periode door pleegkinderen Singer, Uzozie & Zeijlmans 2012, p. 15. Overigens wordt hier gesproken van pleegouders, nu dit de meest voorkomende situatie betreft. Dat neemt niet weg dat ook een alleenstaande ouder pleegouder kan worden. Zie voor de vereisten die de nationale wet stelt aan pleegouders. Artikel 5.1 lid 3 Jeugdwet.

3 Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

4 *Guidelines on Alternative Care*, par. 5.

5 Zie in het bijzonder artikel 32 tot en met 40 van het IVRK.

toegekend aan kinderen. Die vergaande verplichting voor de staat kan worden verklaard vanuit de gedachte dat ouders een centrale rol spelen in het realiseren van de rechten van hun kind. Vallen de ouders weg, dan moet de staat die rol ondervangen en het pleegkind dus 'bijzondere bescherming en bijstand bieden'. Smyth stelt daarom dat het in artikel 20 IVRK geformuleerde recht op bijzondere bescherming voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen, moet worden gezien als surrogaat voor de ouderlijke verantwoordelijkheid.⁶

De verplichting van de staat om bijzondere bescherming te bieden als de ouder wegvalt ziet in de eerste plaats op het vinden van een geschikte woonplek voor het kind. Opnieuw vormen bij de vraag welke woonplek het meest geschikt is voor het kind de belangen van het kind het uitgangspunt. In kinderen mensenrechtendocumenten worden verschillende vereisten aan de nieuwe woonplek van het pleegkind gesteld, waarmee de belangen van het kind bij de plaatsingsbeslissing worden ingevuld. Allereerst geeft artikel 20 IVRK een aantal concrete vereisten zoals de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het kind. De vereisten uit artikel 20 zijn vervolgens uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care*, terwijl ook de *Declaration on Foster Care* van belang zijn voor de interpretatie van artikel 20 IVRK.⁷

Hoewel het EVRM geen specifieke bepalingen kent omtrent de nieuwe woonplek van het kind, moet de nieuwe woonplek uiteraard wel voldoen aan de rechten die worden beschermd in het verdrag.⁸ Daarnaast betreft het EHRM bij de beoordeling van de uithuisplaatsingsbeslissing in het licht van artikel 8 EVRM ook de wijze waarop die beslissing ten uitvoer wordt gelegd. Daarbij moet steeds worden gekeken hoe de inbreuk op het familieleven zo veel mogelijk beperkt kan blijven. Zo is het bijvoorbeeld van belang hoe ver de nieuwe woonplek van het oorspronkelijke gezin verwijderd is,⁹ en of broers en zussen van elkaar worden gescheiden door de plaatsing.¹⁰ In algemene zin stelt het EHRM dat in de nieuwe woonplek 'should be clearly and demonstrably better than the troubled situation the court is seeking to redress'.¹¹

Ook het VN-Mensenrechtencomité kijkt bij de beoordeling van een uithuisplaatsing hoe de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Maar het beperkte aantal zaken dat is voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencomité maakt dat hier weinig conclusies aan kunnen worden verbonden. Dat neemt niet weg

6 Smyth 2013, p. 200.

7 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 15.

8 Zo kan een plaatsing van een streng religieus kind in een gezin met een andere religieuze achtergrond in strijd zijn met het recht op godsdienstvrijheid zoals beschermd in artikel 9 EVRM en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

9 Vgl. daarover ook EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*).

10 Zie daarover onder meer EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*), par. 56; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 52; EHRM 10 april 2012, appl. no. 19554/09 (*Pontes tegen Portugal*), par. 98 en EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114.

11 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Guinta tegen Italië*), concurring opinion van rechter Zupančič.

dat de vraag waar het pleegkind komt te wonen, consequenties kan hebben voor rechten van het pleegkind die worden beschermd onder het IVBPR. Zo is voor de vraag of het pleeggezin eenzelfde religie voorstaat als die van het pleegkind het recht op vrijheid van godsdienst van belang.¹² Voor de vraag of broers en zussen van elkaar worden gescheiden, is het recht van het kind op bescherming van zijn familielevens van belang. Daar waar relevant zal in dit hoofdstuk derhalve ook worden verwezen naar verplichtingen onder het IVBPR.

Zoals bij iedere beslissing die de staat namens ouders neemt over het kind, zullen de belangen van het kind het uitgangspunt vormen. In kinder- en mensenrechtendocumenten is invulling gegeven aan deze belangen van het kind, door concrete vereisten te verbinden aan de nieuwe woonplek van het kind. In het navolgende zal uiteen worden gezet welke vereisten aan de nieuwe woonplek van het pleegkind kunnen worden gesteld op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten. Vervolgens zal bekeken worden welke gegevens nodig zijn om de beslissing te kunnen nemen en zal er worden gekeken naar de rol die de mening van het kind speelt bij de besluitvorming. Op basis hiervan kunnen (zoals in hoofdstuk 2 bepleit) de belangen van het kind worden ingevuld.

Voor het vaststellen van de kaders zijn de criteria onder het IVRK, het EVRM, het IVBPR, de bijbehorende jurisprudentie, de *Declaration on Foster Care*, de *Guidelines on Alternative Care*, en de *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité in kaart gebracht. Vervolgens is onderzocht over welke kaders consensus bestaat. Daar waar geen consensus bestaat, zal worden aangegeven waar de verschillende regimes uiteenlopen. Het toetsingskader dat hieruit voortkomt zal in hoofdstuk 9 naast de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsingsbeslissing worden gelegd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld in hoeverre bij de beslissing waar het pleegkind komt te wonen, de rechten van het pleegkind centraal staan. Voordat echter kan worden ingegaan op de vereisten die kinder- en mensenrechtendocumenten stellen aan de nieuwe woonplek van het kind, dient te worden ingegaan op vraag hoe ver de verantwoordelijkheid van de staat reikt om een geschikte nieuwe woonplek voor het pleegkind te vinden. De staat neemt immers weliswaar de verantwoordelijkheid van de ouders over, maar is tegelijkertijd ook gebonden aan de feitelijke beschikbaarheid van pleeggezinnen. De keuze van de nationale autoriteiten voor een specifiek pleeggezin wordt daarmee begrensd door het aanbod. Nu de overheid ook een verplichting heeft ten aanzien van het aanbod aan pleegouders, is het van belang te bekijken wat de reikwijdte van deze verplichting is.

12 Zie artikel 18 IVBPR.

4.2 HET VINDEN VAN EEN GESCHIKTE WOONPLEK – EEN VERPLICHTING VOOR DE STAAT

Artikel 20 IVRK legt als gesteld een duidelijke verplichting op aan staten om aan kinderen die niet meer thuis kunnen wonen passende alternatieve zorg te bieden. Die verplichting blijkt uit de krachtige bewoordingen die worden gebruikt in de tekst van het artikel. Cantwell en Holtzscheiter wijzen hier op het gebruik van de term *to provide* in de officiële Engelse taalversie van het IVRK.¹³ Anders dan bijvoorbeeld het veel gebruikte *ensure*, blijkt volgens hen uit de keuze voor *to provide* dat een actieve inzet van de staat wordt verwacht om de genoemde bescherming en bijstand te bieden. Hodgkin en Newell wijzen niet op het gebruik van de term *to provide*, maar juist op het gebruik van de term *entitled*. Deze terminologie benadrukt volgens hen de sterke verplichting die op de staat rust.¹⁴ Wat mij betreft drukken beide termen een sterke verplichting uit, en is het logisch dat ze samen worden gebruikt in de tekst van het artikel, nu ze elkaars tegenhangers zijn. De aanspraak van het pleegkind (*entitled*) kan immers alleen verzilverd worden wanneer daar een verplichting van de staat tegenover staat (*to provide*).

Doorgaans wijst het gebruik van de term *to provide* in mensenrechtenverdragen erop dat de beoogde verplichting niet aan anderen uitbesteed mag worden.¹⁵ Of dat in dit geval ook zo bedoeld is, is niet geheel duidelijk. Cantwell en Holzscheiter wijzen erop dat het gebruik van de term impliceert dat wanneer zorg wordt gedecentraliseerd, de staat er in ieder geval voor verantwoordelijk blijft dat de benodigde diensten beschikbaar zijn en dat de beschikbare middelen worden ingezet om deze diensten toegankelijk te maken voor alle kinderen die ze nodig hebben.¹⁶

Hoewel het IVRK dus duidelijk benadrukt *dat* de staat verantwoordelijk is voor de zorg voor kinderen die uit huis zijn geplaatst, geeft het verdrag weinig aanwijzingen *hoe* een dergelijk zorgsysteem georganiseerd moet worden. Wel stelt artikel 3 lid 3 IVRK dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor kinderen moeten voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgelegde normen. Deze normen moeten in ieder geval zien op de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid en op de aanwezigheid van bevoegd toezicht op die diensten. Eenzelfde verplichting om zorg te bieden wordt aangestipt in artikel 18 IVRK. Daarin staat dat staten de ontwikkeling van instellingen, voorziening en

13 Artikel 20 lid 1 IVRK stelt dat kinderen die niet bij hun ouders kunnen wonen aanspraak maken op ‘special protection and assistance provided by the State’.

14 Hodgkin & Newell 2007, p. 279.

15 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

16 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

diensten voor kinderopvang moeten waarborgen.¹⁷ De *Guidelines on Alternative Care* gaan hier uitgebreider op in en stellen dat een systeem voor pleegzorg moet worden opgezet met opgeleid personeel. Daarbij moet er in iedere regio een groep van geaccrediteerde en voorbereide pleegouders beschikbaar zijn, zodat voor ieder pleegkind een geschikt pleeggezin kan worden gevonden.¹⁸ Zowel het IVRK als de *Guidelines on Alternative Care* vereisen derhalve van de staat dat zij zich inzetten voor een voldoende aanbod aan pleegouders, waarbij voor ieder pleegkind een geschikte pleegouder gevonden kan worden.

Impliciet wijst ook het EHRM op deze verplichting van de staat. In de zaak *Olsson tegen Zweden (no.1)* ging het Hof in op het door de Zweedse staat aangevoerde argument dat de broers en zussen in deze zaak ver uit elkaar geplaatst waren omdat er simpelweg te weinig pleeggezinnen beschikbaar waren.¹⁹ De drie kinderen van de klagers in deze zaak waren in pleeggezinnen geplaatst die honderden kilometers van elkaar en van hun ouders verwijderd waren. Het Hof erkende in de zaak dat de autoriteiten met de beste bedoelingen handelden. Zij hadden echter te maken met praktische belemmeringen, zoals een gebrek aan beschikbare pleegzorgplaatsen, waardoor de kinderen uiteindelijk zo ver uit elkaar werden geplaatst. Het Hof stelde dat dergelijke praktische belemmeringen slechts een secundaire rol mochten spelen bij het ten uitvoer leggen van de machtiging uithuisplaatsing. Het argument dat er te weinig pleeggezinnen beschikbaar waren kon derhalve niet ter rechtvaardiging worden aangevoerd.²⁰ Ook de *Guidelines on Alternative Care* benadrukken dat een gebrek aan voldoende pleeggezinnen niet in de weg mag staan aan het naleven van de rechten van het pleegkind bij de plaatsing. Aan de overheden wordt daarom opgedragen om een pool van geschikte pleegouders beschikbaar te hebben, zodat de keuze voor het pleeggezin afhangt van een zorgvuldige beoordeling van de behoeften van het pleegkind en niet van de toevallige beschikbaarheid van een specifiek pleeggezin.²¹

17 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 5. Ondersteunend hieraan kan nog worden gewezen op de Declaration on Foster Placement and Adoption welke in artikel 7 stelt dat overheden 'Should consider their national child welfare services and consider appropriate action', waarmee staten worden aangemoedigd om op hun eigen zorgsystemen te reflecteren en eventuele aanpassingen door te voeren. Artikel 6 van de *Declaration on Foster Placement and Adoption* voegt daaraan toe dat professionals in de pleegzorg voldoende opgeleid moeten zijn.

18 *Guidelines on Alternative Care*, par. 118-119.

19 Zie EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82. In deze zaak werden de ouders en de kinderen ver van elkaar geplaatst. Één kind werd zelfs 900 kilometer bij zijn broers en zussen vandaan geplaatst. Het Hof achtte deze uitvoering van de maatregel in strijd met het doel van de uithuisplaatsing dat zag op de hereniging van het gezin.

20 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82.

21 *Guidelines on Alternative Care*, par. 118-119.

Het beschikbaar stellen van voldoende pleeggezinnen is derhalve niet voldoende om aan de verplichtingen onder kinder- en mensenrechten te voldoen. De pleeggezinnen moeten ook zorgvuldig worden geselecteerd zodat er van uit kan worden gegaan dat de nieuwe woonplek veilig is en dat het kind er goed verzorgd wordt.²² De vereisten aan de zorg in het pleeggezin zijn uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care*. Daarin worden in een twintigtal paragrafen in ondubbelzinnige bewoordingen aanwijzingen gegeven aan de vereisten voor alternatieve woonplekken voor het kind.²³ Daarbij is allereerst aandacht voor de primaire levensbehoeften. Zo moet het pleegkind op de alternatieve woonplek gezonde en voedzame maaltijden krijgen²⁴ en moet er goede gezondheidszorg zijn.²⁵ Ook moet het pleegkind naar school kunnen²⁶ en moet er voldoende ruimte zijn voor spel en vrijetijdsbesteding.²⁷ Daarnaast moet er aandacht zijn voor de privacy van het kind in het pleeggezin en moet het bijvoorbeeld een eigen plek krijgen om persoonlijke spullen op te bergen.²⁸

Extra nadruk wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten gelegd op de veiligheid van het kind in het pleeggezin.²⁹ Net als wanneer het pleegkind bij zijn eigen ouders woont, hebben staten ook tijdens het verblijf in het pleeggezin een positieve verplichting om het kind te beschermen tegen alle vormen van geweld. Die verplichting volgt uit artikel 19 van het IVRK, en indirect ook uit artikel 17 IVBPR en 8 EVRM.³⁰ Staten moeten zich inzetten om te voorkomen dat kinderen in een pleeggezin worden geplaatst waar zij slachtoffer worden van mishandeling.³¹ Kinder- en mensenrechtendocumenten verwachten dan ook een zorgvuldige screening en voorbereiding van pleegouders, voordat besloten wordt het kind in het specifieke gezin te plaatsen. Deze verplichting valt af te leiden uit artikel 3 lid 3 van het IVRK. De *Guidelines on Alternative Care* zijn echter nog duidelijker. Daarin wordt gesteld dat specifiek toegezien moet worden op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin.³² Disciplinaire maatregelen mogen nooit geweld of onmenselijke behandeling omvatten en het gebruik van geweld moet ook expliciet worden verboden in de wet.³³

22 Vgl. artikel 3 lid 3 IVRK. Zie hierover ook Sandberg 2019, p. 20-21.

23 *Guidelines on Alternative Care*, par. 80-100.

24 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83.

25 *Guidelines on Alternative Care*, par. 84.

26 *Guidelines on Alternative Care*, par. 85.

27 *Guidelines on Alternative Care*, par. 86.

28 *Guidelines on Alternative Care*, par. 89.

29 Zie hierover ook Liefwaard, Doek & Bolscher 2016 en Pinheiro 2006.

30 Waar het om ernstige vormen van geweld gaat, zijn ook artikel 7 IVBPR en artikel 3 EVRM van belang. Zie daarover VN-Mensenrechtencomité 1992, par. 5 en Bruning 2003.

31 Bepleit zou kunnen worden dat waar het gaat om geweld in pleegzorgsituaties die verplichting verzaamd is. In die situaties verblijft het pleegkind immers onder verantwoordelijkheid van de overheid in een pleeggezin.

32 *Guidelines on Alternative Care*, par. 91-93.

33 *Guidelines on Alternative Care*, par. 96.

Ook moet het pleegkind toegang hebben tot een vertrouwenspersoon³⁴ en de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen wanneer zijn rechten in het pleeggezin worden geschonden.³⁵ Om het gebruik van geweld zoveel mogelijk te voorkomen is het daarnaast vereist dat de beschikbare pleegouders *geaccrediteerd* zijn.³⁶ Ook moet er voor pleegouders een speciale voorbereiding zijn.³⁷

Het EHRM oordeelde eveneens zeer kritisch over plaatsingen van kinderen op een plek waarvan de autoriteiten hadden kunnen weten dat zij het risico liepen slachtoffer te worden van misbruik.³⁸ Daarnaast handhaaft het EHRM strengere maatstaven ten aanzien van de door de staat te bieden bescherming aan kinderen, wanneer het gaat om een overwegend publieke taak. Dat werd bijvoorbeeld benadrukt in de zaak *O'Keefe tegen Ierland* waar het ging om misbruik in een (indirect) door het Katholieke Bisdome geleide school.³⁹ Nu pleegzorg onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, is het duidelijk dat ook hier deze verzwaarde verplichting geldt.

Gesteld kan dus worden dat op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten de staat verantwoordelijk is voor het organiseren en beschikbaar stellen van passende zorg voor kinderen die niet thuis kunnen wonen. Tegelijkertijd mogen praktische belemmeringen bij het vinden van een geschikt pleeggezin niet te gemakkelijk worden gebruikt als rechtvaardiging voor een minder optimale plaatsing van het kind. Om ervoor te zorgen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat het kind in het pleeggezin veilig is en goed wordt verzorgd, zullen pleegouders van tevoren goed voorbereid en gescreend moeten worden. In het navolgende zal worden ingegaan op de vereisten die in kinder- en mensenrechtendocumenten worden gesteld aan de beslissing omtrent de plaatsing. Aan de hand daarvan kan invulling worden gegeven aan de belangen van het kind in een specifiek geval.⁴⁰

34 *Guidelines on Alternative Care*, par. 98.

35 *Guidelines on Alternative Care*, par. 99.

36 *Guidelines on Alternative Care*, par. 119.

37 *Guidelines on Alternative Care*, par. 120.

38 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta/Italië*). Zie over de verplichting van staten om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling ook EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 (*A. tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95 (*Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2001/46 m.nt. Brems; en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2003/14 m.nt. Janssen.

39 EHRM 28 januari 2014, appl. no. 35810/09 (*O'Keefe tegen Ierland*), par. 146. Zie hierover ook de noot van Kool bij deze uitspraak in EHRC 2018/82.

40 Zie over de matching tussen pleegkind en pleegouder ook par. 1.6.2.

4.3 VOORKEUR VOOR PLAATSING IN EEN GEZINSVERVANGENDE OMGEVING

Een eerste vereiste dat kan worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten is dat bij het vinden van een passende woonplek voor het kind, een plaatsing in een gezinsvervangende omgeving in beginsel de voorkeur heeft.⁴¹ Tegelijkertijd wordt erkend dat het in sommige gevallen de voorkeur verdient om (tijdelijk) in een instelling te verblijven.⁴²

De voorkeur voor gezinsvervangende zorg werd reeds in 1925 op het eerste algemene kinderrechtencongres in Genève uitgesproken.⁴³ Dit werd echter pas vastgelegd in 1986 in artikel 4 van de *Declaration on Foster Placement and Adoption*. Daarin wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen pleegzorg binnen het eigen netwerk, pleegzorg door onbekende pleegouders en *indien noodzakelijk* zorg in een geschikte instelling. Deze voorkeur voor gezinsvervangende zorg lijkt samen te hangen met de opkomst in de jaren tachtig van zorgen omtrent over-institutionalisering van kinderen in alternatieve zorg.⁴⁴ Vermoedelijk geïnspireerd door deze verklaring herhalen de opstellers van het IVRK de voorkeur voor gezinsvervangende zorg in artikel 20 IVRK.⁴⁵ Gesteld wordt dat de zorg onder andere kan omvatten, plaatsing in een pleeggezin, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderzorg.⁴⁶ Voor plaatsing in een instelling kan alleen worden gekozen wanneer dat noodzakelijk is. Eenzelfde voorkeur voor gezinsvervangende zorg komt naar voren in de preambule bij het IVRK waarin staat dat een pleegkind voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid dient op te groeien in een gezinsomgeving (...).⁴⁷

41 In de meeste gevallen zal dit gaan om pleegzorg. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld zorg in een gezinshuis.

42 Bijvoorbeeld wanneer het kind een specifieke behandeling nodig heeft of wanneer de instelling de mogelijkheid biedt om broers en zussen samen te plaatsen. Zie daarover Cantwell e.a. 2012, p. 33.

43 Punselie 2006, p. 10.

44 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 16.

45 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 17.

46 Duidelijk is, zoals blijkt uit het gebruik van woorden 'kan onder andere omvatten', dat de tekst hier geen uitputtende lijst geeft van de mogelijke opties voor alternatieve zorg. In de Engelse vertaling van het verdrag wordt hier gesteld dat de geboden zorg 'could include, inter alia (...)' waaruit eveneens blijkt dat het hier geen uitputtende opsomming betreft. De Franse vertaling is wat minder breed geformuleerd en lijkt door het gebruik van de woorden 'peut notamment avoir' een duidelijke voorkeur aan te geven voor de in de tekst van artikel 20 IVRK genoemde opties. Zie hierover ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 51. Cantwell wijst erop dat het ongelukkig is dat zowel in de *Declaration on Foster Care and Adoption* als in het IVRK adoptie wordt genoemd als mogelijke vorm van alternatieve zorg, nu dit geen vorm van vervangende zorg is, maar een uitkomst van de plaatsing is. Zie daarover Cantwell 2015, p. 259.

47 Preambule IVRK, zesde overweging. Zie ook Cantwell & Holscheiter 2007, p. 10.

De voorkeur voor gezinsvervangende zorg is ook in verschillende *General Comments* benadrukt.⁴⁸ In de laatste *Concluding Observations* naar aanleiding van de Nederlandse rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité uit 2015 sprak het Comité haar zorg uit over het hoge aantal kinderen in instellingen, en raadde het Nederland aan zo veel mogelijk gezinsvervangende zorg te bieden aan kinderen die niet thuis kunnen wonen.⁴⁹

De *Guidelines on Alternative Care* formuleren de voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving nog duidelijker dan het IVRK en het VN-Kinderrechtencomité door in paragraaf 21 te stellen dat plaatsing in een instelling alleen kan als 'dit passend, noodzakelijk en constructief' is voor het kind. Anders dan het IVRK lijken de richtlijnen dus geen ruimte te laten om te betogen dat plaatsing in een instelling noodzakelijk is vanwege een gebrek aan pleeggezinplekken. De vraag of plaatsing in een instelling noodzakelijk is, is onder de richtlijnen immers direct gekoppeld aan de belangen van het kind. Dat een plaatsing in een instelling echter wel in het belang van het kind kan zijn volgt uit de toelichting bij de *Guidelines*. Cantwell en consorten stellen daarin dat:

'The Guidelines look on residential care as a necessary component in the range of alternative care options that must be in place, provided it satisfies a number of conditions. A small group setting with trained staff can provide therapeutic care or treatment for children who have suffered trauma or severe abuse or neglect. To enable large sibling groups to remain together, a residential care setting may also be the best option. Children can value residential care when it focuses on providing individualised opportunities for social and emotional development. Thus, while the Guidelines set out strict standards to be met, and clear restrictions on recourse to residential care, they also recognise the "constructive" role it can play.'⁵⁰

Residentiële zorg kan derhalve in overeenstemming zijn met de belangen van het kind als het kind specifieke zorg nodig heeft of op die manier een scheiding van zijn broers of zussen voorkomen kan worden. Daarbij is het wel vereist dat de instelling voldoet aan een aantal criteria. Zo mogen de groepen niet te groot zijn en moet het personeel goed opgeleid zijn.

Ten aanzien van jonge kinderen wordt een striktere lijn getrokken in de *Guidelines on Alternative Care*. In paragraaf 22 van de *Guidelines on Alternative*

48 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 34-35. VN-Kinderrechtencomité 2003a, par. 23; VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 36(b).

49 VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 38 en 39(a). Overigens geeft het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten in haar *Concluding Observations* eveneens blijk van een voorkeur voor gezinsvervangende zorg; zie bijv: Comité voor Economische Sociale en Culturele Rechten, *Concluding Observations Republic of Moldova*, (E/2004/22) (2003) 49 par. 311 en 333 en *Concluding Observations Democratic People's Republic of Korea*, ICESCR, E/2004/22 (2003) 71, par. 529 en 550.

50 Cantwell e.a. 2012, p. 33.

Care staat dat kinderen jonger dan drie jaar überhaupt niet meer in instellingen mogen worden geplaatst. Eerder al noemde het VN-Kinderrechtencomité de plaatsing van jonge kinderen in een instelling onwenselijk. In het *General Comment* nummer 7 stelt het dat:

‘Research suggests that low quality institutional care is unlikely to promote healthy physical and psychological development and can have serious negative consequences for long term social adjustment especially for children under 3 but also for children under 5 years old. To the extent that alternative care is required, early placement in family based or family like care is more likely to produce positive outcomes for young children.’⁵¹

Kinderrechtendocumenten geven derhalve een duidelijke voorkeur voor plaatsing van kinderen in een gezinsvervangende omgeving, in het bijzonder waar het gaat om jonge kinderen.⁵² De steeds sterkere bewoordingen waarin kinderrechtendocumenten zich uitspreken tegen plaatsing in een instelling is een ontwikkeling die gelijk op lijkt te gaan met de steeds grotere kennis over de nadelige gevolgen van instellingszorg voor kinderen.⁵³

Het VN-Mensenrechtencomité gaf in 1989 reeds een voorkeur aan gezinsvervangende zorg in *General Comment nummer 17*, waar het stelde dat lidstaten in hun rapportages aan moeten geven welke maatregelen zijn genomen om voor kinderen die niet thuis kunnen wonen een nieuwe *gezinsvervangende* woonplek te vinden.⁵⁴ Of een voorkeur voor gezinsvervangende zorg ook kan worden afgeleid uit het EVRM, is discutabel. Het Straatsburgse Hof is naar mijn mening niet erg duidelijk op dit punt. In *Nencheva tegen Bulgarije* lijkt Hof zich uit te spreken tegen plaatsing in een instelling, door te stellen dat kinderen in instellingen extra kwetsbaar zijn.⁵⁵ In *Achim tegen Roemenië* was het Hof juist positief over de plaatsing van de kinderen in een instelling. Dat positieve oordeel lijkt echter vooral ingegeven door het feit dat, anders dan in een

51 VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 18.

52 VN-Mensenrechtencomité *General Comment 17*, par. 6.

53 Sandberg 2019, p. 17. Voor onderzoek waaruit naar voren komt dat het de voorkeur verdient dat kinderen opgroeien in een gezinsomgeving zie o.m. Juffer 2010, p. 14; Van IJzendoorn 2010, p. 21; Browne 2009, p. 14; Johnson Browne & Hamilton-Giachritsis 2006; UNICEF 2003 en VN-Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2011. Overigens blijkt ook uit onderzoek dat voor kinderen met ernstige gedragsproblemen een plaatsing in een instelling wel de voorkeur kan hebben. Zie Knorth e.a. 2008, p. 136 en Strijbosch e.a. 2015.

54 VN-Mensenrechtencomité 1989, par. 6. Daarin stelt het Comité: ‘The Committee considers it useful that reports by State parties provide should information on the special measures of protection adopted to protect children who are abandoned or deprived of their family environment in order to enable them to develop in conditions that most closely resemble those characterising the family environment.’

55 EHRM 18 september 2013, appl. no. 48609/06 (*Nencheva tegen Bulgarije*), par. 119.

pleeggezin, in een instelling de zes broers en zussen in deze zaak samen geplaatst konden worden.⁵⁶

Dat het Hof geen duidelijke voorkeur uitspreekt voor gezinsvervangende zorg is echter mijns inziens niet te wijten aan verdeeldheid binnen het Hof, maar zal vooral samenhangen met het feit dat de voorkeur voor gezinsvervangende zorg niet direct samenhangt met een van de rechten die zijn vastgelegd in het EVRM. Een klacht over het feit dat een kind in een instelling is geplaatst (en niet in een pleeggezin), zou derhalve geformuleerd moeten worden onder artikel 8 EVRM, als niet proportionele uitvoering van de uithuisplaatsing. Een dergelijke klacht is bij mijn weten nog niet voorgelegd aan het EHRM.⁵⁷

4.4 PLAATSING BINNEN HET EIGEN NETWERK

Een tweede vereiste aan het vinden van een nieuwe woonplek voor het pleegkind, is dat allereerst gekeken moet worden naar de mogelijkheden voor plaatsing van het pleegkind in het eigen netwerk. Dat vereiste kan worden afgeleid uit de eerste zin van artikel 20 IVRK. De Engels (officiële) vertaling van het verdrag geeft hier aan dat het artikel van toepassing is op '[a] child temporarily or permanently deprived of his or her family environment'. Hodgkin en Newell bepleiten, net als Radina, dat hieruit kan worden afgeleid dat het pleegkind bij voorkeur binnen de eigen familie geplaatst moet worden.⁵⁸ Daarbij wijzen ze erop dat de term 'family environment' hier in overeenstemming met artikel 5 IVRK breed moet worden begrepen. Wanneer kinderen niet bij hun eigen ouder kunnen blijven, moet volgens hen dus eerst worden gekeken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk.

Deze interpretatie van de eerste zin van artikel 20 IVRK vindt weliswaar weerklank bij het VN-Kinderrechtencomité, maar roept ook vragen op over het toepassingsbereik van het artikel. Als family environment in de zin van artikel 20 IVRK breed moet worden geïnterpreteerd, kan ook bepleit worden dat het artikel slechts van toepassing is wanneer kinderen buiten het eigen netwerk zijn geplaatst. Een pleegkind dat binnen het eigen netwerk is geplaatst, is immers niet 'temporarily or permanently deprived of his or her family environment'. Cantwell en Holzscheiter wijzen hier ook op in hun commentaar bij artikel 20 IVRK en stellen dat: 'the State has no obligation under article 20

56 EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114.

57 Wel klaagt de moeder in *Scozzari en Giunta tegen Italië* over de plaatsing van haar kinderen in een instelling. Die klacht kwam echter voort uit de stelling van de moeder dat de instelling waar haar dochters geplaatst werden gericht was op permanente zorg voor de kinderen, zonder reële mogelijkheid tot terugplaatsing. Tevens was gebleken dat twee van de groepsleiders in de instelling eerder veroordeeld waren vanwege seksueel misbruik van kinderen. Zie EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta tegen Italië*), par. 184.

58 Hodgkin & Newell 2007, p. 278; zie ook Radina 2016, p. 386.

to ensure alternative care for a child who, for whatever reason, is not in the care of his or her parents but is looked after by a member of the extended family'.⁵⁹ Juist nu kinderen die binnen het eigen netwerk zijn geplaatst volgens deze lezing van artikel 20 IVRK niet zijn gescheiden van hun 'family environment', kan uit het artikel geen verplichting tot het bieden van alternatieve zorg aan deze kinderen worden afgeleid. In Nederland zou dat betekenen dat artikel 20 IVRK niet van toepassing is op 48 procent van het totaal aantal pleegkinderen, omdat zij bij familie of bekenden zijn geplaatst.⁶⁰

Zowel Hodgkin en Newell, als Cantwell en Holzscheiter lijken echter niet erg consequent in hun uitleg van de eerste zin van artikel 20 IVRK. Hodgkin en Newell geven alleen aan dat kinderen bij voorkeur binnen de eigen familie geplaatst moeten worden, zonder daar ook de consequentie aan te verbinden dat het artikel vervolgens op deze kinderen niet meer van toepassing is. Cantwell en Holzscheiter stellen dat de term 'family environment' ruim moet worden uitgelegd. Tegelijkertijd wijzen ze in hetzelfde commentaar ook op de verschillende terminologie die in het verdrag wordt gebruikt voor de beschrijving van de rol van ouders of verzorgers ten aanzien van het pleegkind. Ook wijzen ze op de onduidelijkheid die dit oplevert voor de interpretatie van de term 'family environment' in artikel 20 IVRK⁶¹ en richten ze de aandacht op de belangrijke rol die de *Declaration in Foster Placement and Adoption* speelt bij interpretatie van artikel 20 van het IVRK.⁶² In deze verklaring worden inderdaad ook de overige familieleden als eerste optie genoemd voor mogelijke alternatieve woonplek van het kind, maar dat betekent niet dat de verklaring niet meer van toepassing is op die kinderen.⁶³

Gelet op de onduidelijkheid die bestaat omtrent de betekenis van de term 'family environment', die bijvoorbeeld ook zou kunnen duiden op de in de Nederlandse vertaling gebruikte term 'gezin', en op de bepalingen uit de *Declaration on Foster Care and Adoption*, strekt naar mijn mening de reikwijdte van artikel 20 IVRK zich ook uit over kinderen die geplaatst zijn binnen de eigen bredere familie.

Dat sluit bovendien aan bij de huidige lijn van het VN-Kinderrechtencomité. Zo wijdde het Comité zijn *Day of General Discussion* in 2006 niet aan 'children deprived of their family environment' (de terminologie die in het IVRK gebruikt wordt), maar aan 'children without parental care'.⁶⁴ De uit deze dag voortvloeiende *Guidelines on Alternative Care* zijn eveneens van toepassing op 'children without parental care' en niet slechts op kinderen die buiten de eigen familie

59 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 37.

60 Pleegzorg Nederland 2017, p. 2.

61 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 32.

62 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 15.

63 Declaration on Foster Placement and Adoption, artikel 4.

64 VN-Kinderrechtencomité 2006a. Zie hierover ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 1.

zijn geplaatst.⁶⁵ Daarnaast geven beide documenten ook de voorkeur aan plaatsing voor kinderen binnen het eigen netwerk. De *Guidelines on Alternative Care* stellen daarover dat wanneer ouders zelf aangeven niet meer voor een kind te kunnen zorgen, allereerst naar een oplossing binnen de bredere familie moet worden gezocht.⁶⁶ Het VN-Kinderrechtencomité geeft aan dat kinderen het best gedijen binnen hun vertrouwde familie.⁶⁷

Er is zo gezien sprake van een onduidelijke situatie. Aan de ene kant is er de interpretatie van artikel 20 IVRK waarin het artikel niet van toepassing is op kinderen die bij familieleden worden geplaatst. Aan de andere kant vinden we de lezing die voorkeur geeft voor plaatsing binnen het eigen netwerk. Deze laatste lezing mag dan niet overeenstemmen met de letterlijke bewoording van het verdrag, het is wel de interpretatie die aan het artikel wordt gegeven in de ondersteunende documenten.

Het EHRM, dat uiteraard niet gaat over interpretatie van artikel 20, heeft zich wel uitgelaten over de vraag of eerst naar het eigen netwerk moet worden gekeken. Het Straatsburgse Hof concludeert dat wanneer plaatsing binnen de eigen familie mogelijk is, een dergelijke plaatsing een minder grote inbreuk maakt op het familieleven dan een plaatsing in een onbekend pleeggezin. Geeft het pleegkind of zijn ouders aan dat plaatsing bij een familielid mogelijk is, dan zal de staat, wanneer niet voor deze optie is gekozen, duidelijk moeten kunnen beargumenteren waarom aan die mogelijkheid voorbij is gegaan.⁶⁸ Resumerend kan gesteld worden dat uit kinder- en mensenrechtendocumenten een verplichting valt af te leiden om allereerst de mogelijkheden tot plaatsing van de minderjarige binnen het eigen netwerk in kaart te brengen, alvorens te kijken naar andere mogelijkheden.

4.5 BROERS EN ZUSSEN

Een derde vereiste dat kan worden gesteld aan de nieuwe woonplek van het pleegkind is dat hij bij voorkeur samen met zijn broers of zussen in het pleeggezin moet worden geplaatst. Het pleegkind heeft niet alleen familieleven met zijn ouders, maar ook met zijn broers en zussen en dat familieleven verdient bescherming onder kinder- en mensenrechtenverdragen. Opvallend is dat de band tussen broers en zussen niet expliciet wordt genoemd in het IVRK.⁶⁹ Hodgkin en Newell wijzen er desalniettemin op dat de bescherming van het

65 *Guidelines on Alternative Care*, par. 1.

66 *Guidelines on Alternative Care*, par. 44.

67 VN-Kinderrechtencomité 2006, par. 644 en 645.

68 EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*) par. 88 en EHRM 16 maart 2010, appl. no. 28680/06 (*A.D. en O.D. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 89.

69 Zie ook Van Bueren 1998, p. 83.

familieleven in artikel 16 IVRK ook de band tussen broers en zussen omvat.⁷⁰ Dit sluit ook aan bij de interpretatie die het VN-Kinderrechtencomité aan artikel 16 IVRK geeft.⁷¹ Ook onder het IVBPR⁷² en het EHRM⁷³ wordt de band tussen broers en zussen beschermd.

De vraag is derhalve niet of er familielevens bestaat tussen broers en zussen, maar vooral welke consequenties daaraan verbonden moeten worden. Dat een scheiding tussen het pleegkind en zijn ouders noodzakelijk is, hoeft immers nog niet te betekenen dat ook het scheiden van broers en zussen noodzakelijk is. Hodgkin en Newell wijzen erop dat de band tussen kinderen en hun broers en zussen net zo belangrijk, of zelfs belangrijker kan zijn voor het pleegkind dan de band met zijn ouders.⁷⁴ Desalniettemin wordt er in de literatuur veelal op gewezen dat kinderen in de praktijk vaak niet samen met hun broers of zussen worden geplaatst.⁷⁵ Dat is doorgaans simpelweg het gevolg van een tekort aan pleeggezinnen waar broers en zussen samen terecht kunnen.⁷⁶ In het licht van kinder- en mensenrechten dient hier gewezen te worden op de onder 4.2 besproken verplichting van de staat om voldoende geschikte pleeggezinnen te vinden. Praktische belemmeringen mogen daarom niet al te gemakkelijk worden aangevoerd als rechtvaardiging voor een minder optimale plaatsing van het kind. Staten waar pleegbroers en zussen regelmatig van elkaar gescheiden worden als gevolg van een gebrek aan pleeggezinnen die meerdere kinderen tegelijk kunnen opvangen, zullen zich dus moeten inspannen om het pleegzorgbestand uit te breiden. Dat geldt des te meer nu, zoals hieronder zal blijken, kinder- en mensenrechten ook steeds duidelijker verplich-

70 Vgl. ook Hodgkin & Newell 2007, p. 210.

71 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

72 VN-Mensenrechtencomité 1 september 2011, comm. nr. 1959/2010 (*Jama Warsame v. Canada*), par. 8.10 en VN-Mensenrechtencomité 16 maart 2017, comm. nr. 2387/2014 (*A.B. tegen Canada*), par. 8.7. In *I.M.Y. tegen Denemarken* echter oordeelde het VN-Mensenrechtencomité dat geen sprake was van familielevens tussen de klager en zijn broers en zussen die al tien jaar in een ander land dan klager woonden. Zie VN-Mensenrechtencomité 9 september 2016, comm. nr. 2559/2015 (*I.M.Y. tegen Denemarken*).

73 EHRM 6 april 2010, appl. no. 4694/03 (*Mustafa and Armağan Akin tegen Turkije*), par. 21; EHRM 8 oktober 2015, appl. no. 56163/12 (*Vujica tegen Kroatië*), par. 98; EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 18 en 81; EHRM 24 april 1996, appl. no. 22070/93 (*Boughanemi tegen Frankrijk*), par. 35. In de zaak *V.D. en andere tegen Rusland* erkent het EHRM het bestaan van familielevens tussen pleegbroers en –zussen; zie EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931 (*V.D. en anderen tegen Rusland*).

74 Hodgkin & Newell 2007, pp. 114 en 210.

75 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 25; Webster e.a. 2005, p. 767; Wulczyn e.a. 2005, p. 742. Zie voor een overzichtsstudie: Hegar 2005. In Nederland geeft Pleegzorg Nederland al enkele jaren achtereenvolgend aan dat er niet genoeg pleeggezinnen zijn om broers en zussen samen te kunnen plaatsen; zie Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4; Pleegzorg Nederland 2013, p. 4.

76 Zie bijv. Wulczyn e.a. 2005, p. 742; Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4; Pleegzorg Nederland 2013, p. 4.

tingen verbinden aan het beschermen van de band tussen broers en zussen na een uithuisplaatsing.

De toenemende aandacht voor de band tussen broers en zussen komt allereerst naar voren onder het IVRK. Hoewel het IVRK evenals de *Declaration on Foster Care and Adoption*, geen expliciete bescherming biedt aan de band tussen broers en zussen, stelt het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nummer 14 dat bij beslissingen over de plaatsing van het pleegkind de bestaande familiebanden, zoals die met broers en zussen, beschermd moeten worden, tenzij dat niet in het belang van het pleegkind is.⁷⁷ Duidelijker nog zijn de *Guidelines on Alternative Care*. Paragraaf 17 daarvan bepaalt dat de broers en zussen in beginsel niet gescheiden mogen worden door de uithuisplaatsing, tenzij er een *duidelijk* risico op mishandeling, of een andere rechtvaardiging in het belang van het pleegkind is. In ieder geval moeten broers en zussen contact met elkaar onderhouden, tenzij ze dat zelf niet willen of het niet in hun belang is. Bovendien moet ook bij het maken van toekomstplannen rekening worden gehouden met eventuele broers of zussen, zodat zij ook in de toekomst bij elkaar kunnen blijven.⁷⁸

Het belang dat in de *Guidelines on Alternative Care* wordt gehecht aan de band tussen broers en zussen, wordt onderstreept in paragraaf 22 van de *Guidelines*. Hoewel de *Guidelines on Alternative Care*, zoals besproken onder paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk, een duidelijke voorkeur hebben voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving, kan daarvan worden afgeweken wanneer dat de mogelijkheid biedt om broers en zussen samen te plaatsen.⁷⁹

Het EHRM heeft zich in verschillende uitspraken uitgelaten over het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen. Een nadere beschouwing van die jurisprudentie laat zien dat EHRM die overwegingen voorheen veelal koppelde aan het recht van ouders. Het samen plaatsen van broers en zussen zou de hereniging van kinderen met hun ouders vergemakkelijken en het zou voor ouders makkelijker zijn om hun kinderen te bezoeken. Deze argumentatie kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de zaak *Olsson tegen Zweden* (no.1)

77 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

78 *Guidelines on Alternative Care*, par. 62.

79 Hodgkin & Newell geven in hun commentaar bij artikel 20 IVRK ook aan dat uit het feit dat in artikel 20 IVRK is opgenomen dat plaatsing in een instelling alleen kan wanneer dat noodzakelijk is, kan worden afgeleid dat er situaties zijn waarin een dergelijke plaatsing in het belang van het kind is. Als voorbeeld daarbij noemen ze de mogelijkheid om broers en zussen samen te plaatsen. Zie ook de *Council of Europe resolution on the placement of children* waarin in par. 2.16 wordt gesteld dat lidstaten plekken in instellingen moeten reserveren voor het samenplaatsen van broers en zussen. Het EHRM was in de zaak *Achim tegen Roemenië* positief over de plaatsing van zes broers en zussen in dezelfde instelling om zo de band tussen broers en zussen te behouden. EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114.

waarin twee broers en een zus ieder op een andere plek geplaatst werden, honderden kilometers uit elkaar, hetgeen volgens het Hof de banden tussen familieleden, en de kansen op hereniging verkleinde.⁸⁰ Zo ook was de redenering van het Hof in de zaak *Kutzner tegen Duitsland*, waarin het Hof opnieuw wees op het feit dat de kinderen van elkaar waren gescheiden, hetgeen eraan bijdroeg dat zij vervreemd raakten van hun ouders.⁸¹ In de meer recente uitspraken lijkt het Hof echter steeds meer te letten op het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van zijn familieleven. Het uit elkaar plaatsen van broers en zussen bemoeilijkt niet alleen het contact en verkleint de kansen op hereniging, maar het vormt ook een inbreuk op het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van zijn familieleven. Zo overwoog het Hof in *S.H. tegen Italië* dat niet alleen de kinderen en hun ouders, maar ook de broers en zussen door de plaatsing gescheiden waren.⁸² Eerder al stelde het Hof in *Saviny tegen Oekraïne* dat bij de plaatsing in zorg rekening gehouden moet worden met de band tussen broers en zussen.⁸³ In *Pontes tegen Portugal* wees het Hof erop dat de plaatsing met het oog op adoptie van de minderjarige in deze zaak niet alleen een scheiding met zijn ouders, maar ook met zijn broer en zussen meebracht. Zowel de scheiding met zijn ouders als die met zijn broer en zussen zijn volgens het Hof lastig te verenigen met de belangen van het kind.⁸⁴ In de zaak *Achim tegen Roemenië* is het Hof positief over de plaatsing van zes broers en zussen in dezelfde instelling om zo de band tussen broers en zussen te behouden.⁸⁵

Het Europese Hof lijkt zo de vraag of broers en zussen wel of niet samen worden geplaatst steeds meer als zelfstandige vraag te behandelen en niet

80 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 81.

81 EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 (*Kutzner tegen Duitsland*), par. 77-79. Nu de redenering van het Hof in deze zaak lastig te volgen is, is niet helemaal duidelijk welke feiten het meest bijdragen aan de conclusie van het Hof dat artikel 8 is geschonden. Zie daarover ook Kilkelly 2004, p. 17. Zie voor een kritische noot van het Hof omtrent het scheiden van broers en zussen en het verkleinen van de kans op hereniging ook: EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 (*K. en T. tegen Finland*), par. 179.

82 EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*), par. 56.

83 EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 52.

84 EHRM 10 april 2012, appl. no. 19554/09 (*Pontes tegen Portugal*), par. 98.

85 EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114. Overigens wordt het jongste kind in deze zaak met het oog op zijn leeftijd bij een pleegouder geplaatst en dus gescheiden van zijn broers en zussen. Het Hof oordeelt ook over die plaatsing positief nu het in overeenstemming met de Roemeense wetgeving is dat jonge kinderen bij een pleegouder worden geplaatst. Dit lijkt te knellen met de *Guidelines on Alternative Care*. Daarin wordt in par. 22 juist de mogelijkheid om broers en zussen samen te plaatsen genoemd als mogelijke uitzondering op het beginsel dat kinderen onder de drie niet in een instelling geplaatst mogen worden. Nu de vraag waar de kinderen werden geplaatst niet expliciet is getoetst door het Hof, maar is meegenomen in de belangenafweging onder artikel 8 EVRM en het Hof zijn oordeel bovendien vooral lijkt te baseren op het feit dat de Roemeense autoriteiten hebben gehandeld in overeenstemming met de wet, kan niet de conclusie worden getrokken dat het EHRM en de *Guidelines on Alternative Care* tegengestelde standpunten innemen.

meer alleen gekoppeld aan de vraag in of voldoende gedaan is om hereniging van het pleegkind met zijn ouders te bespoedigen. Dat sluit mijns inziens aan bij de ontwikkeling in *kinderrechtendocumenten* waarin eveneens steeds explicieter wordt gekeken naar de band tussen broers en zussen. Desalniettemin is de vraag of de scheiding van broers en zussen door een uithuisplaatsing op zichzelf genomen ook een schending van artikel 8 kan opleveren, nog niet voorgelegd aan het Hof. Mijns inziens brengt het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van de band met zijn broers en zussen, zoals beschermd onder 16 IVRK, artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM, met zich mee dat bij inbreuk op die band zorgvuldig onderbouwd moet worden waarom deze inbreuk in dit specifieke geval noodzakelijk is. Op die wijze wordt inzichtelijk waarom beslissingen om broers en zussen in verschillende gezinnen te plaatsen worden gemaakt en heeft het pleegkind de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen waarvan de noodzakelijkheid betwist kan worden.

4.6 REKENING HOUDEN MET DE ACHTERGROND VAN HET KIND

Een vierde vereiste aan de nieuwe woonplek van het pleegkind ziet erop dat bij het vinden van een geschikte woonplek voor het pleegkind rekening gehouden moet worden met zijn etnische, godsdienstige en culturele achtergrond en zijn taal. Dat vereiste wordt expliciet benoemd in het derde lid van artikel 20 IVRK.

In de *travaux préparatoires* bij dit artikellid komt naar voren dat deze zinsnede oorspronkelijk helemaal niet specifiek gericht was op het stellen van eisen aan de nieuwe woonplek van het kind. De zinsnede komt voort uit een voorstel van de *Four Directions Council*. Deze *Four Directions Council* kwam tijdens het opstellen van het IVRK op voor de rechten van een aantal inheemse volken in Noord-Amerika, en stelde voor de volgende zin op te nemen in het IVRK: 'No separation of the child from his parents (...) shall have as its primary object or effect the denial of the child's right to have, learn or adopt the culture of his parents'.⁸⁶ Het voorstel was derhalve vooral gericht op de reden van de uithuisplaatsing, en vervolgens op de effecten van die plaatsing. De Oostenrijkse gedelegeerde reageerde op het voorstel met een nieuw voorstel waarin stond dat bij overwegingen omtrent het belang van het pleegkind in het bijzonder rekening gehouden moest worden gehouden met de etnische en religieuze achtergrond van het kind en zijn achtergrond voor wat betreft de taal. Tijdens de discussie die volgde werd de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het pleegkind zowel gekoppeld aan de nieuwe woonplek van het kind als aan de belangen van het kind in algemene zin.⁸⁷

86 UN doc E/CN.4/1985/WG.1/NGO.1, 1985, p. 2.

87 1987 report of the Working Group to the Commission on Human Rights, UN-doc. E/CN.4/1987/25, par. 24-27.

Hoewel de koppeling aan de belangen van het kind breder is en daarom meer ruimte geeft om niet alleen bij het vinden van een nieuwe woonplek, maar ook tijdens de plaatsing rekening te houden met de achtergrond van het kind, werd deze koppeling geschrapt tijdens de laatste leesronde van het artikel. De opstellers van het IVRK waren namelijk van mening dat het vereiste om in algemene zin rekening te houden met de achtergrond van het kind, reeds vervat was in artikel 3 IVRK en derhalve niet opnieuw in artikel 20 diende te worden opgenomen.⁸⁸

De zinsnede uit artikel 20 IVRK die ziet op het rekening houden met de achtergrond van het pleegkind komt derhalve voort uit de wens van de *Four Directions Council* om uithuisplaatsingen *vanwege* de culturele achtergrond te voorkomen. In de uiteindelijke tekst van het verdrag staat echter dat 'bij het overwegen van oplossingen' rekening moet worden gehouden met de achtergrond van het kind. Daardoor heeft de verwijzing naar de achtergrond van het pleegkind vooral betekenis bij het vinden van oplossingen voor kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen wonen. Het belang dat het kind erbij heeft dat rekening wordt gehouden met zijn achtergrond wordt onderstreept in de *Guidelines on Alternative Care*.⁸⁹ Volgens de toelichting bij de *Guidelines* kan het verplaatsen van een kind naar een andere culturele context mogelijk ontwrichtend zijn. Het dient dan ook de belangen van het kind wanneer dit zoveel mogelijk wordt vermeden.⁹⁰

Dat de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het pleegkind met name wordt benadrukt waar het gaat om het vinden van een nieuwe woonplek, neemt niet weg dat ook bij andere beslissingen rekening gehouden moet worden met de achtergrond van het kind.⁹¹ In de *Guidelines on Alternative Care* staat dat ook bij het maken van een planning voor de langere termijn rekening moet worden gehouden met deze achtergrond van het kind.⁹² Ook moeten pleegkinderen de mogelijkheid krijgen om zich religieus te uiten.⁹³ Ze moeten bezoek kunnen ontvangen van gekwalificeerde vertegenwoordigers van hun religie en deel kunnen nemen aan religieuze activiteiten. Ook moeten maaltijden voldoen aan religieuze voorschriften.⁹⁴

88 Additional Comments and Clarifications by the Secretariat, UN-doc. E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1/Add.1, par. 24.

89 *Guidelines on Alternative Care*, par. 58.

90 Cantwell e.a. 2012, p. 73.

91 Vgl. ook VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 56. Daarin stelt het VN-Kinderrechtencomité: 'Regarding religious and cultural identity, for example, when considering a foster home or placement for a child, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background (artikel 20, para. 3), and the decision-maker must take into consideration this specific context when assessing and determining the child's best interests.'

92 *Guidelines on Alternative Care*, par. 58 en 62, 83, 88 en 115.

93 *Guidelines on Alternative Care*, par. 88.

94 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88.

Het pleegkind aanmoedigen om tijdens de plaatsing van religie te veranderen wordt expliciet verboden.⁹⁵

Ook aan het IVBPR en het EVRM kunnen rechten worden ontleend ten aanzien van de achtergrond van het pleegkind bij de plaatsing. Onder deze verdragen is het zoals hieronder zal blijken echter niet altijd duidelijk wiens recht nu precies wordt beschermd, dat van de ouder, of dat van het kind.

Zowel het IVBPR als het EVRM beschermt het recht van ouders om voor hun kinderen die religieuze opvoeding van hun keuze te garanderen.⁹⁶ Wanneer kinderen derhalve in een gezin worden geplaatst waar de kinderen niet de godsdienstige of morele opvoeding wordt geboden die overeenstemt met de levensovertuiging van ouders, zou dit dan ook een klacht onder een van deze verdragen kunnen opleveren. Een dergelijke klacht werd voor het EHRM ontvankelijk geacht in *Olsson tegen Zweden (no. 1)*. Daarin wezen de ouders er voor het EHRM op dat een van hun kinderen bij pleegouders was geplaatst die lid waren van de Zweedse Kerk (een luthers kerkgenootschap) en regelmatig met hun pleegkind de kerk bezochten.⁹⁷ Het EHRM echter stelde dat de ouders niet overtuigend hadden laten zien dat dit in strijd was met hun eigen religieuze overtuigingen.⁹⁸ Daarnaast hadden ze ook niet duidelijk kunnen laten zien dat de opvoeding en zorg die de pleegouders het pleegkind boden verschilde van de wijze waarop zij dat hadden gewild. Het Hof komt dan ook niet tot een schending van artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.⁹⁹ In een eerdere zaak voor de Europese Commissie klaagden de ouders over plaatsing van hun twee dochters in een protestants pleeggezin.¹⁰⁰ In deze zaak werden de klachten onder artikel 2 Eerste Protocol en artikel 9 EVRM afgedaan als kennelijk ongegrond, nu de staat duidelijk inspanningen had verricht om een joods pleeggezin te vinden en de ouders zelf geen inspanningen leken te hebben verricht om hun dochters ook de joodse traditie bij te brengen.¹⁰¹

95 *Guidelines on Alternative Care*, par. 88.

96 Artikel 18 lid 4 IVBPR en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Zie hierover ook EHRM 12 februari 2013, appl. no. 29617/07 (*Vojnity tegen Hongarije*). Dat de godsdienstige overtuigingen van ouders ook aanleiding kunnen vormen voor een uithuisplaatsing kwam naar voren in de zaak *Wetjen tegen Duitsland*, waarin ouders aanvoerden dat het in overeenstemming met hun godsdienstige overtuigingen was dat zij hun kinderen sloegen. Zie EHRM 22 maart 2018, appl. nos. 68125/14 en 72204/14 (*Wetjen en anderen tegen Duitsland*). Zie hierover ook par. 3.5.1.

97 De pleegouders zelf stellen echter dat dit slechts twee à drie keer per jaar gebeurde. Zie EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 20.

98 Hoewel zij zich als atheïst omschrijven, hebben ze hun lidmaatschap van de Zweedse Kerk nooit opgezegd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat tot het jaar 2000 alle Zweden bij geboorte automatisch lid werden van de Zweedse Kerk.

99 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 94-96.

100 Klagers zijn bekeerd tot het jodendom.

101 ECHR 3 mei 1993, appl. no. 16031/90 (*Tennenbaum tegen Zweden*).

Het plaatsen van het pleegkind in een pleeggezin dat niet overeenkomt met de religieuze of morele voorkeur van de ouders, kan dus een klacht opleveren onder het EVRM. Het is echter maar de vraag of dit ook geldt wanneer het pleegkind *zelf* wil klagen over een plaatsing die niet overeenkomt met zijn religieuze of morele voorkeur. Beide bovenstaande klachten werden afgedaan onder artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat het recht van ouders om de godsdienst van het kind te bepalen beschermt. Zouden kinderen willen klagen over een pleegzorgplaatsing bij een gezin met een andere religieuze achtergrond, dan zouden zich moet beroepen op hun recht op godsdienstvrijheid, dat zowel onder het IVRK als het IVBPR als het EVRM wordt beschermd.¹⁰² Hoewel een dergelijke zaak nog niet is voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencomité dan wel het EHRM, lijken de hoven vooralsnog niet geneigd om kinderen een zelfstandig recht op godsdienstvrijheid toe te kennen.

Kinder- en mensenrechtenverdragen geven kinderen derhalve een recht op godsdienstvrijheid,¹⁰³ maar dat recht is nog niet expliciet onderschreven door de internationale hoven.¹⁰⁴ In *Leirvåg tegen Noorwegen*, werd door zowel de ouders als hun kinderen geklaagd over een schending van hun godsdienstvrijheid, nadat Noorwegen in 1997 een verplichting had geïntroduceerd om onderwijs over de Evangelisch Lutherse traditie op te nemen in het schoolcurriculum. Het VN-Mensenrechtencomité oordeelde weliswaar tot een schending van artikel 18,¹⁰⁵ maar het specificeerde niet of het hier ging om het recht van de ouders, of dat van de kinderen.¹⁰⁶ In *Lautsi tegen Italië* oordeelde het EHRM over de verplichte aanwezigheid van een kruisbeeld in klaslokalen. Hoewel de moeder in deze zaak ook namens haar twee kinderen klaagde, ging de Grote Kamer van het EHRM in zijn uitspraak in het geheel niet in op het recht van de kinderen op godsdienstvrijheid. Ook maakt het Hof dus geen onderscheid tussen het recht van het pleegkind op vrijheid van religie enerzijds en het recht van ouders om voor hun kinderen een religieuze opvoeding te kiezen.¹⁰⁷

Het recht op godsdienstvrijheid lijkt onder de algemene mensenrechtenverdragen derhalve sterk gekoppeld aan de rechten van ouders om hun kinderen

102 Artikel 14 IVRK; artikel 18 lid 1 en 2 IVBPR en artikel 9 EVRM.

103 Zie daarover o.m. Scolnicov 2007 en Langlaude 2007.

104 Langlaude 2007.

105 VN-Mensenrechtencomité 8 november 2004, comm. nr. 1155/2003 (*Leirvåg tegen Noorwegen*).

106 Zie daarover ook Langlaude 2007, p. 92. Overigens suggereerde het VN-Mensenrechtencomité bij de behandeling van het landenrapport van Cyprus wel dat het niet instemt met een wettelijke leeftijd van zestien jaar voor het kiezen van een eigen religie, nu deze leeftijd te oud werd geacht; zie VN-Mensenrechtencomité, *Summary Record of the 1335th meeting: Cyprus* UN-doc CCPR/C/SR.1335, 1994, par. 15.

107 EHRM 18 maart 2011, appl. no. 30814/06 (*Lautsi en anderen tegen Italië*). Zie daarover ook Capodiferro Cubero 2013.

de godsdienstige opvoeding te geven die aansluit bij hun eigen levensovertuiging. Nu kinderen door de pleegzorgplaatsing echter gescheiden worden van hun ouders (veelal vanwege zorgen over de opvoedingsvaardigheden van de ouders) is het de vraag of zij in deze situaties niet een zelfstandige mogelijkheid zouden moeten hebben om op te komen voor hun recht op godsdienstvrijheid. Juist wanneer ze in een gezin worden geplaatst dat niet aansluit of zelfs tegenstrijdig is met hun eigen overtuigingen is zo'n zelfstandig recht wenselijk. Vooralsnog lijkt voor een dergelijke interpretatie echter nog weinig steun te vinden voor de internationale hoven. Daarmee is er derhalve weliswaar een verplichting af te leiden uit kinder- en mensenrechtendocumenten om bij de plaatsing rekening te houden met de religieuze of morele achtergrond van het kind, maar heeft het pleegkind nog geen ingang om zijn recht ook daadwerkelijk te halen voor het EHRM, dan wel het VN-Mensenrechtencomité.

4.7 CONTINUÏTEIT IN DE OPVOEDING

Een vijfde vereiste bij het vinden van een nieuwe woonplek voor het pleegkind hangt eveneens samen met het bepaalde in artikel 20 lid 3 IVRK. Daarin staat dat bij het vinden van passende oplossingen voor het pleegkind niet alleen rekening gehouden moet worden met de achtergrond van het kind, maar ook met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding.¹⁰⁸ Uitwerkingen van dit vereiste in de literatuur zien veelal op het voorkomen van overplaatsingen en het in stand houden van contact.¹⁰⁹ De tekst van artikel 20 lijkt echter te impliceren dat reeds op het moment dat een nieuwe woonplek wordt gezocht voor het kind, rekening moet worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding. Die benadering wordt uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care* waarin staat dat reeds bij aanvang van de plaatsing gekeken moet worden naar de planning op langere termijn, zodat continuïteit van zorg zoveel mogelijk gewaarborgd kan worden.¹¹⁰ De *Guidelines on Alternative Care* nemen daarbij als uitgangspunt dat overplaatsingen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Het VN-Kinderrechtencomité lijkt eenzelfde benadering te kiezen wanneer het in meer algemene zin refereert aan het begrip continuïteit in de opvoeding. In *General Comment 14* stelt het Comité dat bij beslissingen over het pleegkind rekening moet worden gehouden met 'continuity and stability of the child's present and future situation'.¹¹¹

Het vereiste om rekening te houden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding bij het nemen van beslissingen over de plaatsing, komt niet

108 Vgl. ook artikel 5 van de *Declaration on Foster Care and Adoption*, waarin gesteld wordt dat rekening gehouden moet worden met de continuïteit van zorg.

109 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 61. Hodgkin & Newell 2007, p. 288-289.

110 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88.

111 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 84.

naar voren onder het IVBPR, dan wel het EVRM. Onduidelijk is ook of uit artikel 8 EVRM een dergelijk vereiste zou kunnen worden afgeleid.¹¹² Het meest voor de hand zou dan liggen om de verplichting rekening te houden met de continuïteit van de plaatsing af te leiden uit het recht op bescherming van het familieleven, waaraan het vereiste is gekoppeld dat de uithuisplaatsing zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Dat geldt te meer nu het EHRM eerder wel heeft geoordeeld dat het meerdere malen gescheiden worden van gehechtheidsfiguren een nieuw trauma kan opleveren voor een kind.¹¹³

4.8 PROCEDURELE WAARBORGEN BIJ DE PLAATSINGSBESLISSING

In hoofdstuk 3 zijn de procedurele waarborgen die kinder- en mensenrechten-documenten verbinden aan de uithuisplaatsingsbeslissing besproken. Voor een belangrijk deel gaan deze procedurele waarborgen ook op voor de plaatsingsbeslissing. Het recht van het kind om gehoord te worden bij alle beslissingen die hem aan gaan, zoals vastgelegd in artikel 12 IVRK, geldt uiteraard net zo zeer voor de beslissing *waar* het kind gaat wonen als voor de beslissing *dat* het kind ergens anders gaan wonen. Anders dan in artikel 9 IVRK (over de uithuisplaatsingsbeslissing) verbindt artikel 20 IVRK echter geen procedurele waarborgen aan beslissingen over alternatieve zorg. De enige uitzondering is de verplichting dat een genomen beslissing in overeenstemming moet zijn met de nationale wet- en regelgeving, hetgeen overeenkomt met artikel 10 van de *Declaration on Foster Care and Adoption*.¹¹⁴ Cantwell en Holzscheiter wijzen erop dat deze verplichting zowel geldt ten aanzien van publieke, als private pleegzorgaanbieders.¹¹⁵

De *Guidelines on Alternative Care* geven een uitgebreide uitwerking van de procedurele waarborgen bij de plaatsingsbeslissing. Onder het kopje 'Determination on the most appropriate form of care' wordt gesteld dat:

'Decision-making on alternative care in the best interests of the child should take place through a judicial, administrative or other adequate and recognized procedure, with legal safeguards, including, where appropriate, legal representation on behalf of children in any legal proceedings. It should be based on rigorous assessment, planning and review, through established structures and mechanisms, and should be carried out on a case-by-case basis, by suitably qualified professionals in a multidisciplinary team, wherever possible. It should involve full consultation at

112 Overigens refereert het EHRM wel aan de continuïteit van de plaatsing wanneer het gaat om overplaatsingen van het pleegkind of een terugplaatsing na langere tijd. Zie daarover Angius 2015 en Bruning & Florescu 2016.

113 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 (*Moretti en Benedetti tegen Italië*), par. 22.

114 Artikel 20 lid 2 IVRK. Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

115 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50-51.

all stages with the child, according to his/her evolving capacities, and with his/her parents or legal guardians. To this end, all concerned should be provided with the necessary information on which to base their opinion. States should make every effort to provide adequate resources and channels for the training and recognition of the professionals responsible for determining the best form of care so as to facilitate compliance with these provisions.¹¹⁶

De richtlijnen benadrukken derhalve de verplichting om de plaatsingsbeslissing te reguleren. Ter onderbouwing van de beslissing moet een zorgvuldige en individuele beoordeling van de zaak door meerdere gekwalificeerde professionals plaatsvinden. Ook wordt de participatie van het kind en zijn ouders bij de beslissing benadrukt. Daartoe moet het kind onder meer de nodige informatie krijgen. Waar nodig, zo volgt uit de *Guidelines*, moet het kind een eigen vertegenwoordiger in rechte toebedeeld krijgen.

De procedurele vereisten die de *Guidelines on Alternative Care* aan de plaatsingsbeslissing verbinden, sluiten goed aan bij de vereisten die het EHRM verbindt aan beslissingen in het kader van artikel 8 EVRM. Ook het EHRM vereist zoals in hoofdstuk 3 besproken een zorgvuldige onderbouwing van de beslissing en participatie van zowel het kind als zijn ouders. Zo oordeelde het EHRM in *R.M.S. tegen Spanje* dat de beslissing om het kind niet bij zijn oudoom te plaatsen onvoldoende was onderbouwd, waardoor het niet voldeed aan de vereisten aan artikel 8 EVRM.¹¹⁷

4.9 CONCLUSIE

De beslissing waar het kind komt te wonen heeft veel impact op het kind. Het bepaalt niet alleen door wie het de komende periode zal worden verzorgd en opgevoed, maar ook hoe gemakkelijk banden met ouders en broers en zussen kunnen worden onderhouden en, daaraan gekoppeld, de kansen op hereniging.

De vraag waar een kind woont is onlosmakelijk verbonden met de ouderlijke verantwoordelijkheid. Ouders zullen doorgaans besluiten dat het kind bij hen woont, maar ze hebben ook de vrijheid om te besluiten dat het kind tijdelijk ergens anders gaat wonen, bijvoorbeeld om de sportcarrière van het kind te bevorderen. Waar het gaat om justitiële pleegzorgplaatsingen zal de staat bepalen waar het kind woont. Om een beslissing te nemen die de belangen van het kind dient, is in dit hoofdstuk in kaart gebracht welke rechten van het pleegkind bij de plaatsingsbeslissing kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechten. Deze rechten bieden houvast bij de te nemen

116 *Guidelines on Alternative Care*, par. 57.

117 EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*) par. 88.

beslissing, terwijl alleen invulling gegeven kan worden aan de criteria wanneer voldoende gegevens over het kind en zijn omgeving bekend zijn en de mening van het kind duidelijk is.

De keuzemogelijkheden van de staat worden, zoals gesteld onder paragraaf 4.2, begrensd door de beschikbaarheid van pleeggezinnen. Tegelijkertijd mag het feit dat geen geschikt pleeggezin beschikbaar is voor dit specifieke kind niet worden gebruikt ter rechtvaardiging van een beslissing die knelt met de belangen van het pleegkind. De staat heeft dus een vergaande verplichting om zich actief in te zetten voor voldoende pleeggezinnen. Tegelijkertijd dienen deze pleeggezinnen ook goed voorbereid en gescreend te worden, zodat de verwachting gerechtvaardigd is dat het pleegkind in het pleeggezin veilig is en goed verzorgd wordt. Een onzorgvuldige screening van het pleeggezin kan er daarbij toe leiden dat de staat verantwoordelijk wordt gehouden voor de mishandeling van een kind in het pleeggezin. Hoewel het niet de staat zelf was die het kind mishandelde, vond het geweld wel onder verantwoordelijkheid van de staat plaats.¹¹⁸ Daarbij rekende het EHRM het lidstaten zwaar aan wanneer de autoriteiten hadden kunnen vermoeden dat het pleegkind slachtoffer zou worden van mishandeling in het pleeggezin, maar zij het pleegkind desondanks onvoldoende beschermd hadden.¹¹⁹

De staat moet er dus voor zorgen dat er voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar zijn voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen. Voor ieder individueel kind moet vervolgens worden beoordeeld welke pleeggezinplaatsing in overeenstemming met de belangen van het kind is. Voor die beoordeling zijn in kinder- en mensenrechtendocumenten vijf vereisten te vinden.

Allereerst geldt dat bij beslissingen over de plaatsing een gezinsvervangende plek, zoals een pleeggezin, in de meeste gevallen de voorkeur verdient. Deze voorkeur hangt nauw samen met gedragswetenschappelijke kennis omtrent de ontwikkeling van kinderen die in een instelling opgroeien. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat kinderen zich in een instelling vaak minder positief ontwikkelen, dan kinderen die in een pleeggezin opgroeien. Tegelijkertijd erkennen ook de kinder- en mensenrechtendocumenten dat een plaatsing in een instelling wel de voorkeur kan verdienen. Dat kan in de eerste

118 Zoals gesteld onder par. 4.2 kan op grond van het arrest *O'Keeffe tegen Ierland* worden bepleit dat de staat in het geval van pleegzorg een verzwaarde verplichting heeft om kinderen te beschermen tegen geweld, nu deze zorg onder verantwoordelijkheid van de staat plaatsvindt. Zie EHRM 28 januari 2014, appl. no. 35810/09 (*O'Keeffe tegen Ierland*), par. 146.

119 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta/Italië*). Zie ook EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 (*A. tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95, (*Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2001/46, m.nt. Brems en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2003/14, m.nt. Janssen.

plaats zo zijn wanneer het kind gespecialiseerde ondersteuning nodig heeft vanwege ernstige gedragsproblemen, welke ondersteuning niet beschikbaar is in een pleeggezin. Een andere reden is dat broers en zussen in een instelling samen kunnen blijven.¹²⁰ Waar het gaat om kinderen jonger dan drie jaar, gaan deze uitzonderingen echter niet op. Voor deze kinderen dient altijd een pleeggezin gevonden te worden.¹²¹ Om invulling te geven aan dit criterium dient derhalve informatie beschikbaar te zijn over de aard en ernst van de gedragsproblemen waar kinderen mee kampen, de beschikbaarheid van pleeggezinnen waar broers en zussen samen geplaatst kunnen worden en de band tussen deze broers en zussen. Als vanzelfsprekend dient ook de leeftijd van het kind bekend te zijn.

Een tweede criterium betreft het in kaart brengen van de mogelijkheden voor plaatsing binnen het eigen netwerk. Hoewel de tekst van artikel 20 IVRK ruimte laat voor discussie over de vraag of kinderen die bij hun naaste familieleden terecht kunnen, nog altijd aanspraak kunnen maken op bijzondere bescherming en bijstand, zijn de interpretatieve documenten bij het IVRK duidelijk. Het kind dient bij voorkeur in het eigen netwerk geplaatst te worden en maakt ook wanneer het binnen het eigen netwerk is geplaatst aanspraak op bijzondere bescherming en bijstand van de staat. Bovendien valt ook uit het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven een verplichting af te leiden om eerst de mogelijkheden van het kind voor plaatsing binnen het eigen netwerk te bekijken, alvorens naar andere mogelijkheden wordt gekeken. Voor beoordeling van dit criterium dient derhalve informatie beschikbaar te zijn over de mogelijkheden van plaatsing binnen het eigen netwerk, zowel voor wat betreft de bereidheid van personen rondom het kind om het kind op te vangen, als over hun geschiktheid om het kind op te vangen.

Een derde criterium ziet op de band tussen broer en zussen. Deze band komt een steeds sterkere bescherming toe op grond van kinder- en mensenrechten-documenten. De mogelijkheid van een samenplaatsing geniet de voorkeur omdat het het recht van de ouder op een zo spoedig mogelijke hereniging ten goede komt, maar ook omdat het kind een zelfstandig recht heeft op bescherming van zijn familieleven met broers of zussen. Een beslissing om broers en zussen te scheiden door ze niet samen in hetzelfde gezin te plaatsen dient derhalve te voldoen aan de criteria voor een gerechtvaardigde inbreuk op het familieleven. Dat wil zeggen dat zorgvuldig onderbouwd moet worden waarom deze inbreuk in dit specifieke geval noodzakelijk is. Op die wijze wordt inzichtelijk waarom beslissingen om broers en zussen in verschillende gezinnen te plaatsen, worden gemaakt en heeft het pleegkind de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen waarvan de noodzakelijkheid betwist kan

120 Cantwell e.a. 2012, p. 33.

121 *Guidelines on Alternative Care*, par. 33. VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 18.

worden. Voor beoordeling van dit criterium dient duidelijk te zijn welke gezinnen beschikbaar zijn voor het opvangen van meerdere kinderen tegelijk, hoe de band tussen broers en zussen is en welke redenen er worden aangevoerd om wel of niet voor samenplaatsing te kiezen.

Een vierde criterium ziet op de achtergrond van het kind. Er moet zowel rekening worden gehouden met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind als ook met zijn taal. Dit vereiste is duidelijk opgenomen in de kinderrechtendocumenten en de *Guidelines on Alternative Care*, die ook aangeven dat een plaatsing in een andere omgeving mogelijk ontwrichtend kan zijn voor het pleegkind. Toch lijkt het erop dat pleegkinderen geen effectieve mogelijkheid hebben om hun recht op godsdienstvrijheid voor het EHRM dan wel het VN-Mensenrechtencomité af te dwingen, nu het recht op godsdienstvrijheid vooral wordt gezien als recht van de ouder. Op dit punt blijkt derhalve duidelijk het belang van eigen rechten voor het kind. Zeker pleegkinderen zullen niet altijd op hun ouders kunnen bouwen, terwijl het recht op een plaatsing die overeenstemt met hun eigen religieuze achtergrond alleen afgedwongen kan worden doordat hun ouders daarover (namens zichzelf) klagen. Voor beoordeling van dit criterium dient informatie beschikbaar te zijn over zowel de achtergrond van het kind, als over de achtergrond van het pleeggezin.

Een vijfde en laatste criterium betreft het belang dat het kind heeft bij continuïteit in de opvoeding. Daartoe moet reeds bij aanvang van de plaatsing worden gekeken naar de planning op korte- en die op lange termijn. Op die manier wordt gepoogd om onnodige overplaatsingen te voorkomen¹²² Of dit criterium ook kan worden afgeleid uit het EVRM is discutabel. Desalniettemin heeft het EHRM er eerder wel op gewezen dat het meerdere malen overplaatsen van een kind mogelijk traumatisch kan zijn.¹²³ Het lijkt dus verdedigbaar dat het voorkomen van overplaatsingen onderdeel uitmaakt van de verplichting onder artikel EVRM om zorgvuldig invulling te geven aan de uithuisplaatsing. Voor beoordeling van dit criterium dient derhalve duidelijk te zijn welke problemen spelen in de thuissituatie, in hoeverre de verwachting gerechtvaardigd is dat deze problemen met hulpverlening opgelost kunnen worden en in hoeverre het pleeggezin mogelijkerwijs ook pleegzorg voor een langere termijn kan bieden.

Kinder- en mensenrechtendocumenten bieden derhalve duidelijke handvatten om invulling te geven aan de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing. Zoals bepleit in hoofdstuk 2 dient voor invulling van de belangen van het kind ook voldoende feitelijke informatie beschikbaar te zijn over het

122 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88 en VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 84.

123 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 (*Moretti en Benedetti tegen Italië*), par. 22.

kind en moet de mening van het kind zorgvuldig vastgesteld en meegewogen worden. Net als bij de beslissing tot uithuisplaatsing valt uit de kinder- en mensenrechtendocumenten af te leiden dat de plaatsingsbeslissing zorgvuldig onderbouwd moet worden met relevante en zorgvuldig vastgestelde gegevens die worden beoordeeld door professionals. Ook is duidelijk dat de mening van het kind moet meewegen in de besluitvorming. Kinder- en mensenrechtendocumenten bieden zo heldere handvatten voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de plaatsingsbeslissing.

In het vorige hoofdstuk was reeds vastgesteld dat kinderen een effectieve mogelijkheid moeten hebben om voor hun rechten op te komen, hetgeen kan vereisen dat het kind apart wordt vertegenwoordigd. De *Guidelines on Alternative Care* noemen deze vertegenwoordiging in rechte ook bij de plaatsingsbeslissing. Desalniettemin lijkt het voor pleegkinderen lastig om hun recht op plaatsing in een pleeggezin dat aansluit bij hun eigen religieuze voorkeur af te dwingen. Op dit punt is er in de jurisprudentie van het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité wat mij betreft nog ruimte voor verbetering van de erkenning van het kind als volledig zelfstandig rechtssubject. Anderzijds is er in de jurisprudentie van het EHRM ook een trend zichtbaar om het pleegkind niet van zijn broers of zussen te scheiden. Dit wordt steeds meer als zelfstandig recht van het kind beschouwd. Juist die erkenning van de band tussen broers en zussen als zelfstandig recht van het kind, maakt het mogelijk dat pleegkinderen kunnen klagen over een scheiding met zijn broers of zussen.

In schema zien de verplichtingen van de lidstaat bij beslissingen over de plaatsing er dus als volgt uit:

- De staat is verantwoordelijk voor het bieden van voldoende en geschikte pleeggezinnen.
- Kinderen worden bij voorkeur in een gezinsvervangende omgeving geplaatst.
- Is er een mogelijkheid om het pleegkind binnen het eigen netwerk te plaatsen, dan mag daar alleen gemotiveerd aan voorbij worden gegaan.
- Een scheiding van broers en zussen vormt een inbreuk op het familieleven van het pleegkind met zijn broers of zussen. Deze scheidingen kunnen derhalve alleen verantwoord worden wanneer zij voldoen aan het noodzakelijkheids criterium.
- Bij het vinden van een geschikte woonplek moet rekening worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding.
- Bij het vinden van een geschikte woonplek moet rekening worden gehouden met de ethische culturele en godsdienstige achtergrond van het pleegkind en met zijn achtergrond voor wat betreft de taal.
- Staten hebben een verzwaarde verplichting om de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin te garanderen. Pleegouders moeten daartoe gescreend en voorbereid worden.

- De beslissing waar het pleegkind wordt geplaatst moet zorgvuldig worden onderbouwd.
- De minderjarige moet worden betrokken bij de besluitvorming over de nieuwe woonplek.