



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

‘Volwassenen houden van cijfers. Wanneer je hen vertelt dat je een nieuwe vriend hebt stellen ze je nooit vragen over echt belangrijke dingen. Ze zeggen nooit ‘Hoe klinkt zijn stem? Van welke spelletjes houdt hij? Verzamelt hij vlinders?’ In plaats daarvan willen ze weten hoe oud hij is, hoeveel hij weegt en hoeveel zijn vader verdient. Door deze getallen denken ze dat ze iets over hem te weten zijn gekomen.’

Antoine de Saint-Exupéry, *De kleine prins*

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal het kinder- en mensenrechtenkader worden toegepast op de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsing. Probleem is evenwel dat het niet gemakkelijk is om een eenduidige reden voor de uithuisplaatsing te vinden. Gedragwetenschappelijk onderzoek biedt maar weinig duidelijkheid over de vraag wanneer een uithuisplaatsing de belangen van het kind precies dient.¹ Die onduidelijkheid is terug te zien in de praktijk. Zo wordt er in de literatuur op gewezen dat professionals in de jeugdhulp niet eensgezind zijn over de vraag wanneer ingegrepen moet worden in de gezinssituatie.² De vraag of een machtiging uithuisplaatsing wordt verzocht, is dan ook sterk afhankelijk van individuele voorkeuren van de professionals³ en wetenschappelijke studies zijn het er niet over eens welke factoren nu het zwaarst wegen in de beslissing van professionals.⁴

Datzelfde beeld is zichtbaar in het juridische debat over ingrijpen in de gezinssituatie en de grond voor uithuisplaatsing. Zo bepleit Willems in zijn proefschrift een staatsverplichting tot het ‘opvoeden van de opvoeders’. Opvoeders moeten volgens hem duidelijke aansturing krijgen van staatswege. Privacy van ouders en het naar eigen inzicht invullen van de opvoeding van het kind,

1 Vanderfaeillie e.a. 2016, p. 358-368.

2 Knorth 1995; Arad-Davidson & Benbenishty 2008.

3 Van Dam & Ten Haaf 1999.

4 Vanderfaeillie e.a. 2016.

zijn daarbij van ondergeschikt belang.⁵ Anderen zijn terughoudender en menen dat het actief opvoeden van de opvoeders veel te ver gaat.⁶ Weijers, die het standpunt van Willems als perfectionistisch aanduidt, pleit voor een 'prudente' overheid, die zich houdt aan de letter van de wet. De overheid is volgens hem geen gids voor goed ouderschap, maar achterwacht in noodgeval.⁷ De Ruyter nam in de jaren negentig al een vergelijkbaar standpunt in. Zij pleitte ervoor minimale eisen te stellen aan de opvoeding en alleen in te grijpen als ouders aantoonbaar schade berokkenen aan de minimale ontwikkeling van het kind (ontwikkeling van rationaliteit, moraliteit of authenticiteit). Het gaat dan om ouders die niet opvoeden, ouders die aantoonbaar inadequaat opvoeden of ouders die hun kind misbruiken.⁸

Een visie als die van Willems, het idee om opvoeders op te voeden, lijkt op het eerste gezicht rechtszekerheid te bieden aan kinderen en hun ouders, omdat duidelijk is dat als ouders tekortschieten, de overheid moet ingrijpen. De cruciale vraag is evenwel: wanneer schieten ouders tekort? Om die vraag te kunnen beantwoorden moet er overeenstemming bestaan over wat de juiste manier van opvoeden is. Én dat de overheid deze manier van opvoeden vervolgens kan opleggen aan ouders. Maar wie bepaalt wat een goede opvoeding is, als zelfs gedragswetenschappers het daar niet over eens kunnen worden?

Bijkomend probleem is dat het niet goed mogelijk lijkt om voor de uiteenlopende problemen één werkbaar juridisch criterium te bedenken. Zo is de ondertoezichtstelling in de afgelopen jaren in Nederland bijvoorbeeld ingezet om het voedselpatroon van minderjarigen te beïnvloeden,⁹ om de uitzetting van een minderjarige naar Marokko te voorkomen,¹⁰ om een dreigende radicalisering en mogelijk daarop volgende reis naar Syrië te beletten¹¹ en om een voorgenomen solo-zeilreis rond de wereld van de nodige randvoorwaarden te voorzien.¹² Ook bij de machtiging uithuisplaatsing is het erg onwaarschijnlijk dat de wetgever bij invoering van het noodzakelijkheids criterium in 1956 heeft gedacht aan de uithuisplaatsing vanwege plannen van de ouders om naar Syrië af te reizen,¹³ of aan het reeds afgeven van de machtiging uithuisplaatsing voordat de minderjarige was geboren.¹⁴ Door de onduidelijkheid

5 Willems 1999.

6 Zie bijv. Vermeulen 2002.

7 Weijers 2016.

8 De Ruyter 1993, p. 125. Zie voor verschillende visies over opvoeden ook Kruithof 2008.

9 Rechtbank Amsterdam 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ8082.

10 Rechtbank Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9530.

11 Rechtbank Gelderland 3 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690. De eveneens verzochte machtiging gesloten uithuisplaatsing werd in deze zaak afgewezen.

12 Rechtbank Utrecht 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275.

13 Rechtbank Midden-Nederland 29 augustus 2014, *JPF* 2014/7; Hof Den Haag 20 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1237.

14 Rechtbank Limburg 19 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2187; Rechtbank Groningen 10 oktober 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BG4372.

over de precieze normstelling is het maar de vraag of het standpunt van Willems tot meer rechtszekerheid zal leiden.

De visies van Weijers en de Ruyter laten daarentegen veel vrijheid aan de burger om zelf invulling te geven aan de opvoeding, maar deze visies stuiten weer op andere bezwaren. Doordat ouders veel vrijheid krijgen, wordt het kind in een afhankelijker positie geplaatst ten opzichte van zijn ouders. Gebreken in de opvoeding zullen immers minder gemakkelijk aanleiding geven tot ingrijpen. Bovendien biedt een dergelijke visie het kind en zijn ouders weinig rechtszekerheid. Een brede formulering van de rechtsgrond geeft immers veel beoordelingsruimte aan de rechter om in te vullen wat het belang van het kind in een specifieke situatie inhoudt. Bruning wijst er in haar proefschrift dan ook op dat een ruime rechtsgrond weliswaar de garantie biedt tot bescherming in veel gevallen, maar dat dit betrokkenen wel kwetsbaar maakt voor ongerechtvaardigd overheidsingrijpen. Zij pleit dan ook voor een sterke rechtspositie van betrokkenen.¹⁵

De problemen (rechtsonzekerheid en afhankelijkheid) die ontstaan doordat er gebruik wordt gemaakt van een open norm bij de uithuisplaatsing kunnen zodoende worden verkleind door de rechtspositie van het pleegkind te versterken. Dit onderzoek beoogt daarvoor handvatten te bieden. De sterke rechtspositie kan naar mijn idee worden gerealiseerd door de minimumnormen die kinder- en mensenrechten bieden op te nemen in wet- en regelgeving. Zoals in hoofdstuk 7 betoogd, vereist een kinderrechtenbenadering op beslissingen in de pleegzorg dat het kind wordt erkend als subject van rechten, waardoor zijn rechten bij de beslissing goed in kaart gebracht moeten worden. De beslissing om het kind uit huis te plaatsen omvat in de kern een beperking van het kind in zijn recht om zelf te bepalen waar hij woont (zie stap 2 in het stappenplan)¹⁶ Doorgaans zijn het de ouders die dit recht voor het kind uitoefenen. Bij een uithuisplaatsing neemt de staat deze beslissingsbevoegdheid over van de ouders. De staat zal bij het nemen van die beslissing de belangen van het kind als uitgangspunt nemen (zie stap 3 in het stappenplan). Om die belangen zorgvuldig in te kunnen vullen zullen de rechten van het kind, relevante gedragswetenschappelijke kennis en de mening van het kind richting gevend moeten zijn. De rechten van het kind zijn in kaart gebracht in paragraaf 3.2 tot en met 3.6. Om ook te voldoen aan de procedurele vereisten moeten vervolgens de feiten en omstandigheden in een specifieke situatie zorgvuldig in kaart worden gebracht (zie stap 4 in het stappenplan). Dit vereiste wordt, zoals in paragraaf 3.10 beschreven, ook benadrukt in kinder- en mensenrechtendocumenten. Ook dient de mening van het kind betrokken te worden, niet alleen als materieel vereiste bij het bepalen van zijn belangen, maar ook als proce-

15 Bruning 2001, p. 197 en 198.

16 De vrijheid van vestiging wordt beschermd in artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM, en in artikel 12 IVBPR.

dureel vereiste voor besluitvorming (zie stap 5 in het stappenplan). Dat betekent zowel dat zorgvuldig moet worden vastgesteld wat die mening omhelst, als dat aan die mening passend gewicht moet worden toegekend. Om pleegkinderen effectieve bescherming van hun rechten te bieden, moeten zij, zoals bepleit in paragraaf 3.11 en 3.12, de mogelijkheid hebben om te klagen over mogelijke schending van een recht. Een laatste stap vereist dat rekening wordt gehouden met de afstand tussen kinderen en hun ouders. Bij de uithuisplaatsing grijpt de overheid in omdat ouders hun taak in het stimuleren van de ontwikkeling van het kind onvoldoende vervullen. Tegelijkertijd blijft de taak om het kind te vertegenwoordigen in rechte wel bij de ouders liggen. Dat kan lastig zijn omdat ouders vaak tegengestelde belangen hebben in de uithuisplaatsingsprocedure en niet altijd in staat zullen zijn hun kind te vertegenwoordigen in rechte.¹⁷ De sterke band tussen de identiteit van het kind en zijn ouders verklaart vervolgens waarom de uithuisplaatsing slechts heel terughoudend moet worden ingezet.

In dit hoofdstuk zal de nationale wet- en regelgeving worden bekeken in het licht van bovenbeschreven toetsingskader. Uitgangspunt daarbij is de invulling van kinder- en mensenrechten bij de uithuisplaatsingsbeslissing zoals besproken in hoofdstuk 3.

8.2 DE UITHUISPLAATSINGSBESLISSING IN NEDERLAND

Hoewel pleegzorg van alle tijden is,¹⁸ is de maatregel tot uithuisplaatsing dat niet. Kinderbescherming is, zoals Weijers het stelt, een typisch modern verschijnsel.¹⁹ In vroege juridische teksten gaat het niet over de bescherming van kinderen, maar zijn vooral plichten van kinderen te vinden: zij moeten vooral gehoorzamen aan hun ouders.²⁰ Kinderen worden veelal gezien als bezit van de ouders en de wil van de ouder is wet.²¹ Mede als gevolg van

17 Zie voor een vergelijkbare situatie HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7043, NJ 2010/397, waarin een minderjarige op wilde komen tegen de uithuisplaatsing van zijn broers en zussen. Nu de ouders van de kinderen zich vanwege hun geloofsovertuiging niet wilden verzetten tegen de uithuisplaatsing was er niemand die zich verzette tegen de uithuisplaatsing. Hierdoor werd Bureau Jeugdzorg geen enkele tegenspraak geboden in de procedure. Desalniettemin achtte de Hoge Raad de minderjarige geen belanghebbende in de zaak waardoor hij niet in hoger beroep kon komen tegen de uithuisplaatsing van zijn broers en zussen. Zie hierover meer uitgebreid de oratie van Forder, Forder 2013 en Forder 2011.

18 Zo wordt in de bijbel al verteld over het joodse jongetje Mozes dat door een Egyptische prinses wordt verzorgd en later geadopteerd. Zie Exodus 2:1-10.

19 Weijers 2016, p. 9.

20 Freeman 2004, p. xi.

21 Al in de derde eeuw voor Christus schreef Aristoteles over de relatie tussen ouders en hun kinderen: 'Iemand kan immers niet in de eigenlijke zin onrechtvaardig zijn tegen wat hem toebehoort. Iemands eigendom nu en zijn kind, althans totdat dat een bepaalde leeftijd bereikt heeft en zelfstandig geworden is, zijn als het ware een deel van hemzelf; en niemand kiest ervoor zichzelf schade toe te brengen', zie Aristoteles 1999, p. 161.

de industrialisatie en de steeds zichtbaarder wordende armoede onder kinderen, komt eind negentiende eeuw een beweging op gang waarin meer aandacht is voor de bescherming van kinderen.²² Bekende voorbeelden zijn het Kinderwetje van Van Houten in 1874 en de invoering van de Leerwetten in 1900, waarmee een eind wordt gemaakt aan de grootschalige kinderarbeid in Nederland. Met de invoering van de kindervetten in 1901²³ wordt het bovendien voor het eerst mogelijk om in te grijpen in de opvoeding. Op die manier kunnen kinderen worden beschermd tegen misbruik of verwaarlozing door hun ouders. De gedachte dat kinderen bezit zijn van hun ouders wordt daarmee effectief van tafel geveegd.

Met invoering van de kindervetten kwam steeds meer aandacht voor de opvoeding en bescherming van het kind, geïnspireerd op de verlichte ideeën van onder meer Rousseau.²⁴ De kinderveschermers gingen echter zo enthousiast te werk dat binnen de kortste keren zoveel ouders uit de ouderlijke macht waren ontheven, dat er onvoldoende plekken beschikbaar waren om alle kinderen op te vangen.²⁵ De vraag wanneer ingegrepen moest worden, was dan ook vooral afhankelijk van de invulling die de kinderveschermers gaven aan een goede opvoeding en de belangen van het kind. Ze hadden daarvoor echter geen opleiding of referentiekaders en de beslissingen gingen volgens Weijers dan ook: 'niet zelden gepaard met verregaand paternalisme jegens de ouders, waarbij slecht, verkwistend, onkuis en als obscene beschouwd gedrag volstond om kinderen bij ouders weg te halen'.²⁶ Voor de rechten van de kinderen zelf was nog weinig ruimte, zij waren vooral het object van de bescherming.

De wetgeving en de praktijk ondergingen de jaren daarop nog belangrijke wijzigingen, zoals de invoering van de ondertoezichtstelling en de kindervechter in 1921, en de invoering van de Pleegkinderenwet in 1953.²⁷ Toch bleef de kindervescherming lange tijd vooral gericht op bescherming van kinderen, terwijl vooral werd gesproken over rechten van ouders. Volgens de commissie Wiarda, die in 1971 advies uitbracht over een hervorming van de jeugdbescherming in Nederland, werd het kindbeeld in de toen geldende wetgeving nog

22 Weijers 2016, p. 9-10.

23 Het gaat hier om drie wetten: de Wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 62 (de civielrechtelijke kindervechter); de Wet houdende wijzigingen in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 63 (de strafrechtelijke kindervechter); de Wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 64 (de 'derde Kindervechter').

24 Weijers 2016, p. 12.

25 Weijers 2016, p. 11.

26 Weijers 2016, p. 12.

27 Wet van 21 december 1951, *Stb.* 1951, 595. Deze wet is met de herziening van de kinderveschermingsmaatregelen in 2015 komen te vervallen per 1 januari 2015.

altijd bepaald door de aan het begin van de twintigste eeuw als nieuw gepresenteerde gedachte dat kinderen een volledig aparte groep van volwassenen vormden en derhalve boven alles beschermd moesten worden.²⁸ De commissie Wiarda stond een andere kijk voor:

‘Door het kind tot de meerderjarigheid vooral te willen beschermen, onderschat men wat de jonge mens aan eigen mogelijkheden in zich bergt. Door te veel en te lang te beschermen wordt de eigen groei niet, althans niet voldoende, gestimuleerd. Door het benadrukken van de bescherming is wat uit het oog verloren, dat een minderjarige eigen rechten heeft, die hij zelfstandig moet leren uitoefenen. De commissie kiest meer voor zelfstandig-wording dan voor bescherming. De veiligheid en de zekerheid, die men bereikt via bescherming, blijken in de praktijk iets minder veilig te zijn, dan de mondigheid die men heeft verworven door zelf te doen.’²⁹

De commissie wil dan ook de nadruk verleggen van *jeugdbescherming* naar *jeugdrechten*.

Sinds het rapport uit 1971 is de kinderbeschermingswetgeving nog tweemaal grondig herzien.³⁰ In de volgende paragrafen zal worden onderzocht in hoeverre in de kinderbeschermingswetgeving de wens van Wiarda is uitgekomen. Zoals is gebleken in het eerste deel van dit onderzoek, volgt ook uit de internationale kinder- en mensenrechten dat de nadruk in de loop der jaren is verschoven van jeugdbescherming naar jeugdrechten. Het toetsen of de wens van Wiarda tot uitdrukking komt in de Nederlandse regelgeving valt dus samen met de toets aan het kinder- en mensenrechtenkader. Daartoe wordt in het navolgende allereerst in kaart gebracht wat in de Nederlandse wet- en regelgeving het *doel* is van de uithuisplaatsing, en in hoeverre dit aansluit bij het doel dat wordt gegeven in kinder- en mensenrechtenverdragen. Ten tweede wordt gekeken in hoeverre de vereisten die in het kinder- en mensenrechtenkader worden gesteld aan de besluitvorming terugkomen in de nationale wet- en regelgeving. Vervolgens wordt onderzocht of er voldoende procedurele waarborgen aan deze beslissing worden verbonden. Afgesloten zal worden met een beschrijving van de wijze waarop kinderen kunnen participeren in de besluitvorming en in hoeverre zij op kunnen komen voor hun rechten.

8.2.1 De ondertoezichtstelling

De uithuisplaatsing is geen op zichzelf staande maatregel. De uithuisplaatsing is een middel dat wordt ingezet in het kader van een ondertoezichtstelling

28 Commissie Wiarda 1971, p. 58.

29 Commissie Wiarda 1971, p. 58.

30 Zie voor de wetwijziging in 1995 *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, nr. 3 (MvT); zie voor de wijzigingen in 2015 *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 3 (MvT).

en dat gericht is op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling. Voor een goed begrip van het doel van de uithuisplaatsing, zal dan ook eerst gekeken moeten worden naar de doelen van de ondertoezichtstelling.

De maatregel van ondertoezichtstelling is in 1922 ingevoerd in de Nederlandse wet. De grond voor de maatregel is sindsdien aan weinig veranderingen onderhevig geweest.³¹ Onder het oude artikel 1:373 BW kon het kind onder toezicht worden gesteld wanneer het zodanig opgroeide dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd. In 1995 werd deze rechtsgrond op voorspraak van de commissie Wiarda aangepast in die zin dat het taalgebruik werd gemoderniseerd. Inhoudelijk bleef de grond echter ongewijzigd, zo werd benadrukt in de Memorie van Toelichting.³² De OTS kon vanaf 1995 worden opgelegd wanneer sprake was van een ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen van de minderjarige, of van zijn gezondheid. Daarnaast werd in 1995 een vereiste aan de grond toegevoegd dat ziet op de subsidiariteit van de maatregel. De maatregel kon alleen nog worden opgelegd wanneer minder ingrijpende middelen hadden gefaald of de verwachting was dat deze zouden falen. Een voorstel van de Raad voor de Kinderbescherming om een schuld criterium toe te voegen in de grond, in die zin dat de ondertoezichtstelling kon worden uitgesproken wanneer ouders hun verantwoordelijkheid niet naleefden, werd door de staatssecretaris van de hand gewezen.³³ Een vergelijkbaar standpunt nam eerder ook al de Hoge Raad in, die stelde dat het voor het opleggen van een ondertoezichtstelling niet noodzakelijk is dat de ouders enig verwijt kon worden gemaakt.³⁴

In 2006 gaf de werkgroep *Beter Beschermd* advies over een nieuwe aanpassing van de kinderbeschermingsmaatregelen. Gesteld werd dat:

‘(i)n de grond voor de gezagsbeperkende maatregel van de OTS de bedreigde ontwikkeling van het kind voorop (staat), in combinatie met onvermogen of nalatigheid van de ouders. De formulering van de regeling van de OTS duidt echter meer op de voorwaarden waaronder een inbreuk op het ouderlijk gezag door de overheid is toegelaten dan op het formuleren van een recht van het kind op een onbelemmerde ontwikkeling.’³⁵

De gedachte om het recht van het kind centraler te stellen, en het recht van de ouder minder centraal, had alles te maken met het toekomstperspectief van de minderjarige. In de destijds geldende wetgeving was het namelijk zo geregeld dat de maatregel van ondertoezichtstelling heel lang kon voortduren. Daardoor kon het zo zijn dat de minderjarige jaren achtereen door de kinder-

31 Zie hierover ook Bruning 2001.

32 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3, (MvT), p. 10.

33 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3, (MvT), p. 12.

34 Hoge Raad 17 juni 1977, NJ 1977/564.

35 Werkgroep wetgeving 2006, p. 7.

rechter werd opgeroepen voor een zitting over de vraag of hij nog langer in het pleeggezin zou blijven, of toch nog naar huis zou gaan. Gedragswetenschappers wezen erop dat deze onzekerheid over het opvoedingsperspectief nadelige effecten had op de ontwikkeling van het kind.³⁶ Het beëindigen van het gezag van ouders, waardoor het duidelijk was dat het kind niet meer naar huis zou gaan, was echter niet mogelijk als ouders duurzaam instemden met de plaatsing. Niet het belang van het kind bij duidelijkheid, maar het gedrag van de ouder was zo bepalend voor de vraag in welk juridisch kader (de ondertoezichtstelling, of voogdij na een gezagsbeëindiging) het kind in het pleeggezin verbleef.

De voorstellen in het kader van *Beter Beschermd* leidden ertoe dat een nieuw vereiste aan de grond voor de ondertoezichtstelling werd toegevoegd. Sinds 1 januari 2015 kan de ondertoezichtstelling alleen nog worden uitgesproken indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen een voor de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen.³⁷ Onder een aanvaardbare termijn wordt dan verstaan '(d)e periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien, die het kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen.'³⁸ Door deze toevoeging zou de maatregel beter aansluiten bij de gezagsbeëindigende maatregel.³⁹ Bij de beoordeling van de vraag welke maatregel het meest geschikt is, de gezagsbeperkende ondertoezichtstelling of de gezagsbeëindigende maatregel, dient het (ontwikkelings)belang van het kind centraal te staan en kan worden aangesloten bij gedragswetenschappelijke kennis over de gehechtheid van minderjarigen aan hun verzorgers.⁴⁰ Zie over de beslissing tot gezagsbeëindiging nader hoofdstuk 11.

Naast de toevoeging van de aanvaardbare termijn aan de grond voor de ondertoezichtstelling werd met de laatste herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, zonder dat daar overigens een verdere toelichting aan werd geweid, het taalgebruik in de grond van de ondertoezichtstelling opnieuw gemoderniseerd.⁴¹ Sinds 1 januari 2015 wordt niet meer gesproken van een ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen van de minderjarige of van zijn gezondheid, maar van een ernstige bedreiging van de ontwikke-

36 Zie daarover: Weterings Quick-Schuit & Versteeg 2001.

37 Artikel 1:255 lid 2 sub b BW.

38 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 34. Zie ook Hof Arnhem Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119, r.o. 5.3.

39 Artikel 1:266 BW.

40 Zie hierover ook Juffer 2010.

41 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 19. Oorspronkelijk werd voorgesteld om ook het woordje ernstig te laten vervallen, zodat sneller ingegrepen zou kunnen worden. Dit voorstel heeft de wettekst echter niet gehaald.

ling van de minderjarige.⁴² Daarbij kan het zowel gaan om een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf, als om beperkte opvoedingscapaciteiten van de ouders.⁴³ Net als in 1995, toen de Raad voor de Kinderbescherming voorstelde in de grond op te nemen dat ouders een verwijt moet kunnen worden gemaakt, kiest de wetgever er dus voor om geen schuld criterium op te nemen in de grond van de ondertoezichtstelling. Ook wanneer ouders geen verwijt kan worden gemaakt, kan worden voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Een laatste wijziging kan worden beschouwd als een concretisering van het subsidiariteitsvereiste. Niet meer moet worden bekeken of andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen, maar of de zorg die in verband met het wegnemen van de ernstige hulpverlening noodzakelijk is, voldoende wordt geaccepteerd. Wanneer ouders en/of de minderjarige aldus vrijwillig meewerken aan de hulpverlening, wordt niet voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling.⁴⁴

De ondertoezichtstelling kan derhalve opgelegd worden met het oog op een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Het doel van de ondertoezichtstelling is daarbij gericht op het wegnemen van de grond voor de ondertoezichtstelling. Gesteld kan dus worden dat het doel van de ondertoezichtstelling het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging is.⁴⁵ Hoe dat doel vervolgens bereikt moet worden, wordt beschreven in artikel 1:262 BW. Hierin staat dat de Gecertificeerde Instelling toezicht houdt op de minderjarige en ervoor zorgt dat hulp en steun worden geboden om de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige weg te nemen binnen de duur van de ondertoezichtstelling. Daarbij wordt geprobeerd om de ouder(s) zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind te laten dragen (lid 3). De Gecertificeerde Instelling zet zich daarbij in om de gezinsband zoveel mogelijk te bevorderen. Wanneer het ontwikkelingsniveau van de minderjarige daarom vraagt en de minderjarige ook die behoefte heeft, richt de Gecertificeerde Instelling zich tevens op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige (lid 2).

Resumerend kan gesteld worden dat de maatregel van ondertoezichtstelling reeds sinds de invoering van de maatregel als doel heeft om de ernstige

42 Artikel 1:255 lid 1 BW.

43 *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 3 (MvT), p. 8.

44 Zie hierover ook HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, waarin de Hoge Raad stelt dat dit vereiste niet enkel ziet op het accepteren van hulp, maar ook op het benutten van die hulp. Zie daarover verder par. 8.4.4. Zie ook het advies van de Raad van State op dit punt; *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 4 en het later ingetrokken amendement van het lid Kooiman, waarin wordt voorgesteld om aan de bepaling toe te voegen dat ook wanneer hulpverlening wordt geaccepteerd maar reeds te voorzien valt dat de hulpverlening vroegtijdig afgebroken wordt, ook een ondertoezichtstelling kan worden opgelegd; zie *Kamerstukken II 2010/11*, 32015, nr. 22.

45 Zie ook Ruitenbergh 2003, p. 23.

ontwikkelingsbedreiging die grond vormt voor de ondertoezichtstelling weg te nemen. Dit terwijl de hulp die daarvoor nodig is in vrijwillig kader niet wordt geaccepteerd. De ondergrens voor het opleggen van een ondertoezichtstelling bestaat dus uit de ernstige ontwikkelingsbedreiging gecombineerd met het onvoldoende accepteren van hulp. Uit artikel 1:262 volgt vervolgens dat in de eerste plaats gewerkt moet worden aan het bevorderen van de gezinsband, zodat ouders en minderjarige in de toekomst weer zonder hulpverlening kunnen. Desalniettemin kan er ook worden geprobeerd om de zelfstandigheid van de minderjarige te vergroten, mits zijn 'ontwikkelen vermogens' daartoe aanleiding geven en dit ook overeenstemt met de wil (of mening) van de minderjarige. Met invoering van het criterium van de aanvaardbare termijn is daarnaast ook een bovengrens aan de maatregel voor ondertoezichtstelling ingevoerd. Wordt aan dat criterium niet voldaan, maar wel aan de overige gronden voor de ondertoezichtstelling, dan is niet de ondertoezichtstelling, maar de gezagsbeëindiging het geëigende middel (zie daarover hoofdstuk 11).

Wanneer wordt voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling, zal de kinderrechter een beschikking tot ondertoezichtstelling afgeven. De uitvoering daarvan komt te liggen bij de Gecertificeerde Instelling. Een gezinsvoogd die werkzaam is bij de Gecertificeerde Instelling krijgt tot taak de hulpverlening zo te organiseren dat de bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige wordt weggenomen. Het ouderlijk gezag blijft wel bij de ouders liggen, zij het dat dit gezag beperkt wordt. Zij moeten meewerken aan de hulpverlening die de Gecertificeerde Instelling noodzakelijk acht.

8.2.2 De uithuisplaatsing als uiterst middel om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken

Om het doel van de ondertoezichtstelling te bereiken, kan het noodzakelijk zijn dat het kind (tijdelijk) ergens anders gaat wonen. Hoewel ouders mee moeten werken aan de hulpverlening die de Gecertificeerde Instelling noodzakelijk acht, is voor de uithuisplaatsing een aparte machtiging nodig. De Gecertificeerde Instelling kan dus niet zonder toestemming van de kinderrechter besluiten het kind uit huis te plaatsen.

Dat is niet altijd zo geweest. In de eerste helft van de twintigste eeuw was het nog niet noodzakelijk om voor een uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling ook een machtiging van de kinderrechter te verkrijgen. Tot 1956 kon de gezinsvoogd, die onder regie van de kinderrechter de hulpverlening organiseerde, ook zonder specifieke machtiging van de kinderrechter de onder toezicht gestelde kinderen uit huis plaatsen. Het kind werd dan op aanwijzing van de gezinsvoogd uit huis geplaatst. De kinderrechter kon daarnaast wel een machtiging voor uithuisplaatsing afgeven als het ging om

een plaatsing op een observatieplek, of in een tuchtschool.⁴⁶ Het plaatsen van kinderen in een pleeggezin gebeurde dus zonder dat daar een rechter aan te pas kwam. Deze praktijk riep al jaren discussie op, en ook de wetgever was van mening dat de uithuisplaatsingen op aanwijzing van de gezinsvoogd ongewenst waren omdat het de grenzen tussen de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindiging zou vervagen. Desalniettemin zag de wetgever geen reden voor een algemeen verbod op uithuisplaatsingen zonder machtiging. Er waren immers situaties denkbaar – met name waar het oudere kinderen betrof – waarin het gewenst was om buiten de rechter om, de kinderen uit huis te kunnen plaatsen.⁴⁷ Zo kon bijvoorbeeld een jongen ‘op een opleidings-schip’ geplaatst worden, of een meisje ‘als leerling-verpleegster in betrekking gaan’.⁴⁸

Uiteindelijk ging de wetgever toch om, nadat de mogelijkheid om uit huis te plaatsen zonder machtiging van de kinderrechter in de jurisprudentie veel ruimer werd uitgelegd dan de wetgever voor ogen had.⁴⁹ Sinds de wet van 20 juli 1955 kan een gedwongen plaatsing in een pleeggezin alleen nog maar worden gerealiseerd met een machtiging van de kinderrechter.⁵⁰ De maatregel bleef wel direct gekoppeld aan de ondertoezichtstelling. Zonder ondertoezichtstelling kon ook geen machtiging uithuisplaatsing worden afgegeven. In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging van 1956 stelde de wetgever dat de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling ook daadwerkelijk ingezet moest worden om het *doel* van de ondertoezichtstelling te bereiken. Met het oog op het bereiken van dit doel kon het noodzakelijk zijn om het onder toezicht gestelde kind enige tijd buiten het gezin te plaatsen. Desalniettemin diende de uithuisplaatsing met ‘de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Het gevaar is groot, dat bij een overmatig aantal plaatsingen buitenshuis de als preventie bedoelde ondertoezichtstelling in diskrediet wordt gebracht’.⁵¹

De in 1956 geïntroduceerde grond voor de uithuisplaatsing is sindsdien niet meer gewijzigd.⁵² Volgens het huidige artikel 1:265b BW kan de minderjarige dag en nacht uit huis worden geplaatst wanneer dat ‘noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid’. Omdat het een middel is in het kader van de ondertoezichtstelling zal de uithuisplaatsing

46 Bruning 2001, p. 135.

47 Bruning 2001, p. 120-121.

48 Duidelijk is dat dit debat zowel vooraf gaat aan de aanname van de mensenrechtenverdragen met daarin het recht op bescherming van het familieleven als ook aan discussies omtrent gendergelijkheid.

49 HR 17 maart 1953, NJ 1953/370; HR 9 april 1953, NJ 1953/641. Bruning 2001, p. 124.

50 *Kamerstukken II*, 1953/54, 3583, nr. 2.

51 *Kamerstukken II*, 1953/54, 3583, nr. 3 (MvT), par. 5. Zie hierover Bruning 2001, p. 126.

52 Zie ook Bruning 2001, p. 180.

bovendien ingezet moeten worden om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken

8.3 DE BESLISSING OM EEN UITHUISPLAATSING TE VERZOEKEN

Om tot een uithuisplaatsing te kunnen komen, moet een verzoek worden voorgelegd aan de kinderrechter. Dit verzoek tot uithuisplaatsing kan volgens de wet worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling,⁵³ de Raad voor de Kinderbescherming of het Openbaar Ministerie.⁵⁴ Anders dan bij het verzoek tot ondertoezichtstelling kunnen de ouders of pleegouders (wanneer de kinderen reeds in vrijwillig kader bij pleegouders verblijven) geen verzoek tot uithuisplaatsing indienen.⁵⁵ Zowel de Gecertificeerde Instelling als de Raad voor de Kinderbescherming, die gezamenlijk vrijwel alle verzoeken tot uithuisplaatsing indienen, hebben richtlijnen op grond waarvan ze kunnen komen tot de beslissing om de kinderrechter te verzoeken om het kind uit huis te plaatsen. Voor professionals in de jeugdhulp en jeugdbescherming is de *Richtlijn Uithuisplaatsing bij jeugdhulp en jeugdbescherming* opgesteld.⁵⁶ Hoewel professionals in de jeugdbescherming uiteraard ook gebonden zijn aan wettelijke criteria bij verzoeken omtrent de uithuisplaatsing, wordt met de richtlijn beoogd om universele kaders te stellen die leiden tot een zorgvuldige besluitvorming omtrent de uithuisplaatsing.⁵⁷ Het gaat hier dus niet om een kader voor de kinderrechter, die toetst het verzoek immers slechts aan de wettelijke grond in artikel 1:265b BW.⁵⁸ Het gaat daarentegen om een kader voor jeugdzorgprofessionals die moeten besluiten of ze de kinderrechter verzoeken om een machtiging uithuisplaatsing af te geven. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* wordt zowel door de Gecertificeerde Instelling als door de Raad voor de Kinderbescherming gebruikt.⁵⁹ Daarnaast heeft de Raad voor de Kinderbescherming een eigen Kwaliteitskader. Hoewel dit Kwaliteitskader vooral ziet op de

53 Artikel 1:265b lid 1 BW.

54 Artikel 1:265b lid 2 BW. Nu verzoeken door het Openbaar Ministerie in de praktijk maar weinig voorkomen, zal ik me in dit onderzoek beperken tot verzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling.

55 Artikel 1:255 lid 3 BW. Overigens werd de mogelijkheid voor de pleegouder met family life om de ondertoezichtstelling te verzoeken al in 1989 door de HR mogelijk geacht; zie HR 10 maart 1989, NJ 1990/24. Sinds 1995 is deze mogelijkheid ook in de wet opgenomen wetswijziging 26 april 1995, *Stb.* 1995, 255.

56 Vanaf hier: *Richtlijn Uithuisplaatsing*.

57 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 14.

58 Desalniettemin zijn er in de jurisprudentie wel voorbeelden waarin kinderrechters de Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming betrekken in hun beoordeling van de zaak. Zie daartoe Rechtbank Limburg 29 januari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:3651 en Rechtbank Rotterdam 9 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6788.

59 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VIII onder A.

procedure, zijn er enkele inhoudelijke aanwijzingen in te vinden omtrent de vraag wanneer besloten kan worden om een uithuisplaatsing te verzoeken.

8.3.1 De Richtlijn Uithuisplaatsing

Het kader voor jeugdzorgprofessionals, dat dus zowel van toepassing is op de besluitvorming door de Raad voor de Kinderbescherming, als op besluitvorming door de Gecertificeerde Instelling, stelt de ontwikkeling van de jeugdige centraal in het gehele besluitvormingsproces.⁶⁰ Er moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en anderzijds de opvoedingscapaciteiten van de ouders. De vraag is dan; kunnen de ouders de minderjarige bieden wat hij nodig heeft? Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten vier zaken in kaart worden gebracht.

1. Hoe ontwikkelt de jeugdige zich en wat heeft hij nodig om zich te kunnen ontwikkelen;
2. Welke risico en beschermende factoren beïnvloeden de ontwikkeling van de jeugdige;
3. Wat zijn de opvoedingscapaciteiten van de ouders; en
4. Welke risico en beschermende factoren beïnvloeden de opvoedingscapaciteiten van de ouders.⁶¹

Hierbij geeft de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aan dat zowel ernstige problemen in de opvoedingscapaciteiten van de ouders, als ernstige problemen in de ontwikkeling van de minderjarige een reden kunnen zijn voor een uithuisplaatsing.⁶² Het is dan niet noodzakelijk dat de ouders een verwijt kan worden gemaakt. Het uiteindelijke doel van de uithuisplaatsing is het herstellen van de balans.⁶³ In de inleiding bij de richtlijn wordt daar nog over gesteld dat de uithuisplaatsing geen doel op zichzelf is maar een 'ingrijpend middel om ervoor te zorgen dat de jeugdige veilig is en zich goed kan ontwikkelen, of om een jeugdige een behandeling te geven die anders niet mogelijk is'.⁶⁴

Waar het gaat om de ontwikkeling van de minderjarige moet volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* gekeken worden naar ontwikkeling op verschillende gebieden. Zo wordt de gezondheid en de fysieke verschijning van het kind genoemd en zijn cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling, terwijl er eveneens wordt gekeken naar zijn zelfredzaamheid. Onder dat laatste worden volgens de richtlijn verstaan de praktische, emotionele en communicatieve vaardigheden die vereist zijn voor toenemende onafhankelijkheid, de oplos-

60 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.

61 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.

62 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.

63 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

64 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 14.

singsvaardigheden van het kind, en het inschatten van de eigen veiligheid en risico's van het kind.⁶⁵

8.3.2 De kaders van de Raad voor de Kinderbescherming

Het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming* is veel korter over de grond voor de uithuisplaatsing. Dit kader stelt niet per se de *ontwikkeling* van het kind, maar de *veiligheid* van het kind centraal. Volgens dit kader draait de beslissing om de vraag 'wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien'.⁶⁶ Doel is hier het inzetten van de juiste interventie om de veiligheid van het kind te herstellen. Welke factoren precies meespelen bij de vraag wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien wordt niet verder gespecificeerd in het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*. Iets uitgebreider is het *Protocol Beschermingstaken van de Raad voor de Kinderbescherming*. Ook hier wordt de veiligheid van de minderjarige centraal gesteld. Er moet daarbij worden gekeken naar zorg- en sterke punten in de ontwikkeling van de minderjarige. Het gaat dan om het persoonlijk functioneren van zowel ouders als minderjarige, de opvoedingsomgeving, de basale zorg en veiligheid van het kind en het handelen van de ouder en zijn perspectieven. Uiteindelijk moet dit leiden tot een antwoord op de vraag wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien.⁶⁷ Omdat niet wordt ingegaan op het tegen elkaar afwegen van de factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke beslissing is het lastig aan te geven wanneer op basis van het Protocol en Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming de uithuisplaatsing proportioneel zou zijn.

Wanneer de uitkomst van de overwegingen door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling is dat de kinderrechter zal worden verzocht om een machtiging uithuisplaatsing, dan zal de kinderrechter opnieuw een afweging maken. De rechter beoordeelt het verzoek op grond van de bepalingen in het BW omtrent de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

8.4 DE UITHUISPLAATSING IN HET LICHT VAN KINDERRECHTEN

In hoofdstuk 3 is uiteengezet aan welke vereisten de beslissing tot uithuisplaatsing moet voldoen op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten. Geen van de internationale verdragen verplicht lidstaten echter tot het geven van

65 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 32.

66 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder B.

67 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

een concrete rechtsgrond met heldere criteria.⁶⁸ Toch worden wel degelijk duidelijke minimumnormen verbonden aan de te nemen beslissing.

Een beslissing tot uithuisplaatsing van de minderjarige dient in de eerste plaats de rechten van het kind centraal te stellen en daarbij ook zorgvuldig de mening van het kind te betrekken. Bij de beslissing tot uithuisplaatsing staat enerzijds het recht van het kind op familielevens centraal en anderzijds zijn recht op bescherming. Uit hoofdstuk 3 kwam naar voren dat het familielevens tussen het kind en zijn ouders een sterke bescherming toekomt. Een uithuisplaatsing kan dan ook alleen worden gerechtvaardigd wanneer deze *noodzakelijk* is met het oog op het te bereiken doel. Dat doel van de uithuisplaatsing vindt zijn oorsprong in de beschermingsrechten van het kind en uiteindelijk het beschermen van de belangen van het kind.

Zo'n noodzakelijke inbreuk moet aan een viertal vereisten voldoen. Allereerst moet het gaan om een bedreiging in de ontwikkeling die samenhangt met het handelen (of nalaten daarvan) van de ouders. Dat handelen moet vervolgens daadwerkelijk leiden tot schade aan de ontwikkeling van het kind. Een derde vereiste ziet op de vraag of een zorgvuldige beoordeling is gemaakt van de impact van de beslissing op de betrokkenen. Tot slot kan de beslissing alleen worden gerechtvaardigd wanneer er geen lichtere middelen voorhanden zijn om het gestelde doel te bereiken.

Naast inhoudelijke criteria, verbinden kinder- en mensenrechtendocumenten ook procedurele voorwaarden aan de beslissing tot uithuisplaatsing, waaronder ook de mogelijkheid om voor rechten op te komen. In het navolgende zal de nationale wet- en regelgeving worden besproken aan de hand van de vereisten die volgen uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Allereerst wordt ingegaan op de inhoudelijke vereisten bij de beslissing tot uithuisplaatsing, vervolgens wordt ingegaan op de procedurele vereisten die zijn gekoppeld aan de uithuisplaatsingsbeslissing.

8.4.1 Het doel van de uithuisplaatsing

Het doel van de uithuisplaatsing onder kinder- en mensenrechtendocumenten ziet op bescherming van de belangen van het kind. Om de inbreuk op het familielevens van het kind te kunnen rechtvaardigen is het belangrijk dat helder wordt onderbouwd wat in een concreet geval het doel van de uithuisplaatsing is, pas dan kan immers worden beoordeeld of de inbreuk ook noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

68 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 61a; EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (*Ageyevy/Rusland*), par. 121-123. Zie ook Bruning & Van der Zon 2013, p. 504.

Bij besluitvorming over de vraag of de minderjarige uit huis geplaatst moet worden lijken drie verschillende beoordelingskaders te worden gebruikt. De rechtsgrond in het BW stelt dat de uithuisplaatsing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid. Op grond van het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming is het noodzakelijk om in te grijpen wanneer de veiligheid van de minderjarige in het geding is. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* stelt tot slot de balans tussen opvoedingscapaciteiten van de ouder en de ontwikkeling van het kind centraal.

Het BW lijkt derhalve het minst duidelijk te zijn over het doel van de uithuisplaatsing. Dat hangt ermee samen dat de uithuisplaatsing vooral een *middel* is om het doel van de ondertoezichtstelling te bereiken. Het doel van de ondertoezichtstelling is wel degelijk duidelijk. Dat is het wegnemen van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.⁶⁹ Uit artikel 1:262 lijkt vervolgens ook te volgen dat de ontwikkelingsbedreiging kan worden weggenomen door de band tussen het kind en zijn ouders te bevorderen, of (wanneer de ontwikkeling van de minderjarige daartoe aanleiding geeft) door het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.

Het doel van de uithuisplaatsing in het BW wijkt dus af van het doel van de uithuisplaatsing in kinder- en mensenrechtendocumenten. Het gaat in de bepaling in het BW niet om het beschermen van 'de belangen van het kind', maar om het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging. In hoofdstuk 3 kwam evenwel naar voren dat de reden voor de uithuisplaatsing moet worden gevonden in het handelen van de ouder of het nalaten daarvan, waarbij dat handelen (of het nalaten daarvan) ook daadwerkelijk schadelijk moet zijn voor de ontwikkeling van het kind. De kinder- en mensenrechtendocumenten geven derhalve een concretisering van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing in die zin dat een uithuisplaatsing alleen in overeenstemming met de belangen van het kind kan zijn als het kind ook daadwerkelijk belemmerd wordt in zijn ontwikkeling. Zo bezien sluit de grond voor uithuisplaatsing in het BW dus wel degelijk aan bij de vereisten in kinder- en mensenrechtendocumenten.

Ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, en het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming* stellen niet het beschermen van de belangen van het kind als doel van de uithuisplaatsing. Het doel in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, het verbeteren van de balans tussen ontwikkelingsbehoeften van het kind, en opvoedingscapaciteiten van de ouder, lijkt daarbij direct ook te refereren aan

69 Ruitenberg 2003, p. 23 en Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 410. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 24. Overigens wordt in de literatuur ook wel gesteld dat niet artikel 1:255 BW het doel van de ondertoezichtstelling geeft, maar aan artikel 1:262 BW. Zie daarover Ruitenberg 2003.

de vereiste noodzakelijkheid. De ontwikkelingsbedreiging van het kind kan pas tot een uithuisplaatsing leiden wanneer ouders niet in staat zijn om de bedreiging weg te nemen. Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming beperkt het doel van de uithuisplaatsing tot de veiligheid van het kind.⁷⁰ Daarmee wordt mijns inziens een beperkte invulling gegeven aan de belangen van het kind bij een uithuisplaatsingsbeslissing. De veiligheid van kinderen is natuurlijk van groot belang en een uithuisplaatsing kan ook zeker gerechtvaardigd zijn wanneer die veiligheid in het geding is.⁷¹ Toch dienen de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing mijns inziens breder te worden uitgelegd dan slechts gericht op de bescherming van de veiligheid van het kind. Hoe bijvoorbeeld te denken over ouders die kinderen vergaand beperken in het *uitoefenen* van hun rechten, bijvoorbeeld doordat ze hen om persoonlijke overwegingen thuishouden van school? Zoals in hoofdstuk 3 is gebleken kan ook in die situatie voldoende aanleiding bestaan voor de uithuisplaatsing.⁷² Mijns inziens zou, zeker wanneer het oudere minderjarigen betreft, in ieder geval de mogelijkheid moeten bestaan om ook in deze situaties te toetsen of een uithuisplaatsing noodzakelijk is. Dat neemt niet weg dat ook in die gevallen waarin kinderen vergaand worden beperkt in hun mogelijkheden om rechten uit te oefenen, een uithuisplaatsing slechts te rechtvaardigen zal zijn als ook is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Dat houdt onder meer in dat de opgelegde beperking daadwerkelijk schadelijk is voor het kind (zie hierover verder par. 8.4.2.1 – het schadebeginsel).

8.4.1.1 *Het doel van de uithuisplaatsing in een concreet geval*

De wet- en regelgeving is derhalve niet geheel duidelijk over het doel van de uithuisplaatsing. Volgens het BW ziet het doel op het wegnemen van een ontwikkelingsbedreiging, de Raad voor de Kinderbescherming als verzoeker van de uithuisplaatsing focust vooral op de veiligheid van het kind. Om te kunnen toetsen of het doel in een concreet geval voldoet aan kinderen mensenrechtendocumenten, zal de verzoeker dan wel de rechter, steeds duidelijk moeten maken wat precies het doel is van deze uithuisplaatsing. Waar het gaat om het verzoek tot ondertoezichtstelling van de minderjarige moet dit doel sinds 1 januari 2015 worden opgenomen in het verzoekschrift, in die zin dat de concrete ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige moet worden genoemd.⁷³ Daarmee is reeds bij de toetsing door de kinderrechter duidelijk wat het doel van de ondertoezichtstelling is en kan indringender

70 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3. Onder V. onderdeel B wordt gesteld dat in ieder onderzoek van de Raad de vraag centraal staat wat het kind nodig heeft om veilig te kunnen opgroeien.

71 Zie daarover ook par. 3.6 de verplichting om in te grijpen bij kindermishandeling.

72 Zie daarover EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 (*Wunderlich tegen Duitsland*). Zie meer uitgebreid hoofdstuk 3 par. 3.5.2.

73 Artikel 799a Rv.

worden getoetst of het opleggen van de ondertoezichtstelling voldoet aan de vereiste noodzakelijkheid. Bovendien, zo staat in de Memorie van Toelichting bij artikel 799 Rv, kan op deze manier de kinderrechter beter en duidelijker motiveren welke concrete ontwikkelingsbedreiging ten grondslag ligt aan de ondertoezichtstelling. Dat heeft dan tot gevolg dat de ondertoezichtstelling transparanter en doelgerichter wordt uitgevoerd.⁷⁴ Ter ondersteuning hiervan is in artikel 1:255 lid 4 opgenomen dat de kinderrechter de concrete bedreiging van de minderjarige in de beschikking opneemt. Hoewel in het oorspronkelijke wetsvoorstel nog was opgenomen dat de kinderrechter niet de concrete bedreiging moest opnemen in zijn beschikking, maar de doelen waaraan gewerkt moest worden, is dat vereiste in het uiteindelijke wetsvoorstel komen te vervallen.⁷⁵ Dit omdat de kinderrechter te veel op de stoel van de uitvoerende instanties zou komen te zitten wanneer hij de doelen van de ondertoezichtstelling in zijn beschikking op zou nemen.⁷⁶ Er is daarom gekozen voor het opnemen van de concrete bedreiging in de beschikking. Het doel is dan het wegnemen van die concrete bedreiging.

Uit de Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen komt naar voren dat met het opnemen van de concrete bedreiging in de beschikking, de transparantie is verbeterd.⁷⁷ Dat geldt zowel voor de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming, als voor de beschikking van de kinderrechter. Hierdoor weten ouders, kinderen en ook de medewerkers van de Gecertificeerde Instelling beter wat er van hen verwacht wordt.⁷⁸

Door de verplichte opname van de doelen in het verzoekschrift is het derhalve in een concreet geval duidelijker geworden waaraan gewerkt moet worden.⁷⁹ Dit kan, zoals Forder al stelde, in het licht van artikel 8 EVRM nood-

74 *Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 9.* Desalniettemin legde de Hoge Raad in 2017 een teleurstellend lage maatstaf bij dit vereiste door te stellen dat het voldoende was dat de Raad voor de Kinderbescherming in haar verzoekschrift had opgenomen dat *'niet duidelijk is' of de dochter de opvoeding krijgt die zij nodig heeft en dat "niet uitgesloten kan worden" dat de dochter op lichamelijk en/of sociaal-emotioneel vlak onherstelbare schade oploopt'*. HR 3 maart 2017, *RvdW 2017/317*, r.o. 2.2.

75 *Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 3.* Zie hierover ook *Kamerstukken II 2009/10, 32015, nr. 6* en *Kamerstukken II 2009/10, 32015, nr. 7.* Zie ook De Graaf, 2010b, p. 6500.

76 *Kamerstukken II 2009/10, 32015, nr. 7, p. 12.*

77 Lünemann e.a. 2018, p. 58. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat in verlengingsbeschikkingen voor de ondertoezichtstelling vaak geen concrete bedreiging wordt genoemd, maar juist de doelen waaraan gewerkt moet worden. Een minderheid van de medewerkers bij een GI die voor dit onderzoek zijn gesproken, geeft hierbij als kanttekening dat het door de kinderrechter uitegezette traject niet altijd haalbaar is, met name waar het echtscheidingszaken betreft. Zie Lünemann e.a. 2018, p. 40.

78 Lünemann e.a. 2018, p. 58.

79 Aan dit vereiste lijkt in de praktijk echter slechts marginaal invulling te worden gegeven. Zie hierover ook Kok 2017 die tot de conclusie komt dat in de rechtspraak meer aandacht nodig is voor het benoemen van de concrete bedreiging van het kind en daarmee de onderbouwing van het verzoek tot ondertoezichtstelling.

zakelijk worden geacht.⁸⁰ Datzelfde geldt echter niet voor de doelen van de uithuisplaatsing. Noch in het verzoek, noch in de beschikking behoeven de doelen van de plaatsing te worden opgenomen of de concrete bedreiging die aanleiding geeft tot de plaatsing. De uithuisplaatsing is namelijk gericht op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling. Zo ontstaat hier een gat in de rechtsbescherming van kinderen (en hun ouders). De uithuisplaatsing leidt immers tot een veel verdergaande inmenging in het familieleven dan de ondertoezichtstelling en dient terughoudend toegepast te worden. Het is mogelijk dat de doelen van de ondertoezichtstelling weliswaar een ondertoezichtstelling kunnen rechtvaardigen, maar dat ze onvoldoende grond bieden voor een uithuisplaatsing. Door expliciet te maken wat het doel van de uithuisplaatsing is, kan worden beoordeeld of het daarvoor noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Bovendien zal ook beter kunnen worden beoordeeld wanneer de uithuisplaatsing niet meer noodzakelijk is en hulpverlening in het kader van een ondertoezichtstelling kan volstaan om uiteindelijk het beoogde doel te bereiken. Anders gesteld, door duidelijkheid over het doel, kan de noodzakelijkheid van de maatregel in een concreet geval beter worden beoordeeld. Met Doek⁸¹ ben ik van mening dat het in het licht van kinderen mensenrechten, en in het bijzonder artikel 8 EVRM, noodzakelijk is om de doelen van de uithuisplaatsing concreet te maken in het verzoekschrift. In de beschikking kan dan, overeenkomstig het bepaalde in artikel 1:255 lid 4 worden opgenomen wat de concrete ontwikkelingsbedreiging is waaraan gewerkt moet worden, om de uithuisplaatsing te kunnen beëindigen. Slechts wanneer deze doelen duidelijk zijn, kan immers worden beoordeeld of daadwerkelijk aan het noodzakelijkheids criterium dat is vastgelegd in kinder- en mensenrechten-documenten wordt voldaan.

8.4.2 Is het voor het bereiken van het doel noodzakelijk om het kind uit huis te plaatsen?

Onder kinder- en mensenrechtendocumenten kan de uithuisplaatsing dus pas worden gerechtvaardigd wanneer dit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Aan dit noodzakelijkheidvereiste worden verschillende criteria gesteld. De ontwikkelingsbedreiging moet, met het oog op de vereiste doelmatigheid, samenhangen met het handelen van de ouders of juist het nalaten

⁸⁰ Forder 2008, p. 150.

⁸¹ Doek stelt over de afwezigheid van een verplichting om de doelen van de uithuisplaatsing te vermelden dat de huidige rechtsgrond aanleiding geeft voor een 'legitimering vanuit het negatieve'. Daarmee doelt hij erop dat vooral moet worden benoemd welke problemen er allemaal spelen om zo de noodzaak aan te tonen. Wat Doek betreft heeft het in het licht van het IVRK echter de voorkeur om juist een legitimering vanuit het positieve te verlangen: welke doelen worden beoogd met het uit huis plaatsen van de minderjarige. Zie: Doek 2008, p. 95.

daarvan; er moet daadwerkelijk sprake zijn van schade aan de ontwikkeling van de minderjarige; de impact van de beslissing op betrokkenen moet zorgvuldig worden beoordeeld en er mogen geen andere middelen zijn om het doel te bereiken. In het navolgende zal worden bekeken in hoeverre deze criteria voldoende naar voren komen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

8.4.2.1 *De rol van ouders*

De beoordeling van het doelmatigheidscriterium bij uithuisplaatsing spitst zich vooral toe op de vraag of de oorzaak van de problemen bij de ouders ligt. Is dat niet het geval, dan kan van een scheiding tussen ouders en kinderen ook niet worden verwacht dat dat effectief zal zijn om de problemen op te lossen.

Dat de oorzaak voor de problemen gevonden moet worden in het gedrag van de ouders, wordt in het BW met name weerspiegeld in artikel 1:262 BW. Daarin staat dat de inspanningen van de Gecertificeerde Instelling gericht zijn op het versterken van de band tussen kinderen en hun ouders. De beslissing of de machtiging uithuisplaatsing kan worden afgegeven, wordt echter niet getoetst aan artikel 1:262 BW, maar aan artikel 1:265b BW, in samenhang met artikel 1:255 BW. Artikel 1:265b noemt dat de beslissing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Nu de verzorging en opvoeding van het kind precies datgene is wat het ouderlijk gezag omhelst, wordt hiermee impliciet duidelijk dat de uithuisplaatsing gericht is op de rol van ouder. Duidelijker echter is de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, waarin de vraag centraal staat of de ouders in staat zijn te bieden wat *deze* minderjarige nodig heeft.⁸² Zo kan het zo zijn dat de ouders weliswaar geen voorbeeldrol vervullen, bijvoorbeeld doordat ze vaak afwezig zijn of veel blowen. Wanneer de ontwikkeling van de minderjarige daar echter niet onder leidt, kan een uithuisplaatsing niet worden gerechtvaardigd. Anderzijds kan het ook zo zijn dat de ouder wel erg zijn best doet, maar dat de ontwikkeling van de minderjarige om heel specifieke opvoedingscapaciteiten vraagt, bijvoorbeeld doordat het kind kampt met ernstige gedragsproblemen. In die gevallen zou ook een uithuisplaatsing gerechtvaardigd kunnen worden.⁸³ Deze invulling van het doelmatigheidsbeginsel komt veel duidelijker naar voren in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* dan in het Burgerlijk Wetboek.

In de kaders van de *Raad voor de Kinderbescherming*, wordt de rol van de ouder benadrukt in het *Protocol Beschermingstaken*.⁸⁴ Anders dan in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* wordt hier echter niet ingegaan op de afweging die gemaakt moet worden om te beoordelen of het handelen van de ouder de uithuisplaatsing ook noodzakelijk maakt.

82 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.

83 Vgl. bijv. EHRM, 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*).

84 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

8.4.2.2 Effectiviteit in bredere zin

Hoewel de effectiviteitsvraag zich bij de beslissing tot uithuisplaatsing vooral lijkt toe te spitsen op de rol van de ouder, zou bepleit kunnen worden dat dit effectiviteitsvereiste in bredere zin een rol zou moeten spelen bij de besluitvorming.⁸⁵ Over het algemeen wordt aangenomen dat vraag naar effectiviteit (ook wel de *suitability test*) onderdeel uitmaakt van de vereiste proportionaliteit van beslissingen.⁸⁶ Daarbij is het van belang of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt kunnen worden door het in te zetten middel.⁸⁷ Dit is een ingewikkelde vraag bij uithuisplaatsingen. Over de effectiviteit van de ondertoezichtstelling bestaan al decennialang twijfels.⁸⁸ Naar aanleiding van deze zorgen stelt Bruning dat wanneer het zo zou zijn dat:

‘een OTS voor een minderjarige en zijn of haar gezin weinig of niets zou opleveren, of een gezinssituatie daarmee zelfs zou verslechteren, (het nog maar de vraag is) of bij het opleggen of verlengen van een maatregel van OTS nog wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste dat voor overheidsinmenging in het gezinsleven voortvloeit uit art. 8 EVRM’.⁸⁹

Die redenering geldt wat mij betreft des te meer wanneer het gaat om de beslissing om een kind uit huis te plaatsen. De uithuisplaatsing vormt immers een verdergaande inbreuk op het familieleven, terwijl het ook met betrekking tot de uithuisplaatsing niet duidelijk is in hoeverre de minderjarige gebaat is bij die uithuisplaatsing.⁹⁰ Zoals beschreven is in de inleiding bij dit onder-

85 Ook de kinder- en mensenrechtendocumenten vereisen een proportionele beslissing, in de uitwerking daarvan in de jurisprudentie van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité spitst die vraag zich vooral toe op de rol van de ouder. Dat niet in bredere zin wordt gekeken naar de effectiviteit van een uithuisplaatsing *an sich* kan wellicht verklaard worden vanuit de gedachte dat de jurisprudentie casuïstisch van aard is, waardoor algemene onderzoeksbevindingen over de effectiviteit van de uithuisplaatsing (dus bijvoorbeeld het percentage succesvolle thuisplaatsingen) op zijn hoogst als ondersteunend argument kunnen dienen. De beslissing in de specifieke casus zal echter afhangen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval.

86 Gerards 2013, p. 467.

87 Vgl. ook Bruning die stelt dat over het algemeen wordt aangenomen dat van de maatregel *enig opbouwend en nuttig gevolg te verwachten moet zijn*; zie Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*, artikel 1:265b BW, aant. 3 (online, bijgewerkt tot 17 september 2019).

88 Clemens Schröner 1952 en recenter Slot e.a. 2001.

89 Zie Bruning 2013, p. 39.

90 Zie hierover ook Dekker 2016. Zij beschrijft dat er in de periode 1990-2005 twee onderzoeken zijn gedaan naar effectiviteit van de pleegzorgplaatsingen in Nederland. Het eerste onderzoek van Matthys en Rietveld betrof plaatsingen binnen de therapeutische gezinsverpleging. Hieruit kwam naar voren dat kinderen die deze vorm van zorg hebben gekregen het heel redelijk deden; zie Matthys en Rietveld 1995. Van Ooyen-Houben maakte een vergelijking tussen kinderen die in justitieel kader uit huis werden geplaatst in een residentiële setting en kinderen die in een pleeggezin geplaatst werden. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van de minderjarigen na de plaatsing stabiel blijft en de uithuisplaatsing dus weinig grote

zoek kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of een uithuisplaatsing positief bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind.⁹¹ Dit terwijl een positief effect van de uithuisplaatsing op de ontwikkeling van de minderjarige vooral samen lijkt te hangen met voldoende en op maat toegesneden hulpverlening tijdens de plaatsing.⁹² Zo bezien ziet de vraag naar de effectiviteit van de uithuisplaatsing vooral op het gehele traject en niet louter op de beslissing om een kind uit huis te plaatsen. Of de uithuisplaatsing voldeed aan de vereiste effectiviteit, kan dan vaak pas beoordeeld worden als ook duidelijk is hoe het vervolgtraject is verlopen.

In de huidige praktijk blijkt dat Gecertificeerde Instellingen werken met een zogenaamde 'minimale variant' bij het uitvoeren van hun taken.⁹³ Dat betekent dat zij vooral zicht houden op de veiligheid van het kind, maar feitelijk niet werken aan het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging.⁹⁴ Voor de toegang tot jeugdhulp bestaan bovendien veel wachtlijsten, waardoor kinderen en hun ouders pas laat de nodige hulp krijgen.⁹⁵ Gelet op de vaststelling dat de vraag of een uithuisplaatsing daadwerkelijk positief bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind, kan derhalve de vraag worden gesteld of in de huidige praktijk een uithuisplaatsing überhaupt te rechtvaardigen is. Mijns inziens zou bepleit kunnen worden dat, bij gebrek aan hulpverlening, een uithuisplaatsing slechts te rechtvaardigen is wanneer de fysieke veiligheid van het kind thuis niet kan worden gewaarborgd.⁹⁶

In ieder geval zal bij het verlenen van de machtiging tot uithuisplaatsing een gerechtvaardigde *verwachting* moeten zijn dat de uithuisplaatsing effectief bij zal dragen aan het bereiken van de doelen van de uithuisplaatsing. Door in de wet een verplichting voor verzoekers op te nemen dat zij niet alleen moeten motiveren wat het doel is van de uithuisplaatsing (zie hierboven, par. 8.4.1.1), maar ook hoe de uithuisplaatsing ervoor zal zorgen dat uiteindelijk ook de doelen van de ondertoezichtstelling bereikt worden, zal de noodzakelijkheid van de maatregel mijns inziens beter kunnen worden getoetst.

veranderingen in hun ontwikkeling – in positieve dan wel negatieve zin – heeft meegebracht. Daarbij werd vrijwel geen verschil gevonden in ontwikkeling van kinderen die op een residentiële plek werden geplaatst, en kinderen die in een pleeggezin werden geplaatst; zie Van Ooyen-Houben 1991. Overigens wijst Dekker er in haar dissertatie op dat effectiviteit geen eenduidig begrip is en dat het verandert met de tijd, nu ook doelen van hulpverlening en onderzoeksmethoden veranderen. Het is daarom belangrijk om bij onderzoek naar effectiviteit van hulpverlening steeds beducht te zijn op de vraag wat in het betreffende onderzoek verstaan wordt onder effectief. Zie hierover Dekker 2016, p. 223.

91 Barteling 2013, p. 12-14. Zie hierover hoofdstuk 1, par. 1.6.1.

92 Barteling 2013, p. 29-30.

93 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

94 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

95 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 13.

96 Zie ook Juffer 2010, p. 23.

8.4.2.3 Schadebeginsel

Zoals naar voren gekomen in het kinder- en mensenrechtenkader kan de beslissing tot uithuisplaatsing alleen worden verantwoord wanneer het handelen van de ouder, of het nalaten daarvan er daadwerkelijk toe leidt dat kinderen beperkt worden in hun ontwikkeling. Dat komt in het BW niet expliciet naar voren in de grond voor de uithuisplaatsing, maar volgt wel uit de grond voor de ondertoezichtstelling, waarin staat dat er sprake moet zijn van een *ernstige* ontwikkelingsbedreiging. Het begrip 'ernstige' was in 2015 bijna verdwenen uit de rechtsgrond.⁹⁷ Er leek toen een behoefte te bestaan om eerder in te kunnen grijpen in het gezinsleven. Door het woord ernstig uit de grond voor de OTS te halen kon de ondertoezichtstelling ook opgelegd worden bij 'relatief lichte problemen'.⁹⁸ De Raad van State was, naar mijn mening terecht, zeer kritisch over deze voorgestelde wijziging die ingrijpen in het gezinsleven wel heel gemakkelijk maakte.⁹⁹ Niet aan de orde gesteld, maar wel relevant, waren de gevolgen die een dergelijke verlichting van de grond voor de ondertoezichtstelling zou hebben voor de mogelijkheid om een kind uit huis te plaatsen.¹⁰⁰ De uithuisplaatsing ziet immers op het bereiken van de doelen voor de ondertoezichtstelling. Zou dat doel het wegnemen van 'relatief lichte problemen' zijn geweest, dan leek het daarmee ook mogelijk te worden om, wanneer dit voor het wegnemen van die relatief lichte problemen noodzakelijk was, het kind uit huis te plaatsen. Het is wat mij betreft in het licht van het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven dan ook zeer toe te juichen dat deze wijziging geen doorgang heeft gevonden.

De hoge eis aan het opleggen van de ondertoezichtstelling wordt bevestigd door de Hoge Raad. Deze stelt:

'Het toepassen van de maatregel van ondertoezichtstelling betekent een inmenging in het gezinsleven van ouder(s) en kind. Deze maatregel is slechts gerechtvaardigd indien zij berust op de in de wet aangegeven gronden en dient ter bescherming van het belang van het kind. De rechter die de ondertoezichtstelling uitspreekt, zal in zijn beschikking niet alleen moeten vermelden dat deze beide gronden

97 Zie het oorspronkelijke Wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 2. Zie voor een bespreking van de discussie Bruning 2011a, p. 782.

98 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 22.

99 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 4. Zie voor kritiek op deze wijziging ook Forder 2008, p. 52-53 en Bruning 2011a, p. 782.

100 Dat geldt overigens niet voor de 'maatregel van opgroei-ondersteuning' die na amendement werd opgenomen in het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, maar uiteindelijk niet door de Eerste Kamer kwam. Deze maatregel was bedoeld als lichte ondertoezichtstelling en moest ervoor zorgen dat hulpverleners de mogelijkheid zouden krijgen om ook bij relatief lichte problemen in te grijpen. Een uithuisplaatsing was niet mogelijk in combinatie met deze lichte maatregel. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 40. Zie hierover ook Verkroost 2019; Kok 2011 en Bruning 2011b.

aanwezig zijn, doch ook moeten aangeven op grond van welke gegevens hij tot zijn oordeel is gekomen dat de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd (...).¹⁰¹

De kinderrechter zal dus duidelijk moeten maken waarom hij vindt dat de minderjarige *ernstig* wordt bedreigd in zijn ontwikkeling. Pas wanneer voldaan is aan de grond voor de ondertoezichtstelling, zal vervolgens gekeken kunnen worden of het daarvoor ook noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Nu deze alleen kan worden opgelegd wanneer de uithuisplaatsing noodzakelijk is om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken, zal opnieuw sprake moeten zijn van een *ernstige* ontwikkelingsbedreiging. De grond voor uithuisplaatsing benadrukt niet dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van gedrag van de ouder dat schadelijk is voor het kind. Daarom biedt de rechtsgrond weinig waarborgen voor inbreuken op het familieleven van het kind wanneer te snel of te gemakkelijk uit huis wordt geplaatst. Dat was ook een zorg van een groep jeugdrechtadvocaten die in 2008 in een brandbrief aandacht vroegen voor de al te gemakkelijke manier waarop rechters een machtiging uithuisplaatsing toewezen.¹⁰² In die brief stelden zij dat de uithuisplaatsing werd ingezet als 'voorbehoedsmiddel voor potentiële schade'.¹⁰³ Hoewel deze zorg uit 2008 stamt, is de rechtsgrond voor een uithuisplaatsing sindsdien niet gewijzigd.

Nog altijd zijn er signalen dat verzoeken tot een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing gemakkelijk worden toegewezen door de kinderrechters. In de Kamerstukken werd in 2017 nog opgemerkt dat adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming in 90 tot 95 procent van de gevallen worden overgenomen door de rechter.¹⁰⁴ Dit terwijl uit onderzoek van De Jong en Van der Zon naar voren kwam dat in ruim driekwart van de zaken in hoger beroep tegen de machtiging uithuisplaatsing, de uithuisplaatsing werd bekrachtigd.¹⁰⁵ Een verklaring voor die hoge percentages zou kunnen zijn dat alleen bepaalde zaken worden voorgelegd. Het gaat veelal om zaken waar de zorgen ook dusdanig ernstig zijn dat bijna altijd ook de uithuisplaatsing noodzakelijk is, doordat het gedrag van de ouder schadelijk is voor het kind. De *Richtlijn Uithuisplaatsing*, die als leidraad dient voor de verzoekende instanties, bena-

101 HR 19 februari 2016, *NJB* 2016/452. Deze maatstaf is door de Hoge Raad bevestigd in HR 21 april 2017, *NJ* 2017/196. Zie ook HR 13 april 2001, *NJ* 2002/4 en HR 13 april 2001, *NJ* 2002/5.

102 Zie daarover Huijjer & Weijers 2012.

103 Open brief van bezorgde jeugdrechtadvocaten, Rotterdam 4 december 2008, p. 1.

104 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VI, nr. 2, p. 53.

105 De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

drukt ook duidelijker dan het BW dat een uithuisplaatsing alleen aan de orde is als het gedrag van de ouder daadwerkelijk schadelijk is voor het kind.¹⁰⁶

Of dat er echter ook daadwerkelijk toe heeft geleid dat slechts zaken die aan dit criterium voldoen worden voorgelegd, is niet duidelijk. Onderzoek van Huijjer en Weijers lijkt juist op het tegendeel te wijzen. Zij concluderen dat in hun onderzoek van gepubliceerde uitspraken uit 2011 verschillende zaken naar voren kwamen waarin om een uithuisplaatsing werd verzocht wanneer 'slechts' sprake was van potentiële schade.¹⁰⁷ Mijns inziens bestaat er dan ook alle aanleiding om in de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing te benadrukken dat het voor het inzetten van een uithuisplaatsing noodzakelijk is dat daadwerkelijk sprake is van schade aan de ontwikkeling van het kind. En dat deze schade moet samenhangen met het handelen (of de nalaten) van de ouders.¹⁰⁸ Hoewel sommige rechters een strenge maatstaf hanteren bij toewijzing van de uithuisplaatsing,¹⁰⁹ zijn ook zaken aan te wijzen waarin de maatstaf veel lager lijkt te liggen.¹¹⁰ Het benadrukken van de minimumnormen die kinder- en mensenrechten stellen voor de grond van de uithuisplaatsing biedt zowel de kinderrechtster, als kinderen en hun ouders houvast omtrent de voorwaarden waaronder een uithuisplaatsing kan worden toegewezen.

8.4.2.4 Ouders die hun kind beperken bij het uitoefenen van hun rechten

Zoals bepleit in hoofdstuk 3 kan onder het schadebeginsel gekeken worden naar de vraag of de ouder inbreuk maakt op een recht van het kind en om welk recht het dan precies gaat. Interessant daarbij is de vraag in hoeverre het ingrijpen gerechtvaardigd kan worden wanneer ouders hun kind vergaand

106 Dit volgt uit de belangenafweging die moet worden gemaakt bij de beslissing tot uithuisplaatsing. Doordat de behoeften van het kind worden afgezet tegen de opvoedingscapaciteiten van de ouder, kan een uithuisplaatsing pas worden gerechtvaardigd wanneer het handelen (of nalaten daarvan van de ouder) daadwerkelijk tot problemen leidt voor het kind. Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31. Zoals hierboven gesteld geven de kaders van de Raad voor de Kinderbescherming geen verdere invulling aan de afweging die moet worden gemaakt om te beoordelen of de uithuisplaatsing noodzakelijk is.

107 Huijjer & Weijers 2012. Zie voor een kritiek op dit onderzoek Scheele 2013.

108 Zie voor een vergelijkbaar standpunt ook Huijjer & Weijers 2012.

109 Zie bijvoorbeeld Hof Den Bosch 16 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2425, waarin het Hof oordeelde dat niet was voldaan aan de grond voor uithuisplaatsing omdat een uithuisplaatsing de minderjarige meer schade zou opleveren dan thuis blijven. Zie vergelijkbaar ook Hof Amsterdam 11 december 1997 ECLI:NL:GHAMS:1997:BL8394; Hof Den Bosch 30 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1607 en Hof Den Haag 25 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:795.

110 Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 18 oktober 2016, zaaknummer C/13/611329 / JERK 16-781, vernietigd door het Gerechtshof Amsterdam bij beschikking van 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081 en Rechtbank Amsterdam 15 april 2011, zaaknr. 11-666/485059, vernietigd door het Gerechtshof Amsterdam bij beschikking van 14 juni 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6395.

beperken bij het uitoefenen van hun rechten. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om de godsdienstvrijheid of de vrijheid van meningsuiting van het kind. Hoewel deze vraag op basis van de wettelijke grondslag voor de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing niet beantwoord kan worden, kan wel worden gewezen op artikel 1:262 BW. Daarin staat dat, voor wat betreft een oudere minderjarige, de inspanningen van de Gecertificeerde Instelling gericht zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.¹¹¹ Hier lijkt de wetgever dus ook ruimte te laten voor de toenemende autonomie van de minderjarige.

Blaak e.a. wijzen erop dat het bepaalde in artikel 1:262 lid 2 BW een mooie vertaling is van artikel 5 IVRK, terwijl het artikel in de rechtspraak maar weinig wordt gebruikt.¹¹² Dat kan ermee te maken hebben dat onderzoeken van de Raad volgens het Kwaliteitskader van de Raad steeds gericht zijn op de veiligheid van het kind.¹¹³ Hierdoor ligt het minder voor de hand dat het artikel gebruikt wordt voor situaties waarin niet de veiligheid van het kind in het geding is, maar hij wel stelselmatig de mogelijkheid wordt ontzegd om zijn rechten uit te oefenen. Toch zijn er in de nationale jurisprudentie wel enkele voorbeelden te vinden van uithuisplaatsingen nadat ouders hun kind vergaand beperken bij het uitoefenen van hun rechten, bijvoorbeeld doordat zij thuisonderwijs moesten volgen als gevolg van hun geloofsuitoefening,¹¹⁴ of wanneer zij alleen rauw voedsel mochten eten.¹¹⁵

De zorgen over de beperkingen die ouders opleggen aan hun kind gaan daarbij ook altijd gepaard met zorgen over de ontwikkeling van het kind (in overeenstemming met het schadebeginsel). Zo verzocht de Raad voor de Kinderbescherming in 2009 (subsidiar) om de dertienjarige Laura uit huis te plaatsen vanwege de beslissing van de ouders om haar toestemming te geven voor een solozeiltocht om de wereld.¹¹⁶ Dit verzoek van de Raad zag in de eerste plaats op zorgen over de rol van Laura's ouders in het uitoefenen van haar recht om zich vrijelijk te verplaatsen, alsook op hun rol in het uitoefenen in haar recht op onderwijs. Die beslissingen over het uitoefenen van de rechten van Laura leidde echter indirect tot zorgen over haar ontwikkeling.¹¹⁷

111 Artikel 1:262 lid 2 BW.

112 Zie hierover ook Blaak e.a. 2012, p. 170, waar wordt gesteld dat artikel 1:262 lid 2 BW (toen nog 1:257 lid 3 BW) een mooie vertaling is van artikel 5 IVRK. In artikel 5 IVRK is bepaald dat ouders het kind begeleiden bij de uitoefening door het kind van zijn rechten.

113 Zie daarover par. 7.4.1.

114 Zoals in Rechtbank Groningen 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838.

115 Zoals in Rechtbank Amsterdam 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ8082.

116 Rechtbank Utrecht, 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275 en Rechtbank Utrecht 23 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK7583.

117 Zo stelde de rechtbank Utrecht over Laura's voornemen een solozeiltocht rond de wereld te maken: 'De beschikbare informatie heeft tot gevolg dat de rechtbank er voornemens is van uitgaat dat [kind]'s psychische ontwikkeling en gezondheid gevaar kunnen lopen als zij binnenkort weg zou gaan en dat haar ontwikkeling alsdan ernstig wordt bedreigd. Het ondernemen van de solo zeezeilreis van twee jaar met alle risicovolle factoren van dien,

In de hierboven genoemde uitspraak van de rechtbank Groningen over een jongen die zich verzettede tegen de strenge geloofsregels van zijn ouders stelt de kinderrechter:

'(het kind) groeide op in een gezin waar hij niet (meer) begrepen werd en zichzelf niet (meer) kon zijn met als gevolg dat er in het afgelopen jaar meerdere escalaties zijn geweest, waarbij (het kind) geen andere uitweg zag dan de thuissituatie te verlaten. Het was voor hem een keuze tussen aanpassen aan de levenswijze van de ouders of weggaan, een tussenweg was er niet.'¹¹⁸

Ook hier staat de wijze waarop de ouders het kind begeleiden in het uitoefenen van zijn rechten centraal, terwijl dat opnieuw ook zorgen oplevert voor de ontwikkeling van het kind.

Mijns inziens wordt hier in de rechtspraak een correcte lijn getrokken. De uithuisplaatsing is een vergaand middel, dat slechts als uiterst middel mag worden ingezet. Vanuit kinderrechtenperspectief bezien kan echter niet te gemakkelijk voorbij worden gegaan aan een situatie waarin jeugdigen stelselmatig de kans wordt ontnomen zijn rechten uit te oefenen. Zonder de mogelijkheid om rechten uit te oefenen zijn rechten immers waardeloos. Bovendien is het, zoals Fortin overtuigend betoogt, voor jeugdigen van groot belang dat zij leren om zelfstandig beslissingen te nemen.¹¹⁹ Door de vraag of vergaande beperkingen bij de uitoefening van rechten te behandelen in samenhang met de vraag of dit ook daadwerkelijk leidt tot een ontwikkelingsbedreiging van het kind wordt recht gedaan aan zowel de rechten van het kind op ontwikkeling, als aan het schadebeginsel bij de uithuisplaatsing. De benadering in het Kwaliteitskader van de Raad, waarin ingrijpen wordt gekoppeld aan de veiligheid van het kind, is daarom mijns inziens te beperkt. De ontwikkeling van het kind kan immers ook worden beperkt wanneer zijn veiligheid niet in het geding is, maar doordat hem stelselmatig de kans wordt ontnomen om te leren zelf beslissingen te nemen.¹²⁰

wijkt zozeer af van wat van een gemiddeld bijna veertienjarig meisje wat betreft ontwikkelingsniveau aankan en heeft zodanige invloed op de ontwikkelingsstaken van een gemiddeld meisje van die leeftijd, dat een ernstige ontwikkelingsbedreiging kan worden verondersteld.' Zie Rechtbank Utrecht, 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275.

118 Rechtbank Groningen 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838 r.o. 2.2.2.

119 Fortin stelt daarover: 'Industrialised societies expect children to emerge form minority immediately ready to take their place as newly minted citizens. In truth childhood is short and it is unrealistic to argue that a child who is protected throughout from responsibility and from participation in important decisions regarding his or her upbringing will become a confident young person and responsible citizen'; zie Fortin 2009, p. 7. Zie over het 'recht' om fouten te maken ook Freeman 2010, p. 25. Ook Janusz Korczak was groot voorstander van het recht van het kind om fouten te maken: zie Eichsteller, 2009, p. 389 en de door Lifton op basis van het werk van Korczak opgestelde verklaring voor de rechten van het kind in Lifton 2005.

120 Zie ook Fortin 2009, p. 7.

8.4.3 Een zorgvuldige beoordeling van de impact van het genomen besluit op betrokkenen

Een derde vereiste dat voortvloeit uit het kinderrechtenskader is een zorgvuldige beoordeling van de impact van het genomen besluit op de betrokkenen. Voordat een besluit kan worden genomen over de uithuisplaatsing, moet zorgvuldig worden afgewogen wat de impact van die beslissing is op de betrokkenen. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat een uithuisplaatsing meer impact zal hebben als het gaat om pasgeboren kinderen.

In de nationale wetgeving zal een beoordeling van de impact van het besluit op de betrokkenen in de eerste plaats moeten worden gemaakt door de verzoekende instantie. De kinderrechter zal vervolgens alle belanghebbenden de kans moeten geven om gehoord te worden. Zo kan op basis van de stukken die zijn ingediend door de verzoeker en de waarnemingen van de kinderrechter ter zitting een beoordeling worden gemaakt van de impact op betrokkenen. Dit vereiste valt of staat derhalve bij een zorgvuldige onderbouwing van het verzoek én de participatie van betrokkenen, onder wie het kind. De vereisten hieromtrent in de nationale wet- en regelgeving zien echter op de besluitvorming in zijn geheel en niet specifiek op het maken van een beoordeling van de impact van de beslissing op betrokkenen bij een beslissing tot uithuisplaatsing. Daarom zal de wet- en regelgeving behandeld worden in paragraaf 8.8, waarin de onderbouwing van het verzoek wordt besproken. Wel kan er alvast op worden gewezen dat broers en zussen onder de nationale wet- en regelgeving niet als belanghebbenden worden beschouwd, en speelt de impact van de uithuisplaatsingsbeslissing daardoor op hen geen rol van betekenis in de procedure.

8.4.4 Minder ingrijpende middelen

Een laatste vereiste aan het noodzakelijkheids criterium betreft de vraag of er ook minder ingrijpende middelen zijn om het gestelde doel te bereiken. De beslissing tot uithuisplaatsing is immers een *ultimum remedium*. Dit vereiste wordt ook wel omschreven als het subsidiariteitsvereiste.

In het BW wordt de vraag naar minder ingrijpende middelen niet als zodanig genoemd in de grond voor de uithuisplaatsing. Wel is het expliciet opgenomen in de grond voor de ondertoezichtstelling. Daarin staat dat de ondertoezichtstelling alleen kan worden opgelegd als de hulp en steun die noodzakelijk zijn voor het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging niet, of niet voldoende worden geaccepteerd. Die formulering is in 2015 in de wet gekomen. Tot 2015 stond in de grond voor de ondertoezichtstelling dat deze alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen hadden gefaald of naar

verwachting zouden falen.¹²¹ Daarmee was het subsidiariteitsvereiste niet direct gericht op de vraag of hulpverlening wel of niet geaccepteerd werd, maar op de bredere vraag of andere mogelijkheden beschikbaar waren.

De huidige wet specificceert derhalve het uit het kinder- en mensenrechtendocumenten afkomstige vereiste dat eerst gekeken moet worden naar andere middelen. Het is echter maar de vraag of een dergelijke specificering wenselijk is. Lünemann e.a. wijzen er in hun tussentijdse evaluatie van de nieuwe wetgeving op dat het nieuwe criterium in de praktijk tot veel onduidelijkheid leidt. Het criterium wordt door sommige rechters strikt en door andere rechters juist weer coulant toegepast. Bovendien, zo stellen zij, zijn niet alle problemen met hulpverlening op te lossen. Sommige ouders zijn simpelweg niet in staat om het kind voldoende te bieden – ook niet met hulpverlening. Het criterium acceptatie van hulpverlening leidt er daarom soms toe dat veel te lang wordt gewacht met ingrijpen, waardoor uithuisplaatsingen pas tot stand komen als zich een crisis voordoet.¹²²

In 2018 heeft de Hoge Raad het wettelijke criterium dat de hulpverlening onvoldoende wordt geaccepteerd verduidelijkt.¹²³ De Hoge Raad stelt dat onder het accepteren van hulpverlening ook moet worden verstaan het *benutten* van hulpverlening.¹²⁴ Als ouders de hulp weliswaar accepteren, maar de gewenste verbetering uitblijft kan dan ook zijn voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Met die interpretatie is het probleem dat werd genoemd in de tussentijdse evaluatie van de wetgeving ondervangen. Wanneer ouders simpelweg niet in staat zijn om van de geboden hulpverlening te profiteren, kan voldaan zijn aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Desalniettemin blijft de formulering problematisch.

Zoals hierboven is gebleken is er bewust voor gekozen om een ruime grond te formuleren voor de ondertoezichtstelling. De ondertoezichtstelling kan daarom in veel verschillende situaties worden toegepast, zoals wanneer er problemen zijn met het eetpatroon van de kinderen, of wanneer de ouders hun dochter toestemming geven om een solo-zeilreis om de wereld te maken. Juist nu de ondertoezichtstelling in veel verschillende situaties kan worden toegepast, is het niet wenselijk om de vraag of er alternatieve manieren zijn om de problemen op te lossen te beperken tot het accepteren van hulpverlening. Daar komt bij dat de hulpverlening die noodzakelijk is, in de huidige praktijk vaak helemaal niet beschikbaar is en bestaan voor veel interventies

121 Zie daarover par. 7.2.

122 Lünemann e.a. 2018, p. 23-24. In de factsheet pleegzorg 2018 wordt het probleem dat soms lang wordt gewacht met een uithuisplaatsing ook opgemerkt. Wanneer het kind dan uiteindelijk toch uit huis wordt geplaatst, kampt het vaak met forse gedrags- en hechtingsproblemen. Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 5.

123 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

124 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

wachtlijsten.¹²⁵ Daarom worden veelal *second-*, *third-* of *fourth-best* opties aangedragen door hulpverleners.¹²⁶ Wordt deze minder passende hulpverlening door ouders of kinderen niet geaccepteerd, dan voldoen ze daarmee aan het subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling. Het beperkte subsidiariteitsvereiste leidt mijns inziens dan ook tot een verzwakking van de positie van ouders en kinderen.¹²⁷

Wel staat in de Memorie van Toelichting dat wanneer ouders en kinderen vanwege wachtlijsten een 'second-best' zorgaanbod krijgen en zij dit weigeren, dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een uithuisplaatsing. Zij mogen het aanbod gemotiveerd afwijzen.¹²⁸ In hoeverre deze opmerking ook zijn weg naar de rechtspraak heeft gevonden, is niet duidelijk. Juist in de snelle rechtspraak waarin rechters en juridisch medewerkers mede als gevolg van de bezuinigingen op de rechtspraak onder een grote tijdsdruk werken, kan niet verwacht worden dat in alle zaken de Memorie van Toelichting wordt geraadpleegd. Datzelfde geldt voor de jeugdhulp praktijk, waarnaast eveneens grote bezuinigingen en hoge werkdruk, slechts een beperkt aantal juristen beschikbaar is. Bekendheid met de Memorie van Toelichting mag in dergelijke gevallen niet altijd verondersteld worden.

In de grond voor uithuisplaatsing wordt niets gezegd over het al dan niet accepteren van hulpverlening, dan wel de mogelijkheid om andere hulpverlening in te zetten. Mijns inziens waarborgt het opnemen van een subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling niet dat de vraag naar subsidiariteit ook voldoende aan bod komt bij het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing. Dat geen lichtere middelen voorhanden zijn om de ondertoezichtstelling te voorkomen, betekent immers nog niet dat dat ook geldt voor de uithuisplaatsing. Expliciete opname van een subsidiariteitsvereiste in de grond voor de uithuisplaatsing zou daarom aanleiding kunnen geven voor een veel indringender toets van de vraag of geen andere middelen voorhanden zijn om de *uithuisplaatsing* te voorkomen. Voor de formulering van een dergelijk vereiste zou mijns inziens aangesloten kunnen worden bij de Jeugdwet, waarin als voorwaarde voor plaatsing in een gesloten instelling wordt gesteld dat deze alleen mogelijk is als de bedreiging niet buiten de instelling kan worden afgewend.¹²⁹ Voor een uithuisplaatsing zou mijns inziens moeten gelden dat deze alleen mogelijk is wanneer de bedreiging niet zonder uithuisplaatsing kan worden afgewend.

125 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 68. Zie ook Friele e.a. 2018, p. 529 (Eerste evaluatie Jeugdwet).

126 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 13.

127 Zie ook het advies van de Raad van State hieromtrent: *Kamerstukken II 2008/09*, 32015 nr. 4, p. 9.

128 *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 3, p. 23.

129 Artikel 6.1.6. Zie voor eenzelfde voorstel ook Lünneken ea 2018, p. 24.

8.4.4.1 Het bekijken van de mogelijkheden binnen het eigen netwerk

Hoewel de vraag naar minder ingrijpende middelen niet in de grond voor uithuisplaatsing is opgenomen, geeft de wet sinds 1 januari 2015 wel een verplichting om goed te kijken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk om het gezin te ondersteunen. Wordt hulpverlening gestart in het kader van de ondertoezichtstelling (of in een preventieve fase) dan wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden om de problemen binnen het eigen netwerk op te lossen. Ondersteunend daaraan is de nieuwe verplichting in de wet om waar mogelijk een familiegroepsplan op te stellen. Die verplichting is in de wet opgenomen na aanneming van het amendement Voordewind en Ypma,¹³⁰ en komt voort uit de gedachte dat burgers in veel gevallen 'zeer wel in staat (zijn) verantwoordelijkheid te nemen voor problemen in de eigen familie of vriendenkring'.¹³¹ Betrokken familieleden en anderen uit het sociale netwerk stellen dan een plan van aanpak op dat er toe moet leiden dat de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige wordt weggenomen.¹³² Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat een buurman het kind elke ochtend naar school brengt om zo spijbelgedrag een halt toe te roepen. Lukt het niet om samen met het netwerk een plan van aanpak op te stellen, dan stelt de Gecertificeerde Instelling, die de ondertoezichtstelling uitvoert, zelf een plan van aanpak op.¹³³ Hiermee wordt – in overeenstemming met kinder- en mensenrechten-documenten – derhalve verplicht dat eerst goed is gekeken naar de mogelijkheden om de problemen van het kind binnen het eigen netwerk op te lossen, voordat door de jeugdbeschermingsautoriteiten een plan wordt opgelegd.

8.4.4.2 Minder ingrijpende middelen bekeken door de verzoekers

Ook in de in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, en in de kaders van de Raad voor de Kinderbescherming, wordt gekeken naar de vraag of er ook minder ingrijpende middelen voorhanden zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft aan dat wanneer de afweging tussen ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en de opvoedingscapaciteiten van de ouder een uithuisplaatsing zouden kunnen rechtvaardigen, eerst nog moet worden gekeken naar stabiliserende en destabiliserende factoren, in en om het gezin. De opvoeding en verzorging van het kind bevindt zich volgens de richtlijn immers niet in een vacuüm.¹³⁴ Door ondersteuning van het sociale netwerk kan dan mogelijk de uithuisplaatsing voorkomen worden. Ook kan het zijn dat juist sprake is van destabiliserende factoren, zoals huiselijk

130 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83 (Amendement Ypma en Voordewind).

131 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83 (Amendement Ypma en Voordewind), p. 3.

132 Artikel 4.1.2 Jeugdwet.

133 Artikel 4.1.3 Jeugdwet.

134 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 36.

geweld of financiële problemen. Ondersteuning op die gebieden kan er dan voor zorgen dat de situatie niet dusdanig uit de hand loopt dat een uithuisplaatsing noodzakelijk is.¹³⁵ Voordat tot een uithuisplaatsing kan worden overgegaan moet daarom worden beoordeeld in hoeverre de opvoedingsrelatie met behulp van de het sociale netwerk voldoende in balans kan worden gebracht én of de verwachting is dat dit binnen een half jaar zal lukken.¹³⁶ De *Richtlijn Uithuisplaatsing* is derhalve in overeenstemming met het vereiste te kijken naar minst ingrijpende middelen. Het vereist immers dat wordt gezocht naar lichtere middelen om het gestelde doel ter bereiken en koppelt een duidelijke termijn aan dit vereiste. Het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging op een andere manier dan uithuisplaatsing, moet binnen een half jaar te realiseren zijn. Is het reeds duidelijk dat een uithuisplaatsing aan de orde is, dan stelt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* nog een ultieme subsidiariteitseis, waarbij gekeken moet worden of de dreigende uithuisplaatsing kan worden voorkomen door een gerichte interventie in te zetten.¹³⁷

Ook het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming geven afwegingen die zien op de vraag of de minst ingrijpende maatregelen zijn ingezet. In zowel het Kwaliteitskader als het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming wordt aangegeven dat moet worden gekeken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk.¹³⁸ Het Protocol voegt daar nog aan toe dat ook gekeken moet worden naar de mogelijkheden van ouders en minderjarige om hulp te accepteren en te benutten, ook met het oog op de hulpverleningsgeschiedenis.¹³⁹

8.5 DE MENING VAN DE MINDERJARIGE IN DE BESLUITVORMING

In het voorgaande zijn de vier inhoudelijke criteria die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan de beslissing tot uithuisplaatsing besproken. Omdat bij de beoordeling van die criteria de belangen van het kind steeds het uitgangspunt vormen, zal de mening van het kind ook altijd onderdeel moeten uitmaken van de besluitvorming (zie par. 3.7). De nationale wet verplicht de kinderrechter om voorafgaand aan de beslissing tot uithuisplaatsing de minderjarige te horen.¹⁴⁰ Nergens in de wet staat echter dat de mening van het kind ook inhoudelijk onderdeel van de belangenafweging van de kinderrechter dient te zijn, ofwel dat de mening van de minderjarige onderdeel moet zijn van de motivatie in de beschikking. De wettelijke verplich-

135 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 36.

136 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 37-38.

137 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 40.

138 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder G en I en Protocol *Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

139 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

140 Artikel 809 Rv.

ting richt zich dus met name op het procedurele vereiste dat het kind moet worden gehoord, maar niet op het inhoudelijk vereiste dat de mening van het kind ook daadwerkelijk moet worden meegewogen in de beslissing. In de praktijk blijkt dan ook dat de mening van het kind vrijwel geen rol speelt in de motivering van de uitspraak.¹⁴¹ Dat staat haaks op kinder- en mensenrechten nu het recht op participatie daarin meer omvat dan louter een procedureel criterium. In het licht van kinder- en mensenrechten valt het dan ook aan te bevelen om in de wetgeving een verplichting op te nemen waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke rol de mening van het kind heeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming.

In het verzoek tot uithuisplaatsing is meer aandacht voor de mening van het kind in het besluit. De raad vermeldt volgens het eigen Kwaliteitskader de mening van de minderjarige in het rapport of voegt dat als bijlage toe.¹⁴² De *Richtlijn Uithuisplaatsing* noemt expliciet dat de minderjarige zoveel mogelijk moet worden betrokken bij de te nemen beslissing.¹⁴³ Daarbij wijst de richtlijn op gedragswetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat participatie van minderjarige in de besluitvorming de veiligheid en het welzijn van de minderjarige vergroot.¹⁴⁴ De richtlijn stelt daarbij geen leeftijdsgrens. Er moet passend gewicht worden gehecht aan zijn mening.¹⁴⁵ De jeugdprofessional moet achteraf uit kunnen leggen aan de minderjarige op welke wijze rekening is gehouden met de mening van het kind bij de besluitvorming.¹⁴⁶

Dat in het verzoek aandacht is voor de mening van het kind hangt mogelijk samen met de wetgeving. Op grond van art 799a lid 2 Rv moet het verzoekschrift vermelden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat zijn reactie daarop was. Waarom een dergelijke verplichting niet is opgenomen ten aanzien van de beslissing van de kinderrechter is mij niet duidelijk. Juist een dergelijke verplichting ondersteunt naleving van het recht van het kind om niet alleen gehoord, maar ook serieus genomen te worden.

8.6 IN HOEVERRE IS DE GROND VOOR UITHUISPLAATSING IN OVEREENSTEMMING MET KINDERRECHTEN?

Volwassenen houden van cijfers, zo stelt Antoine de Saint-Exupéry in het begincitaat van dit hoofdstuk. Cijfers bieden immers de illusie van een concreet houvast. Ook bij beslissingen over de uithuisplaatsing wordt gezocht naar

141 Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

142 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI onder B.

143 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

144 Vis e.a. 2011, aangehaald in *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

145 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.

146 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49.

concrete uitgangspunten om antwoord te geven op de vraag of een uithuisplaatsing noodzakelijk is. Er is daarom een veelheid aan wet- en regelgeving beschikbaar waarin kaders wordt gesteld aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Bij besluitvorming over de vraag of de minderjarige uit huis geplaatst moet worden lijken drie verschillende beoordelingskaders te worden gebruikt. Op grond van het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming is het noodzakelijk om in te grijpen wanneer de veiligheid van de minderjarige in het geding is. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* die zowel door medewerkers van de Gecertificeerde Instelling, als door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming gebruikt wordt, stelt de ontwikkeling van het kind centraal. De rechtsgrond in het BW stelt echter dat de uithuisplaatsing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid. Omdat de uithuisplaatsing een maatregel is in het kader van de ondertoezichtstelling, zal de noodzaak daarbij gericht moeten zijn op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling.

Deze veelheid aan criteria voor de uithuisplaatsingsbeslissing biedt de illusie dat een duidelijk antwoord kan worden verkregen op de vraag of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Toch zijn niet alle criteria uit kinder- en mensenrechten duidelijk verankerd in de wet. Dat maakt pleegkinderen extra kwetsbaar. In een context waar verschillende meningen en belangen een rol spelen, is het immers gemakkelijk om aan de mening en belangen van het kind voorbij te gaan. Dat geldt te meer wanneer het kind zelf niet (apart) wordt vertegenwoordigd in de procedure.

Uit het voorgaande blijkt dat door een aantal veranderingen in de wet- en regelgeving de rechten van kinderen bij de uithuisplaatsingsbeslissing beter beschermd zouden kunnen worden. Dat betekent mijns inziens niet dat er *meer* criteria gesteld moeten worden aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Juist de vraag wat een juiste opvoeding is kan niet van overheidswege worden vastgelegd in wet en regelgeving. Aan de beperkte rechtszekerheid voor het kind die dit met zich mee brengt kan echter tegenwicht worden geboden door de rechten van het kind centraal te stellen in de besluitvorming.

Allereerst dient in de wet een verplichting te worden opgenomen om zowel in het verzoekschrift als in de beschikking het *doel* van de uithuisplaatsing op te nemen. Als het doel niet duidelijk is, kan immers ook niet geoordeeld worden of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Juist omdat de uithuisplaatsing alleen kan worden gerechtvaardigd wanneer deze plaatsing noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind, dient steeds in het specifieke geval geconcretiseerd te worden wat nu precies de belangen van het kind zijn, en welk doel derhalve wordt beoogd met de uithuisplaatsing. Alleen dan kan immers worden beoordeeld of het voor het bereiken van dit doel ook noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot het doelmatigheids criterium. Om de uithuisplaatsing te kunnen

rechtvaardigen is het immers vereist dat er een gereede verwachting is dat de uithuisplaatsing een positief effect heeft op de ontwikkeling van het kind en derhalve bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelen. Dit vereiste kan alleen zinnig worden beoordeeld als duidelijk is wat precies die doelen zijn.

Een tweede noodzakelijke verandering ziet erop dat de reden van de uithuisplaatsing moet zijn gelegen in de rol *van ouders* bij het beschermen van de belangen van hun kind. Dat betekent niet dat ouders verwijtbaar gehandeld moeten hebben. Zowel bij de wetswijziging in 1995 als die in 2015 is ervoor gekozen om geen schuld criterium aan de grond voor de ondertoezichtstelling toe te voegen. Die keuze is te rechtvaardigen vanuit kinderrechtensperspectief, nu het gaat om de vraag of de ouders het belang van het kind voldoende kunnen beschermen. Lukt het ze niet, ongeacht de vraag of ze daar nu schuld aan hebben of niet, dan heeft de lidstaat een verplichting om de rechten van het kind te beschermen. Desalniettemin is het wel van belang om in de rechtsgrond ook expliciet te maken dat de uithuisplaatsing draait om de rol die ouders spelen bij het beschermen van het belang van het kind. Wanneer de reden van een uithuisplaatsing niet is gelegen in het handelen (of nalaten) van de ouders, dan is de verwachting niet gerechtvaardigd dat een scheiding van kinderen en hun ouders de problemen op kan lossen. In zo'n geval is dan niet voldaan aan het onder kinder- en mensenrechten vereiste noodzakelijkheids criterium.

Een derde wijziging van de rechtsgrond zou mijns inziens gelegen moeten zijn in het verruimen van het subsidiariteitsvereiste. Dat subsidiariteitsvereiste is bij de laatste wetswijziging gespecificeerd. Niet langer staat de vraag centraal of andere middelen beschikbaar zijn om de bedreiging van de ontwikkeling weg te nemen, maar de vraag of hulp voldoende geaccepteerd wordt. Hiermee is de invulling van het subsidiariteitsvereiste specifieker dan volgt uit kinderen mensenrechtendocumenten. Er hoeft slechts gekeken te worden of hulpverlening door ouders en minderjarige voldoende geaccepteerd wordt, en niet of andere middelen mogelijk een oplossing kunnen bieden. Dat knelt te meer omdat de meest geschikte vorm van hulp niet altijd beschikbaar is. Kinderen en hun ouders lijken dan gedwongen te worden een *second best option* te accepteren. De wetgever stelde in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel weliswaar dat ouders *second best* hulpverlening gemotiveerd mogen weigeren. Daarmee lijkt de wetgever echter te vergeten dat het vereiste van minst ingrijpende middelen een waarborg is die ouders moet beschermen tegen ingrijpen, en geen verplichting waar ouders aan moeten voldoen. Het subsidiariteitsvereiste ziet met andere woorden op een verplichting voor de staat om zich in te spannen om een uithuisplaatsing te voorkomen. Het is dan ook de staat, en niet de ouder(s) die moet(en) laten zien dan alles is gedaan om de uithuisplaatsing te voorkomen.

Tot slot dient gewezen te worden op de wijze waarop de mening van de minderjarige een rol speelt in de besluitvorming. Zoals in hoofdstuk 3 besproken is het recht van het kind om gehoord te worden zowel een procedureel,

als een inhoudelijk vereiste. De mening van het kind dient daadwerkelijk meegenomen te worden in de belangenafweging die wordt gemaakt en vormt dan ook een belangrijke component bij het vaststellen van de belangen van het kind. De nationale wet verplicht slechts dat het kind wordt gehoord, niet dat zijn mening wordt meegewogen in de beslissing. Artikel 809 Rv zou moeten worden aangevuld met het vereiste dat aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Hiermee kan worden gewaarborgd dat de mening van het kind daadwerkelijk onderdeel uitmaakt van het besluitvormingsproces. Bovendien impliceert een dergelijke verplichting dat in de beschikking moet worden uitgelegd op welke wijze de mening van het kind is meegenomen in de besluitvorming.

8.7 PROCEDURELE WAARBORGEN BIJ DE UITHUISPLAATSINGSBESLISSING

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het, om de belangen van het kind zorgvuldig te kunnen vaststellen cruciaal dat de uithuisplaatsing zorgvuldig wordt onderbouwd, en dan kinderen (en hun ouders) daarbij worden betrokken. De verplichting daartoe volgt eveneens uit kinder- en mensenrechtendocumenten (zie daarover par. 3.10 en 3.11). In het navolgende zal worden ingegaan op de onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing, en vervolgens op de onderbouwing van de beslissing van de kinderrechter. Daarna wordt de participatie van de minderjarige bij zowel het verzoek, als bij de beslissing door de kinderrechter besproken.

8.8 ONDERBOUWING VAN HET VERZOEK TOT UITHUISPLAATSING

In de nationale wetgeving wordt, waar het om de onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing gaat, een onderscheid gemaakt tussen de verzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming en verzoeken die tijdens een lopende ondertoezichtstelling door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend. De verzoeken van de Raad gaan doorgaans gepaard met het eerste verzoek tot ondertoezichtstelling. De verzoeken door de Raad en de Gecertificeerde Instelling worden daarom hier apart besproken.

8.8.1 Onderbouwing door de Raad voor de Kinderbescherming

Wanneer de machtiging uithuisplaatsing gelijktijdig wordt verzocht met het eerste verzoek tot ondertoezichtstelling dan zal het verzoek worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁴⁷ Om tot dit verzoek te kunnen

147 Artikel 1:265 lid 2 BW jo. artikel 1:255 BW.

komen, doet de Raad onderzoek naar de vraag of een uithuisplaatsing gelet op de veiligheid van het kind noodzakelijk is. Hiervoor heeft de Raad een Kwaliteitskader opgesteld, waarin is uitgewerkt aan welke vereisten het onderzoek moet voldoen.¹⁴⁸

Wordt de machtiging uithuisplaatsing tijdens een lopende ondertoezichtstelling verzocht, dan zal het verzoek doorgaans door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend. In dergelijke gevallen zal er al een dossier over het kind beschikbaar zijn bij de Gecertificeerde Instelling.¹⁴⁹ Er wordt dan geen nieuw raadsonderzoek opgemaakt. De onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing wordt dan door de Gecertificeerde Instelling geleverd. Anders dan het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*, ziet de *Richtlijn Uithuisplaatsing* niet zozeer op procedurele vereisten voor het nemen van de beslissing, maar vooral op de inhoudelijke afweging die gemaakt moet worden om te komen tot de beslissing om een machtiging uithuisplaatsing te verzoeken. Toch valt ook uit de *Richtlijn Uithuisplaatsing* een aantal vereisten met betrekking tot de onderbouwing van het verzoek af te leiden.

8.8.2 Het zorgvuldig verzamelen en vastleggen van informatie

Het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming vangt aan met informatievergaring. Daarbij kan de Raad verschillende personen in de omgeving van het kind raadplegen, zoals de schooljuf, de huisarts of een buurvrouw. Hiervoor moet wel toestemming worden gevraagd aan de ouders.¹⁵⁰ Personen voor wie een geheimhoudingsplicht geldt, kunnen aan die geheimhoudingsplicht voorbijgaan voor zover de verstrekte informatie noodzakelijk kan worden geacht voor de taakuitoefening van de Raad.¹⁵¹ Dit geeft bijvoorbeeld dokters of predikanten de mogelijkheid om hun zorgen te delen met de Raad

148 Daarnaast zal de Raad zich moeten houden aan de bepalingen in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. Deze richtlijn beperkt zich echter voornamelijk tot de inhoudelijke beslissing tot uithuisplaatsing.

149 7.3.8 Jeugdwet jo. 7:454 BW.

150 Weigeren de ouders toestemming dan kan de Raad voor de Kinderbescherming hieraan voorbij gaan, maar alleen als ze de ouders informeren en het besluit motiveren in het eindrapport. Ook wordt dan aan de derde medegedeeld dat de ouders geen toestemming hebben gegeven voor het opvragen van informatie bij deze persoon; zie: *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder E.

151 Artikel 1:240 BW. Deze regel geldt als uitzondering op het algemene blokkeringsrecht van artikel 7:464 lid 2 BW. Zie daarover ook Wilken 2011. Wilken wijst erop dat deze regeling alleen van toepassing is op de situatie waarin een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming naar de opvoedingssituatie plaats vindt. Voor de situatie waarin de Gecertificeerde Instelling informatie wil verkrijgen, was voorheen geen duidelijke wettelijke regeling op grond waarvan professionals voorbij konden gaan aan het blokkeringsrecht van cliënten. Inmiddels is een dergelijke regeling opgenomen in artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet.

voor de Kinderbescherming. Spreken betrokkenen bij het onderzoek onvoldoende Nederlands dan worden zij bijgestaan door een erkende tolk.¹⁵²

De verkregen informatie wordt beoordeeld door een multidisciplinair team van gedragsdeskundigen en juristen,¹⁵³ dat volgens het Kwaliteitskader van de Raad gebruikmaakt van relevante wetenschappelijke inzichten.¹⁵⁴ Uiteindelijk beslissen minimaal twee raadsmedewerkers samen over de inzet van een kinderschermingsmaatregel.¹⁵⁵ De genomen beslissing wordt weergegeven en onderbouwd in het raadsrapport. Daarin moet in heldere taal benoemd worden wat de krachten zijn binnen het gezin, welke zorgen er spelen en wat er volgens de raad concreet moet gebeuren om de zorgen weg te nemen.¹⁵⁶

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft aan dat voor de beslissing om uit huis te plaatsen informatie verzameld moet worden over de ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en over de opvoedingscapaciteiten van de ouders. Niet wordt aangegeven wie informanten kunnen zijn en in hoeverre de ouders en minderjarige toestemming moeten geven voor het opvragen van gegevens. Voor het doorbreken van het beroepsgeheim door professionals is een regeling opgenomen in de Jeugdwet. Zij kunnen, wanneer ze over informatie beschikken die noodzakelijk is ter uitvoering van de ondertoezichtstelling, deze gevraagd en ongevraagd delen met de Gecertificeerde Instelling.¹⁵⁷ Ook bepaalt de Jeugdwet algemenere zin dat bij het uitvoeren van de kinderschermingsmaatregel – in dit geval een reeds bestaande ondertoezichtstelling – rekening moet worden gehouden met de privacy van betrokkenen.¹⁵⁸

Volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* moeten conclusies, beslissingen en de onderbouwing daarvan altijd schriftelijk worden vastgelegd en moeten ouders en kinderen mondeling worden geïnformeerd over de conclusies en de argumenten hiervoor. De hulpverlener moet daarbij ook nagaan of de betrokkenen begrepen hebben welke beslissing genomen is en wat de redenen daarvoor zijn.¹⁵⁹ De uiteindelijke beslissing neemt de jeugdhulpverlener volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* nooit alleen. Voor de beslissing tot uithuisplaatsing moet minimaal een gekwalificeerde gedragswetenschapper geraadpleegd worden.¹⁶⁰

Omdat het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming, dat met name ziet op de procedure, niet van toepassing is op de besluitvorming door

152 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder C.

153 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IV.

154 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IX onder G.

155 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IV onder A.

156 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder C, E en F.

157 Artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet.

158 Artikel 7.3.13 Jeugdwet.

159 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

160 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

de Gecertificeerde Instelling, moet de Gecertificeerde Instelling het doen met de bepalingen uit de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. Daarin is weinig ruimte voor de procedurele vereisten die hierbij in acht moeten worden genomen. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of toestemming aan het kind en zijn ouders wordt vereist wanneer informatie over hen wordt opgevraagd. Dat maakt de positie van kinderen en hun ouders bij de verzoeken die door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend kwetsbaar.

8.8.3 Waarheidsvinding

Sinds 1 januari 2015 kent de wet een extra kwaliteitseis met betrekking tot de informatievergaring door de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling. In de Jeugdwet is een verplichting tot waarheidsvinding opgenomen.¹⁶¹ Op grond daarvan geldt dat de feiten in de rapportages volledig en naar waarheid aangevoerd moeten worden. De toelichting bij het amendement dat aanleiding gaf tot opname van deze bepaling in Jeugdwet geeft aan dat dit betekent dat feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de medewerkers van de betrokken instellingen van elkaar gescheiden worden.¹⁶² De bewoordingen uit het amendement – dat feiten visies en meningen van elkaar gescheiden moeten worden – zijn overgenomen in het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁶³

In de jeugdbescherming woedt al jaren een stevig debat over waarheidsvinding.¹⁶⁴ Velen wijzen erop dat het in de jeugdbescherming niet gaat om het juist vaststellen van wat er werkelijk is gebeurd (de materiële waarheid), maar om de formele waarheid – ofwel de waarheid zoals die binnen de grenzen van het proces vast is komen te staan. Huijer betoogt dat deze twee waarheidsbegrippen echter niet tegenover elkaar moeten worden gezet. De vraag is niet *of* de waarheid van belang is in het proces, maar hoe diep gegraven moet worden om elk detail boven tafel te krijgen. De waarheid speelt daarmee wel degelijk een rol in de civiele procedure, terwijl niet elk detail precies hoeft te worden vastgesteld.

De stellingname van Huijer is wat mij betreft zowel in overeenstemming met het nationale recht, als met de verplichtingen die voortvloeien uit het kinderrechtenkader. Hoewel de aard van kinderbeschermingszaken met zich meebrengt dat niet altijd gewacht kan worden met ingrijpen tot de volledige

161 Artikel 3.3 Jeugdwet. Een vergelijkbare – algemene – bepaling was overigens al wel te vinden in artikel 21 RO. Zie over deze verplichting ook HR 19 oktober 2018, NJ 2019/46.

162 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 32 (Amendement van der Burg en Bergkamp).

163 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder A.

164 Zie onder meer: Huijer 2014; Prinsen 2017; Van Zanten & Brenninkmeijer 2011; De Kinderombudsman 2013.

waarheid op tafel ligt, rust op professionals wel de plicht om zorgvuldige rapportages op te stellen waarin geen onjuistheden of onwaarheden staan. Dat in de Jeugdwet is opgenomen dat in de rapportages van de Gecertificeerde Instelling en de Raad voor de Kinderbescherming de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aangevoerd moeten worden is daarmee een belangrijke stap in de goede richting. Datzelfde geldt voor de aanwijzing in het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming om feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de Raad voor de Kinderbescherming helder van elkaar te scheiden.¹⁶⁵ Desalniettemin bestaan er nog altijd twijfels over de juistheid van stukken die worden aangeleverd door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling. Daarom is in 2017 een motie aangenomen in de Tweede Kamer als gevolg waarvan wordt onderzocht of een onafhankelijke onderzoeksrechter moet worden ingezet die onderzoek moeten doen naar de vraag of de feiten in de rapportages van de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling daadwerkelijk kloppen. Reden hiervoor is dat de kinderrechter dit volgens de Kamerleden niet effectief toetst.¹⁶⁶ Uit de tussenevaluatie herziening kinderbeschermingsmaatregelen komt echter naar voren dat de kinderrechters de instelling van een onafhankelijke onderzoeksrechter niet als oplossing zien voor de problemen omtrent waarheidsvinding. De problemen rondom waarheidsvinding worden wel herkend door de kinderrechters, hoewel zij de afgelopen jaren ook verbetering hebben gezien, met name in de rapportages van de Raad voor Kinderbescherming.¹⁶⁷ De Raad en de Gecertificeerde Instellingen hebben om de waarheidsvinding te verbeteren inmiddels een landelijke richtlijn opgesteld en hun personeel getraind in het volledig en naar waarheid aanvoeren van de feiten.¹⁶⁸

8.8.4 De informatie waar de kinderrechter zijn uitspraak op moet baseren

Welke stukken de kinderrechter tot zijn beschikking heeft wordt bepaald door de vraag wie het verzoek indient. Voor alle verzoeken geldt dat een plan van aanpak moet worden ingediend. Als er al een ondertoezichtstelling loopt moet er ook een verslag worden ingediend van het verloop van de ondertoezichtstelling en een afschrift van de beschikking tot ondertoezichtstelling.¹⁶⁹ Dient

165 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder A.

166 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 568.

167 Lünemann e.a. 2018, p. 42.

168 Zie daarover ook Friele e.a. 2018, p. 69 (Eerste evaluatie Jeugdwet).

169 Daarnaast dient ook een overzicht van de adresgegevens van alle belanghebbenden, zo mogelijk ondersteund met een BRP-uittreksel overlegd te worden. Zie *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* par. 2.4.5. Bij lopende ondertoezichtstelling zal het doorgaans de Gecertificeerde Instelling zijn die het verzoek indient. Dat neemt niet weg dat ook de Raad voor de Kinder-

de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek in, dan zal de Raad onderzoek moeten hebben gedaan en ook een verleningsbeslissing van de Gecertificeerde Instelling moeten overleggen.¹⁷⁰ Dient de Gecertificeerde Instelling het verzoek in dan worden deze stukken niet overlegd. De Gecertificeerde Instelling zal daarentegen al enige tijd in het gezin betrokken zijn, en daardoor meer zicht hebben op de situatie van het kind binnen het gezin.

8.8.4.1 Geen indicatiebesluit meer

Onder de wetgeving zoals die gold voor 1 januari 2015 diende bij het verzoek tot uithuisplaatsing ook een indicatiebesluit overlegd te worden. In dat indicatiebesluit moesten de problemen in het gezin worden beschreven en de mogelijke oorzaken daarvan. Ook moest in het indicatiebesluit worden aangegeven welke zorg nodig was, wat het doel van die zorg was, de geldigheidstermijn van het indicatiebesluit en moest het een advies bevatten over wie de zorg zou kunnen verlenen.¹⁷¹ Het indicatiebesluit omvatte zo belangrijke informatie op basis waarvan de kinderrechter de rechtmatigheid van de inbreuk op het familieleven kon toetsen.¹⁷² Het Hof Arnhem overwoog in 2012 dan ook dat het indicatiebesluit de grondslag was waarop de kinderrechter beslissingen nam.¹⁷³

In de huidige wetgeving is het indicatiebesluit komen te vervallen. Daarvoor is in de plaats de verleningsbeslissing gekomen. Deze hoeft echter alleen te worden overlegd wanneer de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek indient. Anders dan het indicatiebesluit zijn bovendien aan de verleningsbeslissing geen duidelijke en concrete vereisten gesteld, behalve dat deze moet voldoen aan de zorgvuldigheidsnormen van de Awb. Dat houdt in dat de gemeente het besluit zorgvuldig en goed voorbereid moet nemen en dat beslissing duidelijk wordt gemotiveerd.¹⁷⁴ In een uitspraak van de Raad van State is uitgelegd wat deze eisen concreet betekenen voor beslissingen over het verlenen van jeugdhulp.¹⁷⁵ Volgens de Raad van State moet de gemeente, wanneer zij een hulpvraag binnen krijgen, eerst vaststellen wat deze hulpvraag precies inhoudt. Vervolgens moet gekeken worden of daadwerkelijk sprake is van problemen. Is dat het geval dan zal moeten worden beoordeeld welke jeugdhulp – gelet op de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige – noodzakelijk is om ‘gezond en veilig op te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaamheid om in de maatschappij te participeren’. Is eenmaal

bescherming de mogelijkheid heeft om tijdens een ondertoezichtstelling een verzoek in te dienen.

170 Artikel 1:261 lid 2 BW.

171 Artikel 6 Wet op de Jeugdzorg *vervallen*.

172 Zie hierover De Vroom-Cramer 2014.

173 Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742, r.o. 4.2.

174 Artikel 3:2 jo. artikel 7:12 Awb jo. artikel 3:46 Awb.

175 Centrale Raad van Beroep 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

vastgesteld welke hulp noodzakelijk is, dan zal eerst bekeken moeten worden of binnen het eigen netwerk die hulp en steun geboden kan worden. Is dat niet het geval dan dient de gemeente een voorziening te verlenen. Voor beantwoording van voorstaande vragen is het volgens de gemeente daarbij noodzakelijk dat een deskundige wordt geraadpleegd.¹⁷⁶

De rechter zou op basis van de gemotiveerde verleningsbeslissing dus moeten kunnen beoordelen waarop de beslissing over het toekennen van jeugdhulp in de vorm van een plaatsing in een pleeggezin is gebaseerd en welke deskundigen hierbij zijn geraadpleegd. De besluitvorming over de noodzakelijkheid van de maatregel is in dit geval echter door de Raad voor de Kinderbescherming verricht, terwijl de gemeente met de verleningsbeslissing slechts laat zien dat zij pleegzorg beschikbaar willen stellen voor deze minderjarige. Daarom is het maar de vraag of aan het afgeven van de verleningsbeslissing door de gemeente nog een zelfstandig grondig besluitvormingsproces voorafgaat. Hoewel Bruning bepleit dat de kinderrechter gehouden is om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te betrekken in zijn beoordeling van het verzoek,¹⁷⁷ lijkt er in de rechtspraak nog weinig aandacht voor de inhoud van de verleningsbeslissing bij het verzoek tot uithuisplaatsing.¹⁷⁸ Bruning stelt dan ook dat: 'een meerderheid van de kinderrechters hun taak de rechtmatigheid van de beslissing tot uithuisplaatsing bij wijze van voorvraag te toetsen, heeft verzaakt'.¹⁷⁹ Bruning, Liefwaard en Vlaardingerbroek wijzen er dan ook terecht op dat met het vervallen van het indicatiebesluit een belangrijke kwaliteitseis bij verzoeken tot uithuisplaatsing is verdwenen.¹⁸⁰

De kinderrechter heeft zodoende een beperkter aantal stukken tot zijn beschikking om de beslissing te onderbouwen. Met het indicatiebesluit moest aan de kinderrechter duidelijk worden gemaakt waarom deze zorg noodzakelijk was om het beoogde doel te kunnen bereiken. Nu kan deze informatie weliswaar worden opgenomen in het verzoekschrift, maar de kinderrechter heeft minder grond om deze onderbouwing alsnog te verlangen van de Gecertificeerde Instelling.¹⁸¹ Dit terwijl het voor de Gecertificeerde Instelling minder

176 Centrale Raad van Beroep 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, par. 4.3.1.

177 Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 3.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019). Zie hierover ook CRvB 19 juni 2019 ECLI:NL:CRVB:2019:2031, waarin de CRvB oordeelt dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest dat de bestuursrechter oordeelt over besluiten tot uithuisplaatsing omdat deze bevoegdheid aan de kinderrechter toekomt.

178 Zo ging de rechtbank Noord-Nederland er bij het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing aan voorbij dat de Raad een verleningsbeslissing van de verkeerde gemeente had overlegd, die daarbij ook onjuist was ondertekend; zie Rechtbank Noord-Nederland 27 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6292. Zie daarover ook Pieters & Van Teeffelen 2016.

179 Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 3.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

180 Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 424.

181 Zoals bijvoorbeeld in Hof Arnhem 7 juni 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW8290 en in Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742.

duidelijk is aan welke vereisten de onderbouwing van het verzoek moet voldoen. Dat is in combinatie met de zorgen over waarheidsvinding in de jeugdbescherming in het licht van de kinder- en mensenrechten reden voor zorg over de onderbouwing van uithuisplaatsingsbeslissingen.

8.8.4.2 Overige informatie die de kinderrechter ontvangt

Naast de verzoeker van de machtiging uithuisplaatsing hebben ook belanghebbenden de mogelijkheid de rechter te informeren alvorens hij zijn beslissing neemt. Wie dat zijn, wordt vastgesteld na ontvangst van het verzoek door de rechtbank. De wet geeft aan dat belanghebbenden degenen zijn op wiens rechten en plichten de zaak rechtstreeks van toepassing is. Deze formulering is in 1994 in de wet opgenomen in artikel 798 Rv om de 'in beginsel ruime kring van belanghebbenden enigszins te beperken'.¹⁸² Waar het om gaat is dat de rechten en verplichtingen waar de zaak om draait *rechtstreeks* betrekking hebben op de persoon van de belanghebbende. Sympathie voor de zaak is niet voldoende, zo stelt de Memorie van Toelichting.¹⁸³ Dat betekent dat bijvoorbeeld de oom of tante, hoewel emotioneel betrokken, doorgaans geen belanghebbende is.

Verdere afbakening van het begrip belanghebbende is terug te vinden in de rechtspraak. De Hoge Raad gaat hierbij uit van de redenering dat de beslissing tot afgifte van een machtiging uithuisplaatsing met name de rechten en plichten raakt die voortvloeien uit het gezag, en de dagelijkse verzorging en opvoeding. Grootouders zijn zo geen belanghebbende,¹⁸⁴ en ook broers en zussen worden niet aangemerkt als belanghebbende bij de beslissing tot uithuisplaatsing van hun broer of zus.¹⁸⁵ Diezelfde redenering gaat op voor de ouder zonder gezag die het kind niet dagelijks verzorgt of opvoedt¹⁸⁶ en ook voor stiefouders of biologische ouders zonder juridisch ouderschap.¹⁸⁷

182 *Kamerstukken II*, 1991/92, 22487, nr. 3 (MvT), p. 6. Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 570 in werking getreden op 1 april 1995.

183 *Kamerstukken II*, 1991/92, 22487, nr. 3 (MvT), p. 6.

184 Hof Amsterdam 31 juli 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BY1469; Hof Den Haag, 5 juni 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:2595.

185 Hoge Raad 21 mei 2010, *NJ* 2010/397.

186 Hoge Raad 12 september 2014 ECLI:NL:2014:2665, *NJ* 2014/481. Zie hierover ook Hoge Raad 30 maart 2018 ECLI:NL:HR:2018:488, *NJ* 2018/761, waarin de Hoge Raad oordeelt dat een biologische vader zonder gezag ook geen belanghebbende is in de procedure met berekking tot gezagsbeëindiging van de moeder. Betreft het echter een beschikking waarin van beide ouders tegelijk van het ouderlijk gezag wordt beëindigd en gaat slechts een van de beide ouders (tijdig) in beroep tegen de beschikking van de rechtbank, dan is de ouder die niet in hoger beroep is gegaan wel belanghebbende in het hoger beroep van de andere ouder en heeft daarmee ook de mogelijkheid om (alsnog) incidenteel appel in te stellen. Zie daarover Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463.

187 Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:488, *NJ* 2018/267.

Ook deze ouders worden door de machtiging uithuisplaatsing niet direct geraakt in hun belangen.

In 2015 is artikel 798 Rv opnieuw aangepast. Ditmaal niet om de groep belanghebbenden te beperken, maar juist om langdurige pleegouders expliciet in te sluiten in de groep. In de huidige regeling staat nu dat de pleegouder bij wie de minderjarige ten minste een jaar of langer woont belanghebbende is.¹⁸⁸ Het Procesreglement civiel jeugdrecht geeft aan dat als belanghebbenden in ieder geval moeten worden aangemerkt de met gezag belaste ouder(s); de stiefouder die de minderjarige als behorend tot zijn gezin samen met de verzorgende ouder opvoedt; de minderjarige van twaalf jaar of ouder of de minderjarige die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen en de perspectief biedende pleegouder die minderjarige een jaar of langer verzorgt en opvoedt. Opvallend is dat het procesreglement aldus een aanvullend vereiste stelt aan het aanmerken van pleegouders als belanghebbende, namelijk dat het de bedoeling is dat de minderjarige in dit gezin blijft wonen.

Belanghebbenden ontvangen een oproep voor de zitting, het verzoekschrift en de daarbij overgelegde stukken. Ook ontvangen zij een afschrift van de beschikking (ook als ze niet aanwezig waren op de zitting) en informatie over het instellen van hoger beroep. Daarnaast hebben alle belanghebbende de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen. In dat verweerschrift kan ook een zelfstandig verzoek worden opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld in het verweerschrift worden verzocht om een bijzondere curator voor de minderjarige te benoemen.¹⁸⁹ Het verweerschrift kan tot de aanvang van de behandeling ter zitting worden ingediend. Als de kinderrechter dit toestaat, kan het verweerschrift ook tijdens de zitting worden ingediend.¹⁹⁰

De kring van belanghebbenden bij de uithuisplaatsing is dus zeer beperkt en ziet met name op de ouder(s) en het kind. Voor hen geldt dat zij betrokken moeten worden in het proces, informatie moeten ontvangen en hun mening moeten kunnen geven. Dit betrekken zorgt ervoor dat de kinderrechter een helder beeld krijgt van de zaak, maar helpt de kinderrechter ook een zorgvuldige afweging te maken van de impact van de beslissing op het kind en zijn ouders. Dat echter naast de ouders en het kind zelf, de broers en zussen niet als belanghebbende gezien worden in de procedure is in het licht van kinderen mensenrechten opmerkelijk. De gevolgen daarvan zullen worden besproken onder par. 8.9.3.1.

188 Artikel 798 Rv.

189 Artikel 1:250 BW. Zie bijv. Rechtbank Oost-Brabant 2 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1876.

190 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 3 en artikel 282 Rv.

8.8.5 De onderbouwing van de beslissing in het licht van kinderrechten

Bij de beslissing om een kind uit huis te plaatsen staan zijn belangen centraal. Zoals is bepleit in hoofdstuk 2 is het – juist bij deze beslissing – cruciaal dat deze belangen zorgvuldig worden onderbouwd met relevante en op waarheid gebaseerde informatie. Pleegkinderen (en andere kinderen die worden gescheiden van hun ouders) kunnen er immers niet altijd op vertrouwen dat hun belangen worden vertegenwoordigd door hun ouders. Daardoor zullen anderen uit naam van de overheid de belangen van het kind invullen. Deze personen kennen het kind niet of nauwelijks. Bovendien hebben andere betrokkenen in de zaak veel meer gelegenheid dan het kind om hun visie op de situatie naar voren te brengen. Juist in dergelijke zaken worden de feiten dan ook gemakkelijk overschaduwd door allerlei meningen over de belangen van dit kind.

Bij het vaststellen van de belangen van het kind moet, zoals vastgesteld in hoofdstuk 2, naast de rechten en mening van het kind ook gedragswetenschappelijke kennis worden meegenomen. Het is niet in algemene zin vast te stellen welke impact een beslissing in een specifieke casus heeft op de ontwikkeling van het kind. De gedragswetenschappelijke kennis van kinderrechters is bovendien doorgaans beperkt. Juist door van jeugdbeschermers te verlangen dat zij de beslissing zorgvuldig onderbouwen, kan de kinderrechter de beslissing toetsen.

Aan de onderbouwing van de beslissing worden in kinder- en mensenrechten, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, duidelijke eisen verbonden.¹⁹¹ De beslissing om het kind uit huis te plaatsen moet worden genomen door gekwalificeerde en geschoolde professionals,¹⁹² de relevante feiten moeten worden vermeld¹⁹³ en ook moet deze informatie op waarheid zijn gebaseerd.¹⁹⁴ Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is.¹⁹⁵

191 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.12 en 8.13. EHRM 8 juli 1987, appl. no. 9749/82 (*W. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 62; EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 (*Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 138.

192 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

193 EHRM 13 juli 2000, appl. nrs. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië*) par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba 2010, p. 16.

194 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 (*Havelka tegen Tsjechië*), par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 (*Wallova en Walla tegen Tsjechië*), par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 58.

195 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

Gebleken is dat op de uithuisplaatsingsbeslissing twee verschillende kaders van toepassing zijn. De Raad zal zijn eigen Kwaliteitskader raadplegen en daarnaast ook gebruikmaken van hetgeen is bepaald in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. De Gecertificeerde Instelling heeft alleen de eigen richtlijn, aangevuld met enkele algemene bepalingen in de Jeugdwet over de privacy van betrokkenen. Die richtlijn ziet vooral op de inhoudelijke afweging, maar biedt weinig procedurele waarborgen. Dat maakt dat betrokkenen kwetsbaar zijn bij verzoeken door de Gecertificeerde Instelling. De Gecertificeerde Instelling is bijvoorbeeld niet gebonden aan specifieke regelgeving over het raadplegen van betrokkenen. Ook is niet duidelijk in hoeverre zij voor het raadplegen van betrokkenen toestemming nodig hebben van de ouders of het kind.

Het probleem dat feiten gemakkelijk worden overschaduwd door meningen in procedures over de uithuisplaatsing heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. De discussie ging dan steeds over waarheidsvinding. Door opname van artikel 3.3 in de Jeugdwet, zijn hulpverleners nu verplicht om feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de medewerkers van de betrokken instellingen van elkaar gescheiden te houden. Dat aangevoerde informatie op waarheid gebaseerd moet zijn, lijkt mij ook in het licht van kinderrechten een minimale invulling van het vereiste dat beslissingen goed onderbouwd moeten zijn. Naast juiste en relevante informatie moeten er immers ook voldoende feiten zijn om de beslissing op te kunnen bouwen. Voor verzoeken die worden ingediend door de Raad geldt dat er een recent onderzoeksrapport beschikbaar moet zijn. Dat geldt niet voor de verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling. Het gevaar dat de beslissing om een uithuisplaatsing te verzoeken is gegrond op enkele feiten en verder wordt gedragen door de onderbuikgevoelens van jeugdhulpprofessionals is in die gevallen dus groter.

Wanneer de kinderrechter een verzoek tot uithuisplaatsing wordt voorgelegd, krijgt hij enkele stukken tot zijn beschikking. Wordt het verzoek door de Gecertificeerde Instelling overlegd dan is geen verleningsbeslissing vereist. Daar waar de kinderrechter tot 2015 nog kon bouwen op het indicatiebesluit, is dat vereiste inmiddels vervallen. Voor verzoeken die worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming is weliswaar nog een verleningsbeslissing vereist, maar de wet stelt geen vereisten aan de inhoud daarvan. Het gevolg is dat niet langer wettelijk vereist is (zoals in het indicatiebesluit het geval was) dat de problemen in het gezin en de mogelijke oorzaken daarvan worden beschreven. Evenmin is verplicht dat wordt beschreven welke zorg precies nodig is, wat het doel van die zorg is en wie de zorg zou kunnen verlenen. Desalniettemin moet deze informatie volgens het Kwaliteitskader van de Raad wel worden opgenomen in het raadsrapport. Wanneer de Raad zich aan het eigen Kwaliteitskader houdt, zal de kinderrechter dus wel geïnformeerd worden over deze zaken.

Eenzelfde vereiste geldt echter niet ten aanzien van de Gecertificeerde Instelling. De Gecertificeerde Instelling hoeft geen verleningsbeslissing te

overleggen en ook wordt bij verzoeken door de Gecertificeerde Instelling geen nieuw raadsrapport opgemaakt. In de praktijk mag dan vaak informatie over de problemen in het gezin en de mogelijke hulpverlening wel worden opgenomen in het plan van aanpak, de wet- of regelgeving biedt daartoe echter geen enkele garantie. De kinderrechter heeft dan ook geen mogelijkheid om deze informatie alsnog te verlangen van de Gecertificeerde Instelling. Daarmee kan de kinderrechter voor ingewikkelde dilemma's worden geplaatst wanneer ter zitting ernstige zorgen worden beschreven door jeugdhulpprofessionals. Bijvoorbeeld wanneer weinig onderbouwing wordt geboden of niet wordt aangegeven welke hulp er na de uithuisplaatsing toe moet leiden dat de situatie daadwerkelijk verbetert. Bovendien kunnen betrokkenen wanneer zij pas ter zitting horen welke zorgen er precies zijn, zich moeilijk tegen die zorgen verweren. Met het vervallen van het indicatiebesluit is dan ook een belangrijke kwaliteitseis bij verzoeken tot uithuisplaatsing verdwenen, hetgeen een schending is van kinder- en mensenrechten.¹⁹⁶ Dat geldt in het bijzonder voor de verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling.

8.9 PARTICIPATIE VAN DE MINDERJARIGE

Bij beslissingen over de uithuisplaatsing van de minderjarige is het cruciaal dat de mening van het kind wordt betrokken bij de besluitvorming. Dat is niet alleen een procedureel vereiste, de mening van het kind maakt ook onderdeel uit van de inhoudelijke belangenafweging. In deze paragraaf zal daarom worden bekeken op welke wijze de mening van het kind wordt betrokken bij het verzoek tot uithuisplaatsing, en bij de beslissing door de kinderrechter.

8.9.1 Het betrekken van het kind bij de besluitvorming door de verzoekers

Het Kwaliteitskader van de Raad voor Kinderbescherming geeft verschillende bepalingen over hoe het kind betrokken moet worden bij het onderzoek en hoe hij (en zijn ouders) moeten worden geïnformeerd. Het *Protocol beschermings-taken* beperkt zich hier tot de bepaling dat in het beschermingsonderzoek naar voren moet komen of het kind gesproken is, of alleen geobserveerd (afhankelijk van de leeftijd). Volgens het Kwaliteitskader informeert de Raad voor de Kinderbescherming, wanneer zij een onderzoek start, de ouders en het kind over de start van het onderzoek en de verwachte duur daarvan.¹⁹⁷ Dat onderzoek kan ook starten op verzoek van de minderjarige zelf.¹⁹⁸ De minderjarige

196 Bruning e.a. 2016, p. 424.

197 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. II.

198 Bruning e.a. 2016, p. 402.

wordt gesproken, én betrokken bij het inventariseren van het sociale netwerk.¹⁹⁹ Voor het raadplegen van informanten wordt geen toestemming gevraagd aan de minderjarige, maar hij kan wel zelf verzoeken om een informant te raadplegen. Geeft de raad geen gehoor aan dit verzoek dan wordt het gemotiveerd afgewezen.²⁰⁰ Om eventuele obstakels zoals taalbarrières te overwinnen, kan gebruik worden gemaakt van een tolk. Op die manier kunnen vertaalproblemen worden voorkomen. Kinderen hebben daarnaast het recht om zich bij te laten staan door een vertrouwenspersoon.²⁰¹ Deze persoon kan zowel een bekende, bijvoorbeeld een familielid, als een professionele vertrouwenspersoon zijn.

Als de minderjarige zestien jaar of ouder is, wordt het uiteindelijke rapport eerst in concept aan hem voorgelegd. Voor jongere minderjarigen geldt een beperktere regeling. Jongeren van twaalf tot zestien krijgen hun eigen gedeelte van het conceptrapport toegestuurd. Minderjarigen jonger dan twaalf worden in een gesprek geïnformeerd over de inhoud van het rapport.²⁰² Als het noodzakelijk of gewenst is, kan ook aan de minderjarige jonger dan twaalf jaar zijn deel van het rapport worden opgestuurd. De reactie van de minderjarige wordt in het rapport opgenomen of als bijlage bijgevoegd en feitelijke onjuistheden worden aangepast. In het definitieve rapport wordt ook vermeld of de reactie tot wijzigingen in het rapport, of tot wijziging van het besluit of het advies heeft geleid.²⁰³

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* gaat ook in op het betrekken van de minderjarige bij de beslissing uithuisplaatsing. Duidelijk is dat zowel de ouders als de minderjarige zoveel mogelijk betrokken moeten worden bij de te nemen beslissing.²⁰⁴ Daarbij wordt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* gewezen op gedragswetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat participatie van de minderjarige in de besluitvorming de veiligheid en het welzijn van de minderjarige vergroot.²⁰⁵ De richtlijn stelt daarbij geen leeftijdsgrens. Er moet passend gewicht worden gehecht aan zijn mening.²⁰⁶ Ook bepaalt de richtlijn dat aan de jeugdigen altijd helder uitgelegd moet worden wat de conclusies zijn van het onderzoek naar de problemen thuis en de beschikbare hulpmogelijkheden voor hen. Daarnaast moet waar mogelijk de minderjarige worden betrokken bij het inventariseren van het netwerk en het opstellen van de doelen waaraan gewerkt moet worden om een uithuisplaatsing te voorkomen.²⁰⁷ De jeugdpro-

199 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder A en B.

200 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder E.

201 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder D.

202 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI.

203 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI onder B.

204 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

205 Vis e.a. 2011, aangehaald in *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

206 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.

207 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 53.

fessional moet achteraf uit kunnen leggen aan de minderjarige op welke wijze rekening is gehouden met zijn mening bij de besluitvorming.²⁰⁸

Zowel het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming, als de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, bieden dus een uitgebreide regeling voor het betrekken van de minderjarigen bij het onderzoek. Mocht het onderzoek aanleiding geven tot het indienen van een verzoek bij de kinderrechter, dan geeft het Wetboek van Rechtsvordering nog een aanvullende regeling. Op grond van artikel 799a lid 2 Rv moet het verzoekschrift vermelden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat zijn reactie daarop was. De verzoeker moet dan dus in kaart brengen wat de mening van de minderjarige is, en dat ook in het verzoekschrift aan de kinderrechter kenbaar maken.

8.9.1.1 Inzage in de stukken

Artikel 811 Rv geeft de minderjarige van twaalf jaar of ouder²⁰⁹ de mogelijkheid van inzage en afschrift van de door de Raad voor de Kinderbescherming overlegde stukken. Bruning, Liefwaard en Vlaardingerbroek wijzen erop dat wanneer de Raad zich aan haar eigen Kwaliteitskader heeft gehouden, de minderjarige (en zijn ouders) vermoedelijk weinig behoefte zal hebben aan deze regeling, omdat ze dan immers reeds bekend zullen zijn met de stukken.²¹⁰ De regeling voegt daarom alleen wat toe als de Raad stukken heeft achtergehouden. Deze regeling is bovendien niet van toepassing op stukken van de Gecertificeerde Instelling. De minderjarige heeft, wanneer het verzoek wordt ingediend door de Gecertificeerde Instelling, daarom geen zelfstandig recht op inzage in de stukken van de Gecertificeerde Instelling, en moet terugvallen op artikel 290 Rv. Dat artikel geeft alle belanghebbenden (en dus in beginsel ook de minderjarige; zie par. 8.9.1.1) weliswaar een recht op inzage in de stukken, maar vanwege de processuele onbekwaamheid van de minderjarige moet hij hiervoor vertegenwoordigd worden door zijn ouders.²¹¹ Het moge inmiddels duidelijk zijn dat dit juist voor pleegkinderen een belangrijke belemmering vormt om voor hun rechten op te komen.

Ook artikel 7.3.10 van de Jeugdwet geeft een regeling voor inzage in de stukken. Deze regeling heeft echter betrekking op de *uitvoering* van een kindbeschermingsmaatregel, en zal daarom met name zien op stukken die worden

208 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49.

209 Indien de rechter evenwel van mening is dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, kan de inzage geweigerd worden.

210 Bruning e.a. 2016, p. 364.

211 Zie hierover ook Bruning, Rap & Verkroost 2016. Overigens lijkt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* rekening te houden met deze beperkte mogelijkheden voor het gezin door te stellen dat 'het gezin' de mogelijkheid tot inzage in de schriftelijke stukken moet hebben. Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, pp. 6 en 51.

opgesteld nadat de kinderrechter een maatregel heeft uitgesproken. Voor de verzoeken die worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming zal deze bepaling dus weinig betekenis hebben.²¹² Desalniettemin kan de regeling in sommige gevallen grond geven om de stukken van de Raad alsnog in te zien, bijvoorbeeld wanneer de minderjarige in een eerder stadium stukken van de raad niet in heeft kunnen zien. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan zelf een beroep doen op de regeling, terwijl ten aanzien van minderjarigen jonger dan twaalf geldt dat zijn ouders dat kunnen doen.²¹³

Gaat het om een verzoek dat wordt ingediend door de Gecertificeerde Instelling dan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder op grond van artikel 7.3.10 Jeugdwet zelfstandig zijn dossier inzien, terwijl de jongere minderjarige hiervoor vertegenwoordigd moet worden door zijn ouders.²¹⁴ Daar waar artikel 811 Rv dus vooral betekenis heeft voor de verzoeken die worden ingediend door de Raad, heeft artikel 7.3.10 Jeugdwet met name betekenis waar bij verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling.

Wet- en regelgeving bieden derhalve verschillende waarborgen voor het betrekken van de minderjarige bij het voorbereiden van het verzoek tot uithuisplaatsing. Het duidelijkst is dit weergegeven in het Kwaliteitskader voor de Raad voor de Kinderbescherming dat uitgebreid ingaat op het betrekken van de minderjarige bij de besluitvorming. Hierin wordt het horen van de minderjarige niet aan een leeftijdsgrens verbonden. Het informeren wordt afgestemd op de leeftijd van het kind, bijvoorbeeld door kinderen jonger dan twaalf mondeling te informeren over de uitkomst van het raadsonderzoek. Wordt het verzoek ingediend tijdens een lopende ondertoezichtstelling dan biedt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* weliswaar veel ruimte voor de minderjarige om te participeren in de beslissing, maar verbindt het hier minder concrete vereisten aan. Er wordt vooral benadrukt dat het in het belang van de minderjarige is om hem te betrekken bij de besluitvorming. De richtlijn geeft daarbij geen leeftijdsgrens, de mening van de minderjarige moet worden betrokken in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Doordat de invulling van het betrekken van de minderjarige door de Gecertificeerde Instelling voor het grootste deel aan professionals is overgelaten, is de positie van het kind hier kwetsbaar.

212 Deze worden immers doorgaans ingediend voordat er een machtiging tot ondertoezichtstelling is afgegeven. Is er wel een lopende ondertoezichtstelling dan wordt het verzoek door de Gecertificeerde Instelling ingediend.

213 Artikel 7.3.15 Jeugdwet lid 1.

214 Artikel 7.3.15 Jw.

8.9.2 Het betrekken van de minderjarige bij de besluitvorming door de kinderrechter

Over het algemeen wordt aangenomen dat de minderjarige zelf belanghebbende is in de procedure tot uithuisplaatsing – de zaak is immers rechtstreeks op zijn rechten van toepassing.²¹⁵ Voor de minderjarigen die als belanghebbende wordt aangemerkt geldt dat de rechten die toekomen aan belanghebbenden ook op hem van toepassing zijn, zij het dat hij die rechten doorgaans niet zelfstandig kan uitoefenen vanwege zijn procedurele onbekwaamheid.²¹⁶ Als gevolg daarvan kan de minderjarige immers niet zelfstandig optreden in de procedure en derhalve geen hoger beroep aantekenen of een verweerschrift indienen. Voor het uitoefenen van deze rechten is de minderjarige derhalve aangewezen op zijn ouders of vertegenwoordiger, dan wel een bijzondere curator.²¹⁷

In deze paragraaf wordt de wijze waarop de minderjarige participeert in de beslissing uithuisplaatsing door de kinderrechter besproken. In par. 7.9.3 komen de rechtsingangen die minderjarige heeft bij de beslissing tot uithuisplaatsing aan bod.

Tijdens de zitting is de minderjarige in beginsel niet aanwezig.²¹⁸ De mening van de minderjarige speelt echter wel een rol in de besluitvorming. Ten eerste zal de kinderrechter, zoals hierboven reeds is beschreven, in het verzoekschrift kunnen vinden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat de reactie van de minderjarige hierop was.²¹⁹ Voor deze verplichting geldt geen leeftijdsgrens. Voor andere wet- en regelgeving over het horen van minderjarigen door de kinderrechter geldt wel een leeftijdsgrens, waardoor hieronder de wet en regelgeving ten aanzien van kinderen jonger dan twaalf jaar, en die ten aanzien van kinderen vanaf twaalf jaar apart worden besproken.

8.9.2.1 Twaalfminners

Minderjarigen die jonger zijn dan 12 jaar, worden niet uitgenodigd voor een kindgesprek.²²⁰ Geven zij niet zelf aan dat ze gehoord willen worden, dan

215 Zie bijvoorbeeld Bruning e.a. 2016, p. 314 waar wordt gesteld dat de minderjarige in procedures waarin zijn rechtspositie in het geding is, zeker als belanghebbende zal worden beschouwd. Overigens beperkt het procesreglement deze aanspraak tot alleen minderjarigen van twaalf jaar en ouder, *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 2.3. Deze beperking lijkt echter geen grond in de wet te vinden.

216 Artikel 1:234 lid 1 BW.

217 Artikel 1:250 BW.

218 Wel zijn er rechtbanken en gerechtshoven die bijvoorbeeld oudere minderjarigen toestaan aanwezig te zijn tijdens de zitting. Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

219 Artikel 799a Rv.

220 Artikel 809 Rv.

blijft de informatie die de kinderrechter heeft over de mening van de minderjarige dus in beginsel beperkt tot datgene dat in het verzoek wordt vermeld. Alleen wat ter zitting wordt verklaard door de ouders, of door betrokken instanties, kan eventueel nog worden toegevoegd. Geeft de minderjarige wel aan dat hij gehoord wil worden, dan kan de kinderrechter besluiten dat te doen, hij kan hier echter ook ongemotiveerd van afzien.²²¹

Gevolg van deze regeling is dat kinderen jonger dan twaalf in de procedure voor de kinderrechter vrijwel onzichtbaar zijn.²²² Vaak zullen zij überhaupt niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om de rechter te vragen om hen te horen. Zijn ze dat wel dan moeten ze een brief schrijven aan de kinderrechter, waar de kinderrechter vervolgens niet op hoeft te reageren. Daar komt bij dat minderjarigen jonger dan twaalf jaar in het Procesreglement civiel jeugdrecht niet als belanghebbenden worden aangeduid. Nu zij geen belanghebbende zijn, hebben zij ook geen mogelijkheid om (met behulp van een vertegenwoordiger) gebruik te maken de rechten van de belanghebbende, zoals inzage en afschrift en de mogelijkheid om in hoger beroep gaan. Waarom het Procesreglement twaalfminners uitsluit is niet duidelijk, de wet geeft geen grondslag voor deze uitsluiting. Het kan zijn dat bescherming van het kind de achterliggende gedachte is voor deze regeling, al zou dat getuigen van weinig vertrouwen in mogelijke vertegenwoordigers van het kind. Ook wanneer de twaalfminder immers als belanghebbende wordt aangemerkt, zal hij vertegenwoordigd moeten worden om gebruik te kunnen maken van zijn rechten als belanghebbende. Dat beperkte vertrouwen in de wettelijke vertegenwoordigers zal in veel gevallen misschien niet onterecht zijn. Toch is het opmerkelijk dat dat vertrouwen er kennelijk wel is wanneer het gaat om het vertegenwoordigen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsing in algemene zin. Het wordt immers van de ouder verwacht dat hij de belangen van de minderjarige vertegenwoordigt in de procedure omtrent de uithuisplaatsing, nu de minderjarige in deze procedures geen eigen vertegenwoordiger krijgt toegewezen.²²³

8.9.2.2 *Twaalfplussers*

Minderjarigen van twaalf jaar of ouder ontvangen van de rechtbank een oproep om gehoord te worden. De rechtbank neemt pas een beslissing nadat de minderjarige de mogelijkheid heeft gehad om mondeling dan wel schriftelijk te vertellen wat hij van de voorgenomen uithuisplaatsing vindt. Deze verplicht-

221 Artikel 809 lid 1 Rv.

222 Bruning & Van der Zon 2017.

223 Hoewel sommigen hier zullen stellen dat de belangen van het kind in de procedure (mede) vertegenwoordigd worden door de Gecertificeerde Instelling is dat juridisch onjuist nu het de ouder is die het kind vertegenwoordigt in rechten. Bovendien zou vertegenwoordiging door de Gecertificeerde Instelling het kind mijns inziens wel erg weinig rechtswaarborgen bieden, nu de Gecertificeerde Instelling in veel gevallen immers ook verzoeker zal zijn.

ting is in 1982 in de wetgeving opgenomen en sindsdien nagenoeg ongewijzigd gebleven.²²⁴ De formulering in de wet ziet vooral op de procedurele verplichting het kind te horen, niet op de wijze waarop het kindgesprek²²⁵ inhoud wordt gegeven, of de betekenis van de mening van het kind in de procedure. Ook het Procesreglement civiel jeugdrecht geeft hier slechts beperkte aanwijzingen.²²⁶ In dit reglement wordt over de invulling van het gesprek slechts gesteld dat de minderjarige in beginsel alleen met de kinderrechter spreekt, dus zonder dat daar een vertegenwoordiger of andere vertrouwenspersoon bij aanwezig is.²²⁷ Van het gesprek wordt geen proces-verbaal opgemaakt en tijdens de zitting wordt aan de andere aanwezigen kort en zakelijk medegedeeld wat de minderjarige heeft verklaard.²²⁸

De uitspraak zal echter niet altijd gemakkelijk te lezen en te begrijpen zijn voor de minderjarigen. Hoewel er onlangs enkele voorbeelden zijn geweest van uitspraken die in kindvriendelijke taal zijn gepubliceerd, betreft dat voornamelijk uitzonderingsgevallen.²²⁹ Onduidelijk is daarbij wie de uitspraak met de minderjarige bespreekt.²³⁰ In zaken waarin een bijzondere curator is benoemd, wordt er van hem of haar verwacht dat hij of zij de uitspraak bespreekt met de minderjarige.²³¹ Kinderen die niet als belanghebbende zijn aangemerkt, zullen ook geen uitspraak toegezonden krijgen.

8.9.2.3 Het kindgesprek in de praktijk

Het lijkt erop dat de minimale invulling van het kindgesprek in wet- en regelgeving tot gevolg heeft dat in de praktijk beperkt invulling wordt gegeven aan de verplichting de minderjarige te horen. Uit onderzoek blijkt dat het gemiddelde kindgesprek acht en een halve minuut duurt.²³² In overeenstemming met het procesreglement komt het bijna niet voor dat een minderjarige

224 *Kamerstukken I*, 1980/81, 16127, nr. 26 p. 1, toen nog artikel 902b Rv. In 1995 is het huidige artikel 809 Rv in de wetgeving opgenomen, dat inhoudelijk gezien gelijk was aan zijn voorganger. 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 570.

225 Bij de rechtbanken en gerechtshoven is het sinds kort gebruikelijk om niet meer te spreken van kinderverhoor maar van kindgesprek. De term kinderverhoor zou teveel geassocieerd worden met het jeugdstrafrecht.

226 Zie daarover ook Smits 2015, p. 132 ev. Voor zaken bij de gerechtshoven geldt overigens dat gewerkt wordt met een (niet openbare) professionele standaard kindgesprekken. Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

227 Tenzij de minderjarige een eigen advocaat heeft, in die gevallen mag de advocaat ook aanwezig zijn. Deze toevoeging zal in de praktijk echter vooral zien op plaatsingen in de gesloten jeugdzorg, omdat de minderjarige in die zaken een eigen advocaat krijgt toegewezen; zie *Procesreglement civiel jeugdrecht* 18e druk (april 2019), par. 7.2.

228 *Procesreglement civiel jeugdrecht* 18e druk (april 2019), par. 7.2 en 7.4.

229 Zie daarover ook: Liefwaard 2017.

230 Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

231 *Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. artikel 1:250 BW*, versie 1 april 2014, laatst bijgewerkt 14 oktober 2014, p. 10.

232 Bruning & Van der Zon 2017, p. 5.

een vertrouwenspersoon bij zich heeft om hem te steunen. Opnieuw getuigt dit van een tweeslachtige visie van de rechtbanken. Enerzijds zijn de rechtbanken terughoudend om de minderjarige te betrekken bij de zaak, anderzijds wordt het niet nodig geacht de minderjarige te ondersteunen tijdens het kindgesprek, bijvoorbeeld doordat een vriendje mee naar binnen mag. Ook de beperkte informatieverstrekking van de minderjarige bevordert de participatie van de minderjarige niet. Doordat de minderjarige slechts deels informatie mag inzien, en daarbij in sommige gevallen afhankelijk is van zijn wettelijke vertegenwoordiger, zal hij niet altijd goed op de hoogte zijn van de stukken.²³³

Daarbij komt dat het van groot belang is dat de vraag in hoeverre het kind in staat is om de gevolgen van zijn mening te overzien, apart wordt beoordeeld van de vraag wat de mening van het kind is. Alleen dan kan serieuze waarde worden toegekend aan de mening van het kind (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.3). Nu in de praktijk beide oordelen worden gegeven door de kinderrechter, is het maar de vraag in hoeverre het oordeel van de kinderrechter over de wilsbekwaamheid van de minderjarige los staat van de inhoudelijke mening van het kind.

Het hoorrecht van de minderjarige bij de uithuisplaatsingsprocedure voor de kinderrechter wordt in de nationale wet- en regelgeving vooral gezien als procedureel vereiste. Daarmee geeft de nationale wet wel een heel beperkte invulling aan het hoorrecht van minderjarige in de procedure tot uithuisplaatsing. Hoewel minderjarigen van twaalf jaar of ouder weliswaar worden gehoord voorafgaand aan de beslissing, wordt weinig moeite gedaan om kinderen voor te bereiden op het gesprek of hen te ondersteunen tijdens het gesprek. De nationale wet- en regelgeving biedt daartoe geen enkele waarborg en ook in de praktijk is hiervoor weinig aandacht. Bovendien biedt de nationale wet- en regelgeving geen enkele garantie aan het kind dat zijn mening daadwerkelijk wordt meegewogen in de uiteindelijke beslissing. De mening van het kind hoeft niet te worden opgenomen in de uitspraak en er hoeft ook niet te worden gemotiveerd op welke wijze de mening van het kind een rol geeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming. Zoals bepleit in hoofdstuk 3, verhoudt dit zich moeizaam tot kinder- en mensenrechten. Daaruit volgt immers juist dat het hoorrecht meer moet omhelzen dan alleen een procedureel vereiste dat moet worden afgevinkt. Wat mij betreft zou daarom in het Procesreglement civiel jeugdrecht opgenomen moeten worden wie het kind moet voorbereiden op het kindgesprek. Net als dat expliciet de mogelijkheid moet worden genoemd om een vriendje, vriendinnetje of een andere ondersteuning mee te nemen naar het gesprek. In artikel 809 Rv dient vervolgens te worden opgenomen dat de kinderrechter in zijn beschikking dient te motiveren op welke wijze de mening van het kind is meegenomen in de besluitvorming.

233 HR 5 december 2014, NJ 2015/57.

8.9.3 Hoe kan het pleegkind opkomen voor zijn rechten bij de beslissing tot uithuisplaatsing

De minderjarige kan niet zelf verzoeken om onder toezicht gesteld te worden en ook niet om uit huis geplaatst te worden.²³⁴ Het is ook maar de vraag of een dergelijke mogelijkheid in het belang van het kind zou zijn.²³⁵ In de procedure komt het kind dan immers recht tegenover zijn ouder(s) te staan. Juist nu de uithuisplaatsing gericht is op de hereniging van ouder en kind, lijkt het niet gewenst om ouders en kinderen op deze wijze tegenover elkaar te plaatsen. Net zomin is het gewenst om ouders een rechtsingang te geven om de uithuisplaatsing van hun kind te verzoeken. Dat neemt echter niet weg dat de minderjarige wel voldoende mogelijkheid moet hebben om bij de bevoegde instanties kenbaar te maken dat hij thuis in de problemen zit. Het informeren van kinderen over instanties waar zij aan de bel kunnen trekken is daarom van groot belang. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van de minderjarige om de Raad voor de Kinderbescherming te vragen onderzoek te doen naar zijn opvoedingssituatie.

Het is dus niet gewenst dat de minderjarige zelf zijn uithuisplaatsing kan verzoeken. Wel is het vereist dat de mening van het kind zorgvuldig wordt meegewogen (zoals bepleit in par. 8.9). Dat is niet alleen een recht van het kind zelf, het vaststellen van de mening van het kind is ook noodzakelijk om de belangen van het kind vast te kunnen stellen.

In de huidige procedure wordt de mening van het kind meegenomen door de verzoekers, en wordt in het verzoekschrift vermeld wat de reactie van de minderjarige was op het verzoek. Daarnaast wordt de kinderrechter geïnformeerd in het kindgesprek. Zoals hierboven besproken zijn er zeker kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop het kind gehoord wordt tijdens de procedure. Bepleit kan echter worden dat de inbreuk op het familieleven van het kind met zich meebrengt, dat het niet alleen noodzakelijk is dat de stem van het kind wordt gehoord, maar dat zijn rechten ook apart worden vertegenwoordigd.²³⁶ In de huidige regeling zijn het de ouders die het kind vertegenwoordigen in de procedure omtrent zijn uithuisplaatsing. Dat is echter een wonderlijke constructie nu de zaak juist draait om de zorgen over de wijze waarop

234 Zowel artikel 1:255 BW als artikel 1:265b BW noemen de minderjarige niet als verzoeker.

235 In dit hoofdstuk is eerder bepleit gesteld dat het te betreuren is dat in artikel 9 IVRK niet is opgenomen ouders en kinderen gescheiden kunnen worden wanneer kinderen zelf aangeven niet meer thuis te willen wonen. Mijns inziens betreft dat echter een andere situatie dan wanneer kinderen zelf om een uithuisplaatsing verzoeken. Het feit dat de mening van het kind grond kan vormen voor de uithuisplaatsing, is immers niet hetzelfde als de situatie waarin het kind ook daadwerkelijk zelf het verzoek tot uithuisplaatsing kan indienen.

236 Zie ook Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 4.2.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

ouders het belang van hun kind vertegenwoordigen. Ouders en kinderen zullen in de zaak over de uithuisplaatsing vaak verschillende, zo niet tegengestelde belangen hebben.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 moeten kinderen altijd een effectieve mogelijkheid hebben om voor hun rechten op te komen. Juist in kinderbeschermingsprocedures kan het dan ook van belang zijn dat kinderen apart worden vertegenwoordigd vanwege het risico dat ze anders zouden worden genegeerd in de procedure. Dat het pleegkind in de huidige procedure niet apart wordt vertegenwoordigd staat dan ook haaks op het uitgangspunt dat de rechten van het kind centraal moeten staan in de procedure.

Voor de vertegenwoordiging van kinderen in kinderbeschermingsprocedures zijn verschillende mogelijkheden te bedenken. Allereerst kan een bijzondere curator worden benoemd.²³⁷ Die kan worden aangewezen wanneer er een conflict is tussen de ouder en het kind.²³⁸ Daarmee wordt direct ook de achilleshiel van deze rechtsingang blootgelegd. Veelal wordt de kinderbeschermingsprocedure immers beschouwd als een conflict tussen de ouder(s) en de verzoeker, waardoor niet aan de grond voor het benoemen van een bijzondere curator is voldaan. De Hoge Raad stelde in 2014 nog dat de rechtsfiguur van de bijzondere curator de in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde rechten voldoende waarborgt, mits deze mogelijkheid effectief benut kan worden.²³⁹ Maar juist daar gaat het vaak mis. In 2016 werd in slechts 123 zaken omtrent gezag en voogdij een bijzondere curator toegevoegd.²⁴⁰ Enkelaar en van Zutphen wijzen er bovendien op dat de bijzondere curator een andere functie heeft dan de advocaat. De bijzondere curator stelt de belangen van het kind vast, de advocaat werkt op instructie van het kind en is zo spreekbuis van het kind.²⁴¹

Een tweede mogelijkheid biedt het toekennen van een advocaat in jeugdbeschermingsprocedures. Daarmee wordt in ieder geval gewaarborgd dat de mening van het kind duidelijk naar voren komt in procedure voor de kinderrechter. Nog altijd zal het wenselijk zijn voor de kinderrechter om het kind ook zelf te spreken. Door de aanwezigheid van de advocaat wordt beter gewaarborgd dat de mening van het kind tijdens de zitting naar voren komt. Al was het alleen omdat de minderjarige dan niet in acht en een halve minuut duidelijk hoeft te maken wat zijn mening is. Bovendien heeft de advocaat de mogelijkheid om niet alleen de mening van het kind te vertegenwoordigen, maar ook op te komen voor zijn rechten in de procedure. Daarbij dient wel

237 Zie bijv. HR 5 december 2014, NJ 2015/57. Zie ook Feiner 2015.

238 Artikel 1:250 BW.

239 HR 5 december 2014, NJ 2015/57, r.o. 3.8.

240 Hoeveel van deze zaken een uithuisplaatsing betreft is niet uit de cijfers af te leiden. Zie Raad voor Rechtsbijstand 2017, p. 181.

241 Enkelaar & Van Zutphen 2010, p. 183-185.

opgemerkt te worden dat de toevoeging van een advocaat nog niet maakt dat de minderjarige ook bekwaam is om in rechte op te treden.²⁴² De toevoeging van een advocaat lost daarmee het probleem van de processuele onbekwaamheid niet op. Anders dan de bijzondere curator, kan de advocaat de minderjarige niet vertegenwoordigen in rechte. Daarmee moet de minderjarige om aanspraak te maken op zijn rechten als belanghebbende nog altijd een beroep doen op zijn ouder(s), ofwel verzoeken om de benoeming van een bijzondere curator.

Een laatste oplossing voor de ontbrekende handelingsbekwaamheid is bepleit door De Graaf. Zij stelt voor om handelingsbekwaamheid aan minderjarigen toe te kennen die te maken krijgen met een kindbeschermingsprocedure.²⁴³ Een dergelijke regeling is ook opgenomen in de regeling omtrent plaatsing van een minderjarige in de gesloten jeugdzorg.²⁴⁴ Minderjarigen van twaalf jaar en ouder, en minderjarigen die bekwaam zijn om in rechte op te treden, worden in die procedure bekwaam geacht om in rechte op te treden. Niet duidelijk is waarom een dergelijke regeling niet ook opgenomen kan worden in de regeling omtrent de uithuisplaatsing. Blijkbaar acht de wetgever minderjarigen voor wie een machtiging gesloten jeugdzorg wordt verzocht in staat om in rechte op te treden, maar de minderjarige die in een kindbeschermingsprocedure zit niet. Dat onderscheid is moeilijk te begrijpen. Bij de plaatsing in de gesloten jeugdhulp staat weliswaar een verdergaande inbreuk op de rechten van het kind op het spel, toch staat ook bij de uithuisplaatsing een inbreuk op een fundamenteel mensenrecht op het spel. Bovendien is het voor de vraag in hoeverre kinderen hun rechten moeten kunnen uitoefenen niet bepalend hoe groot de inbreuk is die op hun recht wordt gemaakt. Van belang is slechts de vraag in hoeverre zij in staat zijn daadwerkelijk hun rechten uit te oefenen.

Kinder- en mensenrechten staan het toe om de minderjarige te beperken bij de uitoefening van zijn rechten. Die beperking betreft echter alleen de uitoefening van het recht, en niet de inhoud ervan. In kindbeschermingsprocedures is het maar de vraag in hoeverre kinderen effectief voor hun rechten op kunnen komen. Die mogelijkheid lijkt vooral benut te kunnen worden wanneer het kind dezelfde mening is toegedaan als zijn ouder, of wanneer het kind een bijzondere curator toegewezen krijgt. Beiden zullen echter vaker niet, dan wel het geval zijn in kindbeschermingsprocedures. Het toekennen van processuele bekwaamheid van de minderjarige in de procedure omtrent zijn uithuisplaatsing zou derhalve in het licht van kindrechten toe te juichen zijn.

242 Zie ook Hof Den Bosch 10 januari 2010, ECLI:NL:GHSHE:2013:BY8143.

243 De Graaf 2010a.

244 Artikel 6.1.1 lid 2 Jeugdwet.

8.9.3.1 *Kunnen broers en zussen opkomen voor hun recht op bescherming van het familieleven?*

Door de uithuisplaatsing wordt het kind gescheiden van zijn ouders, maar vaak ook van zijn broers of zussen. Broers en zussen hebben echter geen mogelijkheid om op te komen voor hun recht op bescherming van het familieleven wanneer de ouder(s) dat niet doen.²⁴⁵ De Hoge Raad gaat er bij de invulling van het begrip belanghebbende immers van uit dat de beslissing tot afgifte van een machtiging uithuisplaatsing met name de rechten en plichten raakt die voortvloeien uit het gezag, en de dagelijkse verzorging en opvoeding. Als gevolg daarvan worden broers en zussen uitgesloten als belanghebbenden. Zij hebben daarom geen rechtsingang om op te komen voor hun recht op bescherming van het familieleven met hun broer of zus.

Dat er familieleven bestaat tussen broers en zussen is bepleit in hoofdstuk 4 van dit boek. Zowel onder het EVRM als onder de kinderrechtenbepalingen kan hierover geen twijfel meer bestaan. Het uitsluiten van de broers en zussen als belanghebbenden, beperkt hen in de mogelijkheden om op te komen voor hun familieleven met hun broer of zus. Los van de vraag of deze broer of zus (indien minderjarig) vertegenwoordigd wordt, hebben zij überhaupt geen rechtsingang om te klagen over de uithuisplaatsing van hun broer of zus, wanneer zij niet als belanghebbende erkend worden. Dat is in strijd met kinder- en mensenrechtendocumenten, en dat standpunt werd eerder al ingenomen door Forder en Advocaat Generaal Wesseling-Van Gent.²⁴⁶ Het zou daarom wat mij betreft aan te bevelen zijn dat de wetgever naast de pleegouders ook de broers en zussen gaat erkennen als belanghebbenden bij de uithuisplaatsing.

8.10 CONCLUSIE

De beslissing tot uithuisplaatsing heeft vergaande gevolgen voor het kind. Met de uithuisplaatsing wordt het kind pleegkind en woont het in ieder geval tijdelijk in een ander gezin. De beslissing is dan ook aan een veelheid aan wet- en regelgeving gebonden, zowel ten aanzien van de verzoekers, als ten aanzien van de besluitvorming door de kinderrechter. Een analyse van deze wet- en regelgeving in het licht van kinderrechten laat zien dat de verzoekende instanties alle een andere reden geven voor een uithuisplaatsing, dat kan bescherming van het kind zijn of ingegeven worden door de rechten van het kind. Er is weliswaar nog weinig onderzoek naar de vraag wanneer een uithuisplaatsing het kind meer oplevert dan thuisblijven. Toch is zijn deze verschillende

²⁴⁵ Vgl. HR 21 mei 2010 ECLI:NL:HR:2010:BL7043.

²⁴⁶ Forder 2012 en Forder 2011 en de conclusie van Advocaat Generaal Wesseling-van Gent bij HR 2 mei 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL7043.

gronden zorgelijk in het licht van kinderrechten. Mijns inziens is het mogelijk om in overeenstemming met het kinderrechtenkader een wettelijke regeling te formuleren waarin zowel een garantie tot bescherming wordt geboden (en dus ruimte is voor verschillende visies over opvoeding), als de rechten van het kind beschermd worden.

In hoofdstuk 7 is een stappenplan vastgesteld voor het nemen van beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief. De eerste stap daarin is erkenning van het kind als subject van rechten (stap 1). Zoals hierboven vastgesteld draait de uithuisplaatsingsbeslissing in de kern om de vraag waar het kind woont. Doorgaans wordt deze beslissing door de ouders genomen, waardoor kinderen worden beperkt bij het uitoefenen van hun rechten (stap 2). Wanneer sprake is van een uithuisplaatsing neemt de overheid de beslissingsbevoegdheid van de staat over. Het toetsingskader voor deze beslissingen wordt dan gevormd door een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind (stap 3).

Het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind

Bij de beslissing om het kind uit huis te plaatsen vormen de belangen van het kind zoals gesteld het uitgangspunt. Dat het belangrijk is om die belangen zorgvuldig in te vullen bleek, zoals besproken in paragraaf 8.2, duidelijk aan het begin van de twintigste eeuw. Na invoering van de kindervetten gingen kinderbeschermers zo enthousiast te werk dat binnen de kortste keren veel ouders uit de ouderlijke macht ontheven werden. Die ouders maakten zich in de ogen van de kinderbeschermers schuldig aan slecht of obscene gedrag. Hoewel de kinderbeschermers ongetwijfeld goede intenties hebben gehad, zal een groot aantal kinderen vooral veel schade hebben ondervonden van de scheiding met zijn ouders.

In de jaren zeventig bepleitte de commissie Wiarda een omschakeling van jeugdbescherming naar jeugdrechten. Kinderen moesten niet langer het object van bescherming zijn, maar juist een subject van rechten. Het realiseren van die wens betekent dat aan de uithuisplaatsingsbeslissing waarborgen worden verbonden. Dat vereist dat de belangen van het kind zorgvuldig worden ingevuld op basis van de rechten van het kind, gedragswetenschappelijke kennis en de mening van het kind. In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de nationale wet en regelgeving zich verhoudt tot de rechten van het kind; welke vereisten de nationale wet- en regelgeving verbindt aan de onderbouwing van beslissingen en op welke wijze de mening van het kind wordt meegenomen in de beslissing.

Mijns inziens kunnen kinderrechten in de nationale wet- en regelgeving meer centraal worden gesteld door een aantal wijzigingen door te voeren. Zoals gesteld vormen ook in de nationale wet- en regelgeving de belangen van het kind uitgangspunt voor besluitvorming. Een zorgvuldige invulling van die belangen vergt allereerst dat gekeken wordt naar de rechten van het kind.

In paragraaf 8.6 is gebleken dat door het doorvoeren van drie wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving, beter worden gewaarborgd dat de machtiging uithuisplaatsing alleen wordt afgegeven wanneer voldaan is aan het noodzakelijkheidsvereiste.

Allereerst moet het doel van de uithuisplaatsing duidelijker naar voren komen de besluitvorming door in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen dat de verzoekers moeten aangeven wat het doel van de plaatsing is. De kinderrechter zal vervolgens in de beschikking moeten vermelden welke concrete bedreiging van de minderjarige ertoe leidt dat de uithuisplaatsing noodzakelijk wordt geacht. Vervolgens moet in de grond voor de uithuisplaatsing worden opgenomen dat de uithuisplaatsing alleen gerechtvaardigd is wanneer de gestelde problemen samenhangen met het handelen (of nalaten) van de ouder(s). Een scheiding van kinderen en hun ouders zal immers logischerwijs de problemen niet oplossen, wanneer de problemen helemaal niet samenhangen met het optreden van de ouders.

Ten derde moet het subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling opnieuw geformuleerd worden als verplichting voor de staat om alle mogelijke middelen in te zetten om een uithuisplaatsing te voorkomen en niet als verplichting voor kinderen en hun ouders om hulpverlening te accepteren. Het vereiste van minst ingrijpende middelen is immers een waarborg die ouders moet beschermen tegen ingrijpen en geen verplichting waar ouders aan moeten voldoen. Door deze wijzigingen door te voeren zullen mijns inziens de rechten van het kind in materiële zin meer centraal komen te staan in de procedure.

Een tweede handvat voor het vaststellen van de belangen van het kind vereist dat gedragswetenschappelijke kennis zorgvuldig wordt meegewogen. Juridisch gezien vereist dit dat de beslissing om het kind uit huis te plaatsen moet worden voorbereid door gekwalificeerde en geschoolde professionals,²⁴⁷ dat de relevante feiten moeten worden vermeld²⁴⁸ en ook dat de aangevoerde informatie op waarheid moet zijn gebaseerd.²⁴⁹ Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is.²⁵⁰ Alleen wanneer het voor de kinderrechter helder is waar jeugdbeschermers hun conclusies op baseren, kan hij immers de beslissing toetsen. Dat maakt het mijns inziens

247 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

248 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië*) par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba 2010, p. 16.

249 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 (*Havelka tegen Tsjechië*), par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 (*Walova en Walla tegen Tsjechië*), par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 58.

250 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

noodzakelijk dat het indicatiebesluit opnieuw in wordt gevoerd ter onderbouwing van de uithuisplaatsingsbeslissing.

Een laatste cruciaal handvat voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing, vereist dat de mening van het kind wordt meegewogen. Voor het invullen van de belangen van het kind is het bovendien cruciaal dat de mening van het kind daarin wordt meegewogen. Nu hiertoe in de nationale wetgeving slechts procedurele waarborgen worden geboden, krijgt de mening van het kind geen inhoudelijke betekenis in de procedure voor de kinderrechter. Het beter voorbereiden en ondersteunen van het kind bij het gesprek zou al een forse verbetering kunnen zijn. Daarnaast zou de kinderrechter moeten vermelden op welke wijze de mening van het kind heeft bijgedragen aan de uiteindelijke beslissing. Daarom moet artikel 809 Rv, in overeenstemming met artikel 12 IVRK, worden aangevuld met de verplichting om aan de mening van het kind passend belang toe te kennen in overeenstemming zijn leeftijd en rijpheid.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?

Hoewel de belangen van het kind uitgangspunt vormen bij de uithuisplaatsingsbeslissing, is gebleken dat de wet weinig waarborgen biedt voor een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind. Dat knelt te meer nu het kind ook weinig mogelijkheden heeft om zelf voor zijn rechten op te komen. De belangen van het kind worden in de procedure vertegenwoordigd door zijn ouders. Tegelijkertijd komen de belangen van ouders in de procedure vaak niet overeen met die van hun kinderen. De procedure draait immers om zorgen van de jeugdbeschermers over de wijze waarop de ouder zijn kind beschermt en opvoedt. Om ervoor te zorgen dat de rechten en belangen van het pleegkind voldoende naar voren komen in de procedure is het wat mij betreft noodzakelijk dat kinderen in de procedure omtrent hun uithuisplaatsing separaat worden vertegenwoordigd. Bovendien zou, in overeenstemming met de regeling omtrent gesloten jeugdhulp, moeten worden bepaald dat oudere minderjarigen procedureel bekwaam worden geacht in de procedure over hun eigen uithuisplaatsing.

De afstand tussen het kind en zijn ouders

De laatste stap in het stappenplan dat is vastgesteld in hoofdstuk 7 vereist dat juist bij pleegkinderen rekening wordt gehouden met de afstand tussen ouders en kinderen, waardoor ouders niet altijd hun rol kunnen vervullen. In de nationale wet- en regelgeving wordt duidelijk erkend dat indien ouders niet in staat zijn de ontwikkeling van hun kind te bevorderen, de staat kan ingrijpen. Tegelijkertijd wordt ook erkend dat ouders een belangrijk onderdeel vormen van de identiteit van het kind, waardoor een uithuisplaatsing slechts ingezet kan worden als laatste middel. Wat echter vergeten lijkt te worden in de nationale procedure, is dat ouders ook een rol vervullen in het vertegen-

woordigen van hun kind in rechte. Nu de belangen van het kind en zijn ouder tegenstrijdig zijn in de procedure, kan niet worden verwacht dat kinderrechten op deze wijze effectief beschermd worden. Juist dat maakt de inzet van een eigen vertegenwoordiger voor het kind noodzakelijk.