



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

9 | Waar komt het kind te wonen volgens de nationale wet- en regelgeving?

9.1 INLEIDING

De beslissing waar het kind geplaatst wordt, is nauw verbonden met de vraag of de inmenging in het familieleven als gevolg van de uithuisplaatsing gerechtvaardigd kan worden. De zorg die op de nieuwe plek wordt geboden moet immers duidelijk beter zijn voor het kind, dan de zorg die hij zou krijgen als hij zou thuisblijven. Zoals is beschreven in hoofdstuk 1, paragraaf 1.6 laat gedragswetenschappelijk onderzoek zien dat dat nog niet zo gemakkelijk is. In pleeggezinnen zijn veel zorgen over de ontwikkeling van kinderen. Ook kan niet altijd een duidelijk verschil worden gevonden tussen de ontwikkeling van kinderen die wel, en kinderen die niet uit huis zijn geplaatst.¹ Een meta-analyse van Goemans en anderen wees uit dat een plaatsing in pleegzorg geen negatieve, dan wel positieve impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.² De impact die een pleegzorgplaatsing heeft op kinderen moet dan ook niet worden onderschat. Uit verschillende onderzoeken blijkt een toename van gedragsproblemen van kinderen tijdens de pleegzorgplaatsing, dit terwijl het met veel jongeren die in hun jeugd in een pleeggezin hebben gewoond niet goed gaat.³

Om deze problemen te verminderen speelt een juiste matching tussen pleegkind en pleeggezin een cruciale rol. Uit onderzoek blijkt dat een goede match tussen pleegouder en pleegkind geldt als een belangrijke voorspellende voorwaarde voor het slagen van de plaatsing.⁴ In de huidige pleegzorgpraktijk zijn er echter verschillende praktische belemmeringen voor het vinden van een juiste match tussen pleegkind en pleeggezin. Dat geldt allereerst voor het model dat in Nederland gebruikt wordt voor de matching. Voor deze matching maken de meeste pleegzorgaanbieders gebruik van een 'variabelgeoriënteerd matchingsmodel'.⁵ In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt over dit model gesteld dat de basis van dit beslissingsmodel niet duidelijk is en tot een weinig transparante besluitvorming leidt.⁶ Die conclusie komt voort uit een studie van De

1 Goemans e.a. 2016.

2 Goemans van Geel & Vedder 2015.

3 VanderFaeillie e.a. 2016, p. 358.

4 Doelling & Johnson 1990; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 144.

5 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43.

6 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42-43 en De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 145.

Maeyer, Vanderfaellie en Stroobants, die in 2013 onderzoek deden naar matching in de pleegzorg.⁷

Ten tweede zijn er simpelweg te weinig pleeggezinnen beschikbaar om aan de vraag te voldoen.⁸ Met name is er tekort aan pleeggezinnen die kinderen ouder dan 10 jaar willen opvangen, of plek hebben voor meerdere kinderen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden. Ook voor kinderen met ernstige gedragsproblemen zijn te weinig pleeggezinnen beschikbaar.⁹ Een derde praktische belemmering betreft de tijdsdruk waaronder beslissingen vaak genomen moeten worden, waardoor het lastig is om een zorgvuldige analyse te maken van de beschikbare mogelijkheden.¹⁰

Het grote belang van een juiste matching gecombineerd met de bovengenoemde praktische problemen benadrukken de noodzaak van duidelijke rechtsbescherming voor ouders en kinderen ten aanzien van beslissingen over de plek waar de minderjarige wordt geplaatst. In het navolgende zal worden bezien in hoeverre de nationale wet- en regelgeving aanleiding geeft voor beslissingen die voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het kinderrechtenkader. Om een duidelijk beeld te krijgen van de besluitvorming omtrent de pleegzorgplaatsing wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan op de bevoegdheidsverdeling: wie beslist uiteindelijk waar het kind komt te wonen? Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de vereisten uit het kinderrechtenkader, zoals die zijn besproken in hoofdstuk 4, worden gewaarborgd in het nationale kader.

9.2 WIE BESLIST WAAR HET KIND KOMT TE WONEN?

De kinderrechter geeft de machtiging uithuisplaatsing af, maar bemoeit zich in beginsel niet met de plaats waar die machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Dat heeft te maken met de grondige herziening van de kindbeschermingswetgeving die werd doorgevoerd in 1995.¹¹ Met die wetswijziging werd een einde gemaakt aan de tot dat moment bestaande dubbelfunctie van de kinderrechter, die zowel met de rechtsprekende taak, als met de uitvoering van de OTS was

7 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 145.

8 Onlangs greep Pleegzorg Nederland de nationale week van de pleegzorg nog aan om aan de bel te trekken over het grote tekort aan pleegouders. Zie daarover 'Soms zijn er helemaal geen pleegouders', *NRC Handelsblad* 29 oktober 2019.

9 Pleegzorg Nederland 2017, p. 4.

10 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 49. De signalen die erop zouden wijzen dat het aantal spoedmachtigingen na invoering van de jeugdwet sterk is gestegen zijn ook in dit licht zeer zorgelijk te noemen. Zie daarover Baracs & De Jong, 2016. Pleegzorg Nederland geeft in zijn laatste factsheet aan dat kinderen: 'lijken (...) langer thuis te blijven met ambulante hulp. Wanneer die hulp dan uiteindelijk niet toereikend blijkt en een plaatsing bij pleegouders volgt, is er veelal sprake van forse gedrags- en hechtingsproblemen'. Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 5.

11 Wet van 26 april 1995, *Stb.* 1995, 255.

belast. Velen wezen er (terecht) op dat dit systeem knelde met het recht op een onpartijdige rechter zoals onder meer vastgelegd in artikel 6 EVRM.¹²

Als gevolg van deze kritiek werd het stelsel zo gewijzigd dat de rol van de kinderrechter werd beperkt tot diens rechtsprekende taak. De rechter kan zich sindsdien alleen nog uitspreken over zaken die middels een verzoekschrift aan hem zijn voorgelegd.¹³ Na afgifte van een machtiging uithuisplaatsing, beslist de Gecertificeerde Instelling (die in 1995 nog Gezinsvoogdij Instelling werd genoemd) vervolgens hoe de uithuisplaatsing moet worden uitgevoerd. De Gecertificeerde Instelling beslist dus ook *waar* het kind komt te wonen. Toch blijft het na 1995 uiteindelijk de kinderrechter na 1995 die oordeelt over de reikwijdte van de machtiging uithuisplaatsing, zij het dat de kinderrechter steeds gebonden is aan het verzoek. De kinderrechter kan derhalve op verzoek een heel specifieke machtiging afgeven waarmee het kind alleen op één bepaalde plek kan worden geplaatst. Maar de kinderrechter kan dus ook een ruim geformuleerde machtiging afgeven waarmee de Gecertificeerde Instelling veel vrijheid krijgt om te bepalen waar het kind komt te wonen. Daarbij is het blijkens de wetsgeschiedenis de bedoeling dat de machtiging zodanig concreet is dat niet elke vorm van uithuisplaatsing erin past.¹⁴ De kinderrechter kan dus geen algemene machtiging uithuisplaatsing afgeven waarmee de minderjarige zowel in een pleeggezin, als in een instelling, als op een observatieplek geplaatst kan worden.

Vijf jaar na invoering is de nieuwe wet geëvalueerd.¹⁵ De auteurs van deze evaluatie wijzen erop dat de mogelijkheid van een specifieke machtiging lastig kan zijn voor de gezinsvoogd. Deze kan er immers toe leiden dat voor een overplaatsing tijdens de looptijd van de machtiging een nieuwe machtiging moet worden gevraagd. Tegelijkertijd kan deze nieuwe machtiging juist extra rechtsbescherming bieden voor de betrokkenen. Wanneer bijvoorbeeld de machtiging bepaalt dat het kind bij zijn grootouders gaat wonen, moet een eventuele overplaatsing worden voorgelegd aan de kinderrechter. De inbreuk op het gezinsleven die hiermee gepaard gaat, kan dan worden getoetst.¹⁶

In een enquête die werd uitgevoerd als onderdeel van de wetsevaluatie, oordeelden kinderrechters positief over de scheiding van rechtspraak en hulpverlening, waardoor zij niet meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Wel zijn ze van mening dat de regeling afdoet aan de rechtsbescherming van betrokkenen. Met name de belangen van ouders en kinderen worden volgens hen onvoldoende beschermd. In de conclusie wordt het volgende opgenomen:

12 Zie voor een overzicht van de kritiek Bruning 2001, p. 147.

13 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT).

14 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 29.

15 De Savornin Lohman e.a. 2000.

16 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 29.

'De procedures in het kader van de OTS zijn te ingewikkeld geworden voor deze doelgroep. Het informele spreekuur van de kinderrechter, zoals dat in de oude regeling bestond, is opgeheven en dit heeft geleid tot meer drempels voor betrokkenen om naar de kinderrechter te stappen. Soms is er een getrapte toegang tot de kinderrechter (tegen sommige beslissingen moet eerst bezwaar worden ingesteld bij de GVI en pas daarna beroep bij de kinderrechter) en dit alles kost te veel tijd. Op het moment dat een conflict bij de kinderrechter ligt, is de zaak vaak al geëscaleerd.'¹⁷

De wetswijziging van 1995 maakte dus een einde aan de uitvoerende taak van de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling, maar bracht wel zorgen met zich mee over de rechtsbescherming van betrokkenen.

In 2005 werd de Wet op de Jeugdzorg ingevoerd en werden de mogelijkheden voor de kinderrechter om te beslissen waar het kind werd geplaatst verder ingeperkt. Vanuit de gedachte dat de rechtspositie van betrokkenen verstrekt moest worden, werd daarnaast het indicatiebesluit ingevoerd (zie daarover ook paragraaf 8.8.4.1). De Gecertificeerde Instelling (die toen nog Bureau Jeugdzorg, en daarvoor Gezinsvoogdij Instelling heette) moet bij het verzoeken van een machtiging uithuisplaatsing een indicatiebesluit overleggen waarin staat aangegeven om welke vorm van zorg het gaat. De wet noemde categorieën, te weten: verblijf op een residentiële plek, verblijf in een pleeggezin, of een gesloten of besloten plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. De kinderrechter rest in beginsel slechts toe- of afwijzing van de machtiging voor een van deze categorieën, zonder dat hij invloed kan uitoefenen op de precieze plek van de plaatsing.

Opnieuw worden de kinderrechters bevraagd, ditmaal een jaar na invoering van de herzieningen.¹⁸ Uit deze enquête komt naar voren dat kinderrechters nog altijd positief zijn over de scheiding van de rechtsprekende en uitvoerende taak. Tegelijkertijd blijkt opnieuw dat ze hun rol te beperkt vinden om de rechtsbescherming van ouders en minderjarige voldoende te kunnen waarborgen.¹⁹

Over de vraag hoe strikt de wettelijke regeling van 2005 moet worden opgevat, verschillen de meningen. Doek en anderen stellen in hun handboek dat het vrij staat aan de rechter om op verzoek van de ouders een machtiging af te geven voor een specifiek pleeggezin, zonder dat de kinderrechter daarbij strikt gebonden is aan het indicatiebesluit. Het is in hun ogen juist de taak van de kinderrechter om bij het afgeven van de machtiging, het belang van het kind

17 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 57.

18 Verberk & Fuhler 2006.

19 Verberk & Fuhler 2006, p. 37.

een eerste overweging te laten zijn.²⁰ Een aantal gerechtshoven stelde zich eveneens op dit standpunt. Zo bepaalde het Hof Arnhem in 2010 dat de kinderrechter op grond van artikel 8 EVRM en 3 IVRK de mogelijkheid toekwam om te bepalen dat het kind bij de oma geplaatst moest worden. Dit zou namelijk een minder vergaande inbreuk op het familieleven van betrokkenen opleveren.²¹ Het Hof Den Haag beperkte een eerder afgegeven machtiging in die zin dat deze alleen bij de voormalig pleegouders ten uitvoer kon worden gelegd, nu duidelijk was dat het niet goed ging met de minderjarige in het huidige pleeggezin.²² Het Hof Amsterdam bekrachtigde een machtiging voor plaatsing van de minderjarige op een specifieke woonplek,²³ en ook het Hof Arnhem Leeuwarden stelde dat het de kinderrechter vrij stond om een verzoek van ouders om hun kind in een netwerkpleeggezin te plaatsen, te honoreren wanneer dat in het belang van het kind was.²⁴

Niet alle rechters zaten echter op deze lijn. Zo wees het Hof Den Haag een hoger beroep van een grootmoeder tegen de machtiging uithuisplaatsing af, nu het beoogde rechtsgevolg van de grootmoeder – plaatsing bij haar – volgens het Hof niet bereikt kon worden met het hoger beroep.²⁵ Het Hof achtte zichzelf hier dus *niet* bevoegd een specifieke machtiging voor plaatsing bij grootmoeder af te geven, dan wel de eerder afgegeven machtiging te beperken in die zin dat deze alleen bij de grootmoeder ten uitvoer zou kunnen worden gelegd.

Op 1 januari 2015 trad de huidige kinderbeschermingswetgeving in werking.²⁶ Ook na deze wetwijziging blijft de beslissingsbevoegdheid van de kinderrechter beperkt tot het toe, of afwijzen van het verzoek. Nu echter de plaatsingscategorieën uit de wet zijn verdwenen (verblijf residentieel, verblijf pleeggezin, en gesloten of besloten plaatsing in een justitiële jeugdinrichting), lijkt de rechter weer meer ruimte te kunnen nemen om zelf de reikwijdte van de

20 Doek e.a. 2009, p. 349-350. Inmiddels is dit boek reeds tweemaal herzien. Nu onder de huidige wetgeving echter geen indicatiebesluit meer wordt vereist, wordt deze ook niet meer (uivoerig) besproken in het boek; zie Bruning e.a. 2016.

21 Hof Arnhem 16 februari 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BL6961.

22 Hof Den Haag 12 februari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:429, *JPF* 2014/62.

23 Hof Amsterdam (nevenzittingsplaats Arnhem) 12 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5537.

24 Hof Arnhem Leeuwarden 17 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3255.

25 Hof Den Haag 11 december 2012, *JPF* 2012/171. Zie in deze lijn bijvoorbeeld ook Hof Amsterdam 4 november 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AR6614 waarin het Hof de ouders niet ontvankelijk verklaarde in hun beroep, omdat het zich niet richtte tegen de uithuisplaatsing als zodanig, maar tegen de beslissing om het kind in pleeggezin A te plaatsen. Zie ook: Rechtbank Overijssel van 5 maart 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:1470, *FJR* 2014/41.1, waarin de rechtbank een verzoek tot een machtiging voor plaatsing in pleegzorg van een minderjarige afwees nu ze zeker wilden stellen dat de minderjarige niet overgeplaatst zou worden. Er was echter geen verzoek gedaan voor plaatsing in een specifiek pleeggezin, waardoor de rechtbank zich genoodzaakt achtte de machtiging af te wijzen.

26 Wet van 14 maart 2014, *Stb.* 2014, 130.

machtiging te bepalen.²⁷ Desalniettemin zal in de verleningsbeslissing die de Raad voor de Kinderbescherming overlegt wel duidelijk moeten worden welke vorm van zorg beoogd wordt voor het kind. Wordt het verzoek ingediend door de Gecertificeerde Instelling, dan is weliswaar geen verleningsbeslissing nodig, maar moet wel worden aangegeven welke vorm van uithuisplaatsing de Gecertificeerde Instelling voor ogen heeft. Nu de kinderrechter in beginsel gehouden is zijn oordeel te beperken tot hetgeen hem wordt voorgelegd, zal de beoordelingsruimte van de kinderrechter daarmee beperkt zijn tot de in het verzoek genoemde vorm van zorg.

Desalniettemin bepleiten verschillende auteurs dat kinderrechters een verplichting hebben om de beslissing waar het kind komt te wonen (ambtshalve) te toetsen aan de rechten van het kind.²⁸ De wet geeft zelf geen toetsingskader voor beslissingen van de kinderrechter over de plek van de plaatsing. Zoals hieronder zal blijken zal de kinderrechter (of de civiele rechter in zaken over het pleegcontract) zich wel zo nu en dan moeten buigen over de vraag waar het kind is geplaatst, onder meer wanneer hem een geschil hierover wordt voorgelegd in het kader van de geschillenregeling. Het lijkt erop dat toetsing in die gevallen, bij gebrek aan wettelijke criteria, wordt opgehangen aan een invulling van de belangen van het kind.

9.2.1 De Rol van de Gecertificeerde Instelling en de Pleegzorgaanbieder

Doorgaans zal de kinderrechter een machtiging afgeven voor een bepaalde categorie zoals pleegzorg, of voor plaatsing in een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder. De gemeente wordt dan verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Daartoe sluit de gemeente contracten af met een Gecertificeerde Instelling die de maatregel in de praktijk uitvoert,²⁹ als ook contracten met aanbieders van jeugdhulp.³⁰ De Gecertificeerde Instelling bepaalt welke hulp nodig is en de gemeente heeft vervolgens weer een verplichting om die jeugdhulp te leveren.³¹ Deze verplichting van de gemeente is in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aanleiding om te stellen dat de jeugdprofessional die op zoek is naar een geschikte plek voor het kind 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (...) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld omdat er geen geschikt pleeggezin beschikbaar

27 Zie daarover ook Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek*, artikel 1:265b BW, aant. 1 (online bijgewerkt tot 17 september 2019). Overigens valt bij een korte analyse van de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl op dat in de praktijk nog wordt vastgehouden aan de categorieën uit de Wet op de Jeugdzorg.

28 Onder meer Chébtí 2015 en Feiner 2015.

29 Artikel 3.3 lid 1 Jeugdwet.

30 Artikel 2.6 Jeugdwet.

31 Artikel 3.5 jo. 2.4 lid 2 sub b Jeugdwet.

is'.³² Jeugdzorgprofessionals worden zo aangespoord om niet te snel genoeg te nemen met beperkingen in het aanbod van de gemeente.

Jeugdhulp in de vorm van een pleeggezinplaatsing wordt verzorgd door de pleegzorgaanbieders.³³ De Gecertificeerde Instelling zal dus, om een geschikt pleeggezin te vinden, contact opnemen met een pleegzorgaanbieder. Deze pleegzorgaanbieder bepaalt welk gezin uit hun bestand geschikt is voor plaatsing van het pleegkind.³⁴ Het proces waarin het pleegkind gekoppeld wordt aan het meest geschikte pleeggezin wordt matching genoemd. Hiervoor gaat de pleegzorgaanbieder te rade in het pleegzorgbestand. Daarin staan pleegouders die het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben afgerond (zie verder par. 8.3.6 over de criteria voor pleegouders). Volgens de wet let de pleegzorgaanbieder bij de selectie van het pleeggezin op de leeftijd en de problemen van de jeugdige, de samenstelling van het gezin van de pleegouder en de te verwachten duur van de plaatsing.³⁵

Met het uitgekozen gezin sluit de pleegzorgaanbieder vervolgens een contract af waarin afspraken over de plaatsing worden vastgelegd.³⁶ Hoewel het pleegcontract dus aangegaan wordt door de pleegzorgaanbieder, en deze het contract ook weer op kan zeggen, is het uiteindelijk de Gecertificeerde Instelling die verantwoordelijk is voor de plaatsing en die daarover beslist.³⁷ Het bestaan van een pleegcontract is geen voorwaarde voor het plaatsen van het kind in een gezin. Zo kan de situatie zich voordoen dat de pleegzorgaanbieder geen contract (meer) heeft met het pleeggezin, terwijl de Gecertificeerde Instelling daar toch een kind plaatst. Het pleeggezin zal dan echter geen begeleiding ontvangen door de pleegzorgaanbieder, en ook geen pleegvergoeding krijgen.

De vraag wie beslist waar het kind komt te wonen, is dus niet gemakkelijk te beantwoorden. Die onduidelijkheid wrekt zich, zoals hieronder zal blijken, met name waar het gaat om de mogelijkheden voor het kind om te klagen over de plek waar hij is geplaatst. Wel is echter duidelijk dat het uiteindelijk de staat is die verantwoordelijkheid draagt voor het beschikbaar stellen van voldoende pleeggezinnen, en dat die pleeggezinnen voldoen aan de vereisten in kinder- en mensenrechtendocumenten. In het navolgende zal worden

32 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

33 Nederland kent 28 regionale pleegzorgaanbieders; zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 1. Deze pleegzorgaanbieders organiseren de opvang van kinderen in pleeggezinnen en de begeleiding van de plaatsing. Ook geven deze aanbieders voorlichting op scholen, werven zij nieuwe pleegouders en bereiden ze nieuwe pleegouders voor op het pleegouderschap. Zie voor meer informatie over pleegzorgaanbieders de website van Pleegzorg Nederland.

34 Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.

35 Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.

36 Artikel 5.2 Jeugdwet.

37 Zie daarover ook Kramer 2016, p. 22.

besproken in hoeverre de nationale wet- en regelgeving voldoet aan deze verplichtingen.

9.3 VOORKEUR VOOR PLAATSING IN EEN GEZIN

De wet geeft sinds 2015 een voorkeur voor plaatsing van de minderjarige in een gezinsomgeving.³⁸ Die bepaling is door aanname van het amendement Ypma toegevoegd aan de Jeugdwet en komt direct voort uit artikel 20 van het IVRK.³⁹ Wanneer dit redelijkerwijs mogelijk is, moet de minderjarige op grond van deze bepaling in een gezinsvervangende omgeving worden geplaatst. Alleen wanneer dit aantoonbaar niet in het belang van de minderjarige is, mag hij of zij nog in een instelling worden geplaatst. Datzelfde wordt ook benadrukt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, waarin staat dat de voorkeur uitgaat naar een plaatsing in een gezin omdat dat de minderjarige de meeste kans op een gezonde ontwikkeling biedt.⁴⁰ Het uitgangspunt van wet- en regelgeving sluit zo naadloos aan bij de verplichtingen op grond van kinderrechten, met name de bij de verplichtingen uit de *Richtlijnen voor Alternatieve Zorg*.⁴¹

Desalniettemin is er, zoals in de inleiding reeds werd gememoreerd, al jaren een gebrek aan geschikte pleegouders, waardoor voor kinderen niet altijd een geschikte plek te vinden is.⁴² Vanuit de centrale overheid is er aandacht voor dit tekort aan pleegouders en wordt door middel van landelijke campagnes geprobeerd om nieuwe pleegouders te werven.⁴³ Daarbij valt op dat vooral aandacht is voor het werven van nieuwe pleegouders, terwijl er maar weinig aandacht is voor het behoud van bestaande pleegouders.⁴⁴ In 2016 lag de uitstroom van pleegouders op 2850 ouders.⁴⁵ Daarmee was de uit-

38 Artikel 2.3 lid 6 Jeugdwet.

39 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 80.

40 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

41 Zie artikel 20 IVRK, artikel 4 Declaration on Foster Care and Adoption, *Guidelines on Alternative Care*, par. 21; VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 34, 35 en VN-Kinderrechtencomité 2003a

42 Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 4. Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4 en Pleegzorg Nederland 2013, p. 4. Dit beeld wordt ook bevestigd door Matchingsfunctionaris Marijke Grave in een interview dat ze geeft aan het tijdschrift *Mobiel*. Daarin stelt ze: 'Ik wil altijd graag maatwerk, maar soms is het gaten vullen. Soms kun je niet anders, want dan moet je snel handelen. Eigenlijk heb je 3 of 4 gezinnen nodig voor één match en die gezinnen heb je niet'; zie Kruis 2012.

43 Zo werd in 2011 gestart met de landelijke campagne 'Ontdek de pleegouder in jezelf'. Van september 2015 tot september 2018 liep de campagne 'Supergewone mensen gezocht'.

44 Jeugdzorg Nederland e.a. 2017; *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 2357 en *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 599.

45 In totaal waren er in 2016 16.647 pleegouders actief. Hoeveel pleegouders er daarnaast nog waren die wel in het bestand stonden, maar geen pleegkind opvingen is niet duidelijk. Gezien het tekort aan pleegouders, zal dit geen groot aantal zijn. Desalniettemin valt het sommige nieuwe pleegouders nog tegen hoe lang zij moeten wachten voordat er een

stroom voor het eerst sinds 2011 hoger dan de instroom.⁴⁶ Jaarlijks stoppen bijna drieduizend ouders als pleegouders, statistisch gezien ververs zo iedere vijf jaar het gehele pleegzorgbestand. De in 2015 in de wet opgenomen voorkeur voor pleegzorg verhoudt zich lastig tot bovenstaande ontwikkelingen. Nu artikel 20 van het IVRK een duidelijke verplichting neerlegt bij de Nederlandse staat om te zorgen voor een passend aanbod aan alternatieve zorg, is het mijns inziens duidelijk dat de Ministeries meer moeten doen om pleegouderschap aantrekkelijker te maken voor pleegouders. Er moeten niet alleen nieuwe pleegouders worden geworven, maar er moet vooral ook worden gezorgd dat bestaande pleegouders behouden blijven.⁴⁷ Dat in Nederland de jeugdbescherming is gedecentraliseerd, doet niets aan af aan deze verplichting.⁴⁸ Het actieplan pleegzorg noemt een aantal zinvolle mogelijkheden ter vergroting van het pleegzorgbestand.⁴⁹ Voor andere manieren om het pleegzorgsysteem in te richten kan bijvoorbeeld gekeken worden naar Frankrijk, waar het pleegouderschap sinds 2005 wordt beschouwd als betaalde baan, met daaraan verbonden arbeidsvoorwaarden.⁵⁰

9.3.1 De plek van de plaatsing en de banden met familieleden

Voor de vraag waar het kind geplaatst wordt, moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen netwerkpleegzorg en bestandspleegzorg. Bij netwerkpleegzorg wordt de minderjarige bij pleegouder(s) uit het eigen netwerk geplaatst. Dat kan bij opa en oma zijn, maar ook bij een buurvrouw of een bevriende ouder. Bij bestandspleegzorg wordt het kind geplaatst bij een van de pleegouders uit het bestand van de pleegzorgaanbieder. In Nederland neemt, net als in andere landen, het aandeel netwerkpleegouders toe.⁵¹ Het aantal bestandspleegouders lijkt echter niet aan te sluiten bij de vraag, waardoor er te weinig pleeggezinnen beschikbaar zijn voor alle kinderen.⁵²

pleegkind bij hen wordt geplaatst. Pleegzorg Nederland stelt daarover op zijn website dat er geen kind bij een wachtend beschikbaar gezin wordt gezocht maar omgekeerd, het gezin wordt bij het kind uitgezocht. Zie hierover ook Kramer 2016, p. 16.

46 Pleegzorg Nederland 2017, p. 3.

47 Zie in dit verband bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 625. Zie ook; Ramon 2012, p. 39-46.

48 Cantwell & Holzscheiter betwijfelen zelfs of decentralisatie met het oog op de in artikel gebruikte bewoordingen wel een toegestane mogelijkheid is. Zie Cantwell and Holzscheiter 2007, p. 50.

49 Zie bijvoorbeeld de mogelijkheden die worden genoemd in het Actieplan Pleegzorg 2017/2018: Jeugdzorg Nederland e.a. 2017.

50 Zie daarover Ramon 2012.

51 Van den Bergh & Weterings 2010, p. 64; Van den Berg 2015, p. 11.

52 Van den Berg 2015, p. 11; Pleegzorg Nederland 2017, p. 4.

De wet geeft geen expliciete voorkeur voor een netwerkplaatsing, hoewel wel voor te stellen is dat plaatsing in het netwerk al besproken is bij het opstellen van een familiegroepsplan (zie hierover nader paragraaf 8.4.4.1). Met invoering van deze verplichting om eerst te kijken wat de mogelijkheden binnen de eigen familie zijn, lijken nieuwe kansen te ontstaan voor het realiseren van plaatsingen binnen het eigen netwerk.⁵³ De verplichting tot het opstellen van een familiegroepsplan ziet echter op het gehele hulpverleningstraject, en van deze mogelijkheid kan ook worden afgezien. Het opstellen van een familiegroepsplan biedt mijns inziens dan ook onvoldoende garantie dat de mogelijkheden binnen het eigen netwerk zorgvuldig worden overwogen.

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft eveneens geen duidelijke voorkeur voor een netwerkplaatsing. Reden hiervoor is dat uit gedragswetenschappelijk onderzoek evenmin een duidelijke voorkeur voor een plaatsing in het eigen netwerk volgt.⁵⁴ Volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* kunnen er redenen zijn om wel voor een netwerkplaatsing te kiezen, bijvoorbeeld omdat het kind het gezin al kent. Eveneens kunnen er redenen zijn om niet voor een netwerkplaatsing te kiezen, bijvoorbeeld omdat het netwerkpleeggezin betrokken kan raken bij problemen of conflicten in het oorspronkelijke gezin.⁵⁵ Ook de *Richtlijn Pleegzorg* geeft geen duidelijke voorkeur voor plaatsing binnen het eigen netwerk, dan wel plaatsing daarbuiten en stelt dat bij de keuze voor een gezin binnen het eigen netwerk goed gekeken zal moeten worden naar de relatie tussen ouders en pleegouders en dat tijdens de plaatsing aandacht moet zijn voor deze relatie.⁵⁶ Daarnaast wordt plaatsing binnen het eigen netwerk genoemd als een van de factoren die de kans op terugplaatsing verkleint.⁵⁷ Hier lijkt derhalve een lichte terughoudendheid ten aanzien van plaatsing binnen het eigen netwerk naar voren te komen.

Het valt op hoe zeer de richtlijnen hier leunen op beschikbaar gedragswetenschappelijk onderzoek, terwijl uit het kinderrechtenkader een duidelijke verplichting voortvloeit om eerst binnen het eigen netwerk te zoeken. Pas nadat de mogelijkheden binnen het eigen netwerk serieus zijn overwogen, kan verder worden gekeken naar andere mogelijkheden. Gedragswetenschappelijk onderzoek kan helpen om de mogelijkheden binnen het eigen netwerk goed af te wegen. Daarbij zal moeten worden beoordeeld of het in dit specifieke geval in het belang van het kind is om in een pleeggezin geplaatst te worden. Door echter de keuze tussen beide opties open te laten, bestaat het risico dat te

53 Artikel 4.1.2 Jeugdwet. Dat de mogelijkheid om een een familiegroepsplan op te stellen niet meer open staat nadat het kind al in een geschikt pleeggezin is geplaatst lijkt mij overigens gezien de nadelige gevolgen van overplaatsing voor de minderjarige terecht. Zie Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988, *FJR* 2017/33.7.

54 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015.

55 *Richtlijn Uithuisplaatsing* 2015, p. 43.

56 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 25.

57 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 35.

gemakkelijk voorbij wordt gegaan aan het recht van het kind om eerst binnen het eigen netwerk te kijken. Het uitgangspunt zou zoals bepleit in hoofdstuk 4 op grond van kinder- en mensenrechten dan ook moeten zijn dat eerst de mogelijkheden binnen de familie worden bekeken. Pas wanneer onderbouwd kan worden dat dat in dit specifieke geval niet wenselijk is, kan naar andere opties worden gezocht.

9.3.2 Broers en zussen

Veel kinderen die uit huis worden geplaatst hebben broers of zussen. In Amerikaanse studies wordt er vanuit gegaan dat ongeveer twee derde van het aantal pleegkinderen broers of zussen heeft.⁵⁸ In Nederland zijn geen precieze cijfers bekend van het aantal pleegkinderen met broers of zussen. Wel werd onlangs een motie aangenomen in de Tweede Kamer, waarin staat dat naar schatting vijftig procent van de broers of zussen die samen uit huis worden geplaatst, niet in hetzelfde pleeggezin terecht komen.⁵⁹ Nu tussen al die broers en zussen familieleven bestaat, en zij recht hebben op bescherming van dat familieleven, is de vraag of zij in hetzelfde pleeggezin worden geplaatst des te prangender. De wet gaat echter niet in op het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen. Wel besteden zowel de *Richtlijn Uithuisplaatsing* als de *Richtlijn Pleegzorg* aandacht aan deze vraag.

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* stelt dat het het beste lijkt voor broers en zussen wanneer ze samen worden geplaatst, terwijl er ook redenen kunnen zijn om broers en zussen niet samen te plaatsen.⁶⁰ De eerste reden die vervolgens wordt genoemd voor het niet samen plaatsen van broers en zussen, is dat er geen gezin beschikbaar is dat meerdere kinderen op kan vangen.⁶¹ Andere genoemde redenen zijn dat een van de kinderen een specialistische behandeling nodig heeft, dat er veel conflicten zijn tussen de broers en zussen, dat er een vermoeden is van seksueel misbruik tussen de broers en zussen of dat een van de kinderen kampt met ernstige gedragsproblemen die een bedreiging kunnen vormen voor de anderen kinderen in het gezin.⁶² Wanneer een van de kinderen een ouderrol op zich heeft genomen, beveelt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aan om de kinderen wel samen te plaatsen. Degene die de ouderrol op zich heeft genomen zou niet gestraft moeten worden voor het gedrag dat hij op zich heeft genomen door het onvermogen van zijn ouders.⁶³

58 McBeath e.a. 2014, p. 1; Hegar 2005, p. 718.

59 Kamerstukken II 2019/20, 33836 nr. 37.

60 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.

61 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.

62 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.

63 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.

De *Richtlijn Pleegzorg* is beperkter over de vraag of broers en zussen samen geplaatst moeten worden. Deze richtlijn benadrukt vooral dat onderzoeksbevindingen niet eenduidig zijn over het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen.⁶⁴ Bij de modellen die de richtlijn geeft voor het matchen van pleegkinderen met pleeggezinnen speelt de vraag wat de plaatsing betekent voor de band tussen broers en zussen dan ook vrijwel geen rol.⁶⁵

Opnieuw baseren de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* zich vooral op beschikbaar wetenschappelijk onderzoek, waardoor het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven met zijn broers en zussen nauwelijks naar voren komt.⁶⁶ Gelet op dat familieleven zou op grond van kinder- en mensenrechten het uitgangspunt moeten zijn dat broers en zussen samen worden geplaatst, tenzij dat niet in het belang van het kind is. Bij invulling van het belang van het kind kan vervolgens gedragswetenschappelijk onderzoek voor zover relevant voor dit specifieke kind een rol spelen.

In de huidige wet- en regelgeving kan te gemakkelijk voorbij worden gegaan aan de inbreuk die het apart plaatsen van broers en zussen maakt op hun familieleven. Daarbij valt op dat het niet beschikbaar zijn van woonplekken expliciet als (eerste) reden wordt genoemd om kinderen apart van elkaar te plaatsen. Dat probleem van te weinig pleeggezinnen voor broers en zussen speelt niet alleen in Nederland. Zo deed ook Pleegzorg Vlaanderen onlangs een oproep voor pleeggezinnen waar broers en zussen geplaatst kunnen worden.⁶⁷ Dat neemt niet weg dat op basis van kinder- en mensenrechten de Nederlandse overheid een inspanningsverplichting heeft om zoveel mogelijk geschikte pleeggezinnen te faciliteren. Zo kwam in hoofdstuk 4 naar voren dat het Europese Hof in de zaak *Olsson tegen Zweden* geen genoegen nam met de uitleg van de Zweedse overheid dat pleeggezinnen waar de broers en zussen samen (of dichterbij elkaar) geplaatst konden worden, ondanks inspanningen daartoe niet waren gevonden.⁶⁸ Het uitgangspunt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* dat een tekort aan plaatsingen reden is voor het apart plaatsen van broers en zussen, staat dan ook haaks op verplichtingen voortvloeiend uit kinder- en mensenrechten én met hetgeen de richtlijn bepaalt ten aanzien van andere beperkingen in het aanbod van jeugdhulp. Hierover wordt immers gesteld dat de jeugdhulpprofessional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (...) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een

64 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 48.

65 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49. Zie hierover ook Feiner 2015.

66 Feiner 2015.

67 'Tekort aan pleeggezinnen is groter dan ooit', *DeMorgen* 13 november 2019. Zie eerder 'Vlaanderen telt 4717 pleeggezinnen', *Pleegzorg Vlaanderen* 2 augustus 2017. Zie over het tekort aan pleeggezinnen in de Verenigde Staten voor broers en zussen ook Hegar 2005, p. 729.

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

rol kunnen spelen'.⁶⁹ Dat uitgangspunt zou wat mij betreft ook moeten gelden waar het gaat om het samenplaatsen van broers en zussen.

Bovendien zou dit uitgangspunt ook opgenomen moeten worden in de nationale wet- en regelgeving zodat kinderen ook een rechtsingang hebben wanneer zij zonder noodzakelijke reden gescheiden worden van hun broers of zussen (zie daarover verder paragraaf 9.5). Feiner wijst erop dat voor voorbeelden waarin de rechten van broers en zussen beter beschermd worden in wet- en regelgeving kan worden gekeken naar de situatie in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Daar zijn de rechten van broers en zussen na een uithuisplaatsing in wetgeving vastgelegd. En ook in Australië en Duitsland bestaat transparant beleid op dit gebied.⁷⁰ Ook in de Franse *Code Civil* is een bepaling opgenomen waarin staat dat bij het zoeken van een geschikte woonplaats voor het kind rekening gehouden moet worden met de banden tussen broers en zussen.⁷¹ Zo wordt de overheid steeds opnieuw gewezen op zijn inspanningsverplichting om voldoende pleeggezinnen beschikbaar te stellen.⁷² In Nederland is onlangs een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken of in de wet kan worden opgenomen dat broers en zussen in beginsel worden samen geplaatst.⁷³

9.3.3 Continuïteit in de opvoeding

Wanneer het kind uit huis wordt geplaatst, zal ook gekeken moeten worden naar de te verwachte duur van de plaatsing. Doorgaans zal een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling gericht zijn op terugplaatsing in het oorspronkelijke gezin.⁷⁴ In de praktijk wordt in deze gevallen gesproken van pleegzorg als hulpverleningsvariant. Dat is pleegzorg die in beginsel tijdelijk van aard is, terwijl gezocht wordt naar een duidelijk toekomstperspectief voor de toekomst. Tijdens de plaatsing wordt hulp verleend die gericht is op het mogelijk maken van een terugplaatsing en het versterken van de opvoedings-

⁶⁹ *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

⁷⁰ Feiner 2015.

⁷¹ *Code Civil* Frankrijk, artikel 375-7.

⁷² Zie voor een overzicht van manieren waarop in verschillende staten in Amerika is gepoogd om meer kinderen bij hun broers of zussen te plaatsen Hegar 2005, p. 730. Dat ook via rechtspraak het beleid ten aanzien van het samenplaatsen van broers en zussen kan worden beïnvloed, kwam naar voren in de zaak *Jesse E. v. New York City Department of Social Services*, als gevolg waarvan het beleid van de *Child Welfare Administration* zo werd gewijzigd dat meer aandacht kwam voor het samen plaatsen van broers en zussen.

⁷³ *Kamerstukken II* 2019/20, 33836 nr. 37.

⁷⁴ Indien de verwachting is dat het kind niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn terug naar zijn oorspronkelijke gezin kan, is niet de ondertoezichtstelling maar de gezagsbeëindigende maatregel de wettelijk voorgeschreven variant; zie de aan elkaar gespiegelde bepalingen van artikel 1:255 BW en 1:266 BW; zie ook hoofdstuk 11 over de gezagsbeëindiging.

vaardigheden van de ouders.⁷⁵ Wanneer duidelijk is dat terugplaatsing niet meer aan de orde is, dan wordt gesproken van een perspectief-biedende plaatsing, ofwel pleegzorg als opvoedingsvariant. In deze vorm van pleegzorg is het de bedoeling dat het kind in het huidige pleeggezin op zal groeien en dus niet meer teruggaat naar zijn ouders. Door al bij aanvang van de plaatsing rekening te houden met het perspectief van de plaatsing, kan voorkomen worden dat kinderen onnodig vaak worden overgeplaatst. Dat is bovendien in overeenstemming met de verplichtingen uit kinder- en mensenrechten (zie hoofdstuk 4).

De wet stelt dat bij het zoeken naar een pleeggezin gelet moet worden op de te verwachte duur van de plaatsing.⁷⁶ Wat daar precies onder wordt verstaan, wordt nergens in de wetsgeschiedenis toegelicht. Ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing* en de *Richtlijn Pleegzorg* noemen het opvoedingsperspectief van de minderjarige niet als criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij de matching tussen pleegkind en pleeggezin.

In de praktijk wordt deze vraag echter al wel steeds vaker meegenomen en wordt expliciet gezocht naar gezinnen die het kind eventueel ook voor langere tijd zouden kunnen opvangen.⁷⁷ Duidelijkheid in wet- en regelgeving hieromtrent zou juridisch houvast geven aan kinderen en hun ouder(s), juist in die gevallen waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de lange termijn perspectieven van de minderjarige.

9.3.4 De ethische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind

Met invoering van de Jeugdwet is in de wet opgenomen dat het college, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, ervoor moet zorgen dat hierbij voldoende rekening wordt gehouden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de minderjarige.⁷⁸ Het artikellid is in de wet gekomen als gevolg van een amendement van Bisschop en Voordewind. Volgens hen kan de jeugdhulpverlening effectiever zijn als beter wordt aangesloten bij de identiteit van de jeugdige en zijn ouders.⁷⁹ Voorheen stond een dergelijke verplichting in de Wet op de Jeugdzorg, maar was de bepaling gericht op de Gecertificeerde Instelling (toen nog het Bureau Jeugdzorg). Deze moest bij het uitoefenen van haar taken uitgaan van de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging

⁷⁵ Bastiaensen & Kramer 2012, p. 32.

⁷⁶ Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.

⁷⁷ Pleegzorg Nederland 2016, p. 4.

⁷⁸ Artikel 2.4 lid 3 sub b Jeugdwet. Zie over de ervaringen van pleeg- en adoptiekinderen die opgroeien in gezinnen met een andere achtergrond Juffer 2019.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 56.

en culturele achtergrond van de cliënt.⁸⁰ Voor 2005 stond een vergelijkbare bepaling nog in het BW. Hier werd echter de verplichting om rekening te houden met de godsdienstige gezindheid en levensovertuiging van de minderjarige en zijn ouders opgedragen aan de kinderrechter.⁸¹

De verplichting om rekening te houden met de godsdienstige gezindheid en de levensbeschouwing van ouders en kinderen is zo in de loop der jaren verschoven van de kinderrechter, naar de Gecertificeerde Instelling (toen nog Bureau Jeugdzorg) en nu naar het College van burgemeester en wethouders. Daarmee is de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het kind steeds meer op beleidsmatige terrein terecht gekomen. Dit terwijl het voor het kind en zijn ouders steeds onduidelijker is geworden hoe zij op kunnen komen tegen beslissingen die indruisen tegen de godsdienstige of religieuze achtergrond van het kind. Hadden zij voorheen nog een rechtsingang via het BW, onder de huidige wetgeving zullen ze moeten klagen over het toezicht dat het college houdt op de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen (door de Gecertificeerde Instelling). Nu dit recht wel wordt beschermd onder kinder- en mensenrechtendocumenten – zij het dat in de mensenrechtenverdragen vooral een nadruk ligt op de rechten van ouders (zie daarover hoofdstuk 4) – zou de verplichting rekening te houden met de achtergrond van het kind niet alleen op beleidsmatig terrein vast moeten liggen. Het verdient aanbeveling dit opnieuw op te nemen in het BW als vereiste waar de kinderrechter rekening mee heeft te houden.

Dat dit geen overbodige toevoeging zou zijn, komt duidelijk naar voren uit onderzoek van Jonker, van Speandonck en Tigchelaar. Zij deden onderzoek naar de wijze waarop in de familierechtspraak rekening wordt gehouden met culturele en religieuze overwegingen. Ten aanzien van de beslissingen omtrent de vraag waar het kind komt te wonen na een uithuisplaatsing, komen zij tot de conclusie dat rechters eensgezind zijn in hun oordeel dat een plaatsing in een pleeggezin dat niet hetzelfde geloof aanhangt als de ouder(s), geen strijd oplevert met artikel 9 EVRM.⁸² Tegelijkertijd hebben zich in de jurisprudentie wel enkele zaken voorgedaan waarin de langdurige plaatsing van een kind in een pleeggezin met een andere achtergrond leidde tot een kloof – hetgeen in de weg stond aan een terugplaatsing.⁸³ Uit die tweede conclusie blijkt mijns inziens dat, zelfs wanneer er inderdaad geen spanning zou zijn met artikel 9 EVRM, er wel mogelijkwerijs een spanning kan ontstaan met artikel 8 EVRM. De plaatsing in een andere cultuur lijkt immers een belemmering te kunnen zijn voor de hereniging van ouders en kind. Juist onder artikel 8 EVRM staat

80 Artikel 15 Wjz.

81 Artikel 1:254 lid 3 BW (oud). Zie hierover ook Rechtbank Zwolle-Lelystad, 17 mei 2010, *RFR* 2010/107.

82 Jonker, Van Spaendonck & Tigchelaar 2015, par. 5.1.5.

83 Jonker, Van Spaendonck & Tigchelaar 2015, par. 5.1.5.

die herenigingsdoelstelling centraal. Een duidelijke verankering van dit recht in wet- en regelgeving zou daarom wenselijk zijn.

De *Richtlijn Pleegzorg* geeft slechts een enkele overweging over de rol van de achtergrond van het kind bij een plaatsingsbeslissing. De richtlijn stelt alleen dat er geen bewezen positief effect is van het matchen op etniciteit. Pleegkinderen hoeven daarom volgens de richtlijn niet perse in een pleeggezin met dezelfde etnische achtergrond te worden geplaatst.⁸⁴ Op de vraag of kinderen in een gezin met dezelfde religieuze achtergrond moeten worden geplaatst, wordt niet ingegaan. Wel wordt kort gesteld dat het voor kinderen en hun ouders belangrijk kan zijn dat pleegouders de religie van het kind (of die van zijn ouders, dat wordt niet duidelijk in de tekst) respecteren en er niet over oordelen.⁸⁵ De *Richtlijn Uithuisplaatsing* zwijgt op dit punt.

Net als bij de vraag of kinderen binnen het eigen netwerk geplaatst moeten worden en bij de vraag of broers en zussen samen geplaatst moeten worden, leunt de *Richtlijn Pleegzorg* op beschikbaar gedragswetenschappelijk onderzoek. De nadruk ligt niet op de verplichtingen die volgen uit kinderrechten. De rechten van het kind brengen met zich mee dat rekening moet worden gehouden met de culturele en godsdienstige achtergrond van het kind. Is er geen geschikt pleeggezin beschikbaar met die achtergrond, dan zal de minderjarige in ieder geval wel de mogelijkheid moeten krijgen om zijn eigen culturele en godsdienstige gebruiken te blijven uitoefenen.

In de praktijk blijkt dat er al jaren een tekort is aan pleeggezinnen met een migratieachtergrond.⁸⁶ Onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving bij zestien pleegzorgaanbieders laat zien dat de helft van deze pleegzorgaanbieders aangeeft dat ze onvoldoende pleeggezinnen kunnen vinden voor kinderen met een specifieke etnisch-culturele of religieuze achtergrond. Dat geldt in het bijzonder voor gezinnen met een islamitische achtergrond.⁸⁷ Dat heeft er onder meer mee te maken dat er nog te weinig bekend is over de wijze waarop gezinnen met een migratieachtergrond geworven kunnen worden.⁸⁸ Onderzoek van López en Zeijlmans laat vervolgens zien dat de bestaande strategieën voor het werven van pleegouders, weinig aansprekend zijn voor potentiële pleegouders met een migratieachtergrond.⁸⁹ Tegelijkertijd wordt er nog weinig geïnvesteerd in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond.⁹⁰ Gelet op de verplichting uit artikel 20 IVRK, mag op dit punt meer worden verwacht van de nationale overheid.

84 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 48.

85 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 32.

86 Day e.a. 2018, p. 4.

87 Day & Bellaart 2015, p. 10.

88 Day & Bellaart 2015, p. 10.

89 López & Zeijlmans 2015.

90 López & Zeijlmans 2015.

9.3.5 Een veilige woonplek

De verplichting om het kind in het pleeggezin te beschermen tegen geweld, reikt verder dan de algemene (en ook al strenge) verplichting om kinderen te beschermen. De organisatie van pleegzorg is immers een overheidstaak, en kinderen in de pleegzorg verblijven daar onder verantwoordelijkheid van de overheid. In Nederland is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de veiligheid van pleegkinderen in het pleeggezin. Dat werd ingeleid door de onderzoeksresultaten van de Commissie Samson. Daaruit bleek dat ongeveer vijf procent van de pleegkinderen aangaf in 2010 slachtoffer te zijn geweest van seksueel misbruik.⁹¹ Nederlands onderzoek van Euser e.a. in 2014 liet zien dat kinderen in een pleeggezin een grotere kans liepen slachtoffer te worden van mishandeling dan kinderen die thuis wonen.⁹² Uit recent onderzoek door de Commissie De Winter kwam naar voren dat over de gehele periode tussen 1945 tot op heden er sprake is geweest van fysiek, psychisch en seksueel geweld in de pleegzorg.⁹³ Datzelfde kwam naar voren in zorgwekkende berichten in de media over de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen.⁹⁴ Wel blijkt uit het rapport van de Commissie De Winter dat kinderen in de pleegzorg minder vaak slachtoffer worden van mishandeling dan kinderen die in een instelling verblijven.⁹⁵ Ook blijkt dat de prevalentie van extreme fysieke mishandeling in de pleegzorg niet significant hoger ligt dan in de algemene bevolking. Doet zich echter geweld voor in een pleeggezin dan was, zeker in de periode voor 1985, vaak sprake van langdurige en intens geweld.⁹⁶ Debet aan de voortdurende prevalentie van geweld in de jeugdzorg is volgens de onderzoekers onder meer de steeds hoge caseload van pleegzorgwerkers en gezinsvoogden. Ook de voortdurende tekorten van pleegouders speelt een rol nu als gevolg deze tekorten de selectie en matching van pleegouders wordt belemmerd.⁹⁷

Nederland heeft op grond van kinder- en mensenrechtendocumenten een verplichting om pleegouders goed te screenen. Plaatsing van kinderen in een pleeggezin, waarvan de overheid had kunnen weten dat het daar niet veilig was, kan immers schending van het recht op bescherming tegen geweld opleveren (zie daarover hoofdstuk 4).

91 Commissie Samson 2012, p. 50.

92 Euser e.a. 2014.

93 Grietens e.a. 2019, p. 81.

94 Zie met name de Zembla uitzending, 'Misbruikt onder toezicht', 28 oktober 2011, te downloaden via <https://zembla.vara.nl>. Zie ook Persverklaring WSG, 'De William Schrikker Groep laat onderzoek doen naar aangifte kindermishandeling', 22 mei 2012 en *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 219.

95 Commissie De Winter 2019, p. 86.

96 Commissie De Winter 2019, p. 86.

97 Grietens e.a. 2019, p. 81 en 82.

Om zicht te hebben op de geschiktheid van pleegouders, is een aantal landelijke criteria vastgelegd, die zijn uitgewerkt in het *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*.⁹⁸ De criteria gelden voor zowel netwerkpleegouders, als voor bestandspleegouders. Volgens de wet moeten pleegouders ten minste 21 jaar oud zijn en mogen de pleegouders niet werkzaam zijn bij de pleegzorgaanbieder. Verder moet hij of zij het voorbereidings- en selectietraject van de pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben doorlopen.⁹⁹ Dat voorbereidingstraject bestaat uit voorlichtingsbijeenkomsten en huisbezoeken. Tijdens dit traject moet de pleegzorgaanbieder een beeld krijgen van de pleegouder(s) en hun leefsituatie.¹⁰⁰ Een laatste wettelijke vereiste is dat de pleegouder moet beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar van de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁰¹

Aan het eind van het voorbereidingstraject wordt de balans opgemaakt. Willen de aspirant pleegouders nog altijd pleegouders worden en acht de pleegzorgaanbieder hen op basis van de genoemde criteria geschikt, dan volgt een positief oordeel. In dat geval stelt de betrokken maatschappelijk werker een rapport op met daarin zowel de sterke punten van de aspirant pleegouders, als hun aandachtspunten.¹⁰² De informatie in het rapport is belangrijk. Het is de basis voor het matchen van pleegkinderen en pleegouders. Tijdens de plaatsing wordt het gebruikt als basis voor de begeleiding. In de praktijk wordt het rapport dan ook eerst voorgelegd aan de pleegouders, die er vervolgens hun goedkeuring aan dienen te geven.¹⁰³

98 Jeugdzorg Nederland, *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, versie 2.0 oktober 2013. De VNG en Jeugdzorg Nederland hebben in 2014 een convenant ondertekend, waarin zij de vereisten uit het kwaliteitskader onderschrijven. *Convenant tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Jeugdzorg Nederland inzake het Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, Utrecht 13 maart 2013, beschikbaar op [www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/convenant-getekend-door-vng-en-jn-13-maart-2014-inzake-kwaliteitskader-voorbereiding-en-screening-aspirant-pleegouders-\(1\).pdf](http://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/convenant-getekend-door-vng-en-jn-13-maart-2014-inzake-kwaliteitskader-voorbereiding-en-screening-aspirant-pleegouders-(1).pdf).

In het Kwaliteitskader wordt aangegeven dat pleegzorgaanbieders tijdens het voorbereidings- en selectietraject letten op zes criteria. Die criteria zijn openheid en duidelijkheid, het kunnen samenwerken en delen van opvoederschap, het in staat zijn om jeugdigen te helpen om een positieve kijk op zichzelf te ontwikkelen, jeugdigen kunnen helpen om hun gedrag te veranderen, kunnen inschatten welke uitwerking het pleegouderschap op de eigen situatie heeft en het bieden van veiligheid aan het pleegkind. Zie hierover ook de *Richtlijn Pleegzorg* waarin staat dat zowel bij de screening als in het voorbereidingstraject, onderwerpen als veiligheid, seksualiteit, machtsrelaties en mishandeling besproken moeten worden. Zie *Richtlijn Pleegzorg*, p. 57.

99 Artikel 5.1 lid 1 Jeugdwet.

100 Kramer 2016, p. 16.

101 Artikel 5.1 lid 1 sub d Jeugdwet.

102 *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, p. 14.

103 Kramer 2016, p. 16.

Procedure Verklaring Geen Bezwaar

Om te kijken of een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven, kijkt de Raad voor de Kinderbescherming allereerst in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), om te zien of de gegevens daarin overeenstemmen met de door de aspirant-pleegouders verstrekte gegevens. Daarna raadpleegt de Raad het eigen archief, om te zien of de aspirant pleegouders eerder in aanraking zijn geweest met de Raad, bijvoorbeeld in het kader van de opvoeding van hun eigen kinderen. Daarbij wordt sinds 2013 ook gekeken of deze pleegouders eerder al eens een Verklaring van Geen Bezwaar hebben verzocht. Is dat het geval, dan vraagt de pleegzorgaanbieder toestemming aan de aspirant pleegouders om contact op te nemen met de eerdere pleegzorgaanbieder. Op die manier kan de pleegzorgaanbieder er achter komen wat de ervaringen van deze eerdere pleegzorgaanbieder met de pleegouders zijn.¹⁰⁴

Ten slotte wordt gekeken in het Justitieel Documentatie Systeem. Daaruit moet blijken of de aspirant pleegouder zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Wanneer de Raad geen informatie vindt die een gevaar zou kunnen vormen voor het pleegouderschap, dan wordt de verklaring afgegeven.¹⁰⁵

Plaatsing in het eigen netwerk

Wordt de minderjarige bij pleegouders uit het eigen netwerk geplaatst, dan zal het vaak zo zijn dat deze pleegouders niet van tevoren het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder hebben doorlopen. In dat geval bepaalt de wet dat binnen dertien weken beoordeeld moet worden of de pleegouders voldoen aan de wettelijke vereisten voor pleegouders.¹⁰⁶ De netwerkpleegouders doorlopen dan ook een voorbereidingstraject. Volgens het *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders* is het dan vaak niet haalbaar om het gehele traject in het gebruikelijke tempo af te leggen. Daarom zal het voorbereidingstraject in deze gevallen over het algemeen bestaan uit enkele huisbezoeken en een afstemmingsgesprek.¹⁰⁷

In de afgelopen jaren is de screening van pleegouders dus op verschillende punten verbeterd. Er is een *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, de screening en voorbereiding van netwerk pleegouders is verbeterd en de procedure omtrent het verkrijgen van een Verklaring van Geen

104 *Kamerstukken I* 2012/13, 32 529, nr. I, p. 2. Dit onderdeel van de procedure voor het aanvragen van een 'Verklaring van geen bezwaar' werd toegevoegd aan de procedure naar aanleiding van de Zembla documentaire *'Misbruikt onder Toezicht'*. Daarin kwam aan het licht dat pleegouders die bij de ene pleegzorgaanbieder niet meer aan de slag konden vanwege zorgen over de veiligheid van de kinderen die bij hen verbleven, zich bij een andere pleegzorgaanbieder gewoon weer opnieuw aan konden melden. Pleegouders die zich schuldig maakten aan mishandeling of misbruik van pleegkinderen konden zo jaren achtereen slachtoffers maken, voordat dit werd opgemerkt.

105 Zie hierover ook Van der Zon 2013a.

106 Artikel 5.1 lid 3 Jeugdwet.

107 *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, p. 16.

Bezwaar is aangevuld. Hierdoor kunnen pleegouders die eerder ongeschikt zijn bevonden niet elders alsnog in aanmerking komen voor plaatsing van pleegkinderen. Desalniettemin zijn er nog altijd zorgen over de veiligheid van pleegkinderen in pleeggezinnen. Zoals hierboven beschreven blijkt uit het onderzoek van de Commissie Geweld in de Jeugdzorg dat geweld in de pleegzorg nog altijd plaatsvindt. De risicofactoren die de Commissie De Winter noemt zijn nog altijd zeer actueel. Zo noemde de Commissie de hoge werkdruk van gezinsvoogden als risicofactor voor het voortbestaan van geweld in de pleegzorg. In het najaar van 2019 bracht de Inspectie Gezondheidszorg echter nog een zorgwekkend rapport uit over de jeugdbescherming, waaruit blijkt dat kinderen in de jeugdbescherming vaak maar heel minimaal contact hebben met gezinsvoogden. Naar schatting 60 procent van de kinderen in de jeugdbescherming wordt niet tijdig gezien door een gezinsvoogd.¹⁰⁸ Ook de door de Commissie De Winter genoemde risicofactor dat er te weinig pleeggezinnen beschikbaar zijn is nog altijd actueel. Door het gebrek aan pleegouders wordt zowel de selectie van pleegouders als een goede matching belemmerd. Desalniettemin liet Pleegzorg Nederland onlangs nog optekenen dat het toenemende tekort aan pleegouders zorgwekkend te noemen is.¹⁰⁹ De door de Commissie De Winter genoemde problemen die hebben bijgedragen aan het (voort)bestaan van geweld in de pleegzorg zijn dus ook nu nog actueel. Kinder- en mensenrechten leggen de staat zoals besproken in hoofdstuk 4 een duidelijke verplichting op om ervoor te zorgen dat er voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar zijn. Dat kinderen veilig zijn in die pleeggezinnen is zonder twijfel het belangrijkste criterium voor een geschikt pleeggezin. Het voortduren van de gestelde problemen in het aanbod van pleegzorg roept de vraag op in hoeverre Nederland zich voldoende inspant om voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar te stellen.¹¹⁰

9.4 DE ONDERBOUWING VAN DE PLAATSINGSBESLISSING

De Gecertificeerde Instelling is uiteindelijk verantwoordelijk voor de vraag waar het kind wordt geplaatst. Hiertoe zal ten eerste gekeken worden naar mogelijkheden binnen het eigen netwerk. Wanneer plaatsing binnen het eigen netwerk niet mogelijk is, zal de minderjarige in een bestandspleeggezin worden geplaatst. Dat gezin wordt uitgekozen door de pleegzorgaanbieder en deze keuze wordt vervolgens voorgelegd aan de Gecertificeerde Instelling. De instelling zal moeten instemmen met de keuze en een verleningsbeslissing afgeven voor pleegzorg. In de verleningsbeslissing hoeft echter niet te staan om welk pleeggezin het gaat. Desalniettemin geldt de beslissing van de Gecerti-

108 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

109 'Toenemend tekort pleegouders zorgwekkend', *Pleegzorg Nederland* 29 oktober 2019.

110 Zie over chronische problematiek in de pleegzorg Van der Zon 2013b.

ficeerde Instelling mijns inziens als besluit in de zin van de Awb.¹¹¹ De Gecertificeerde Instelling is immers bestuursorgaan,¹¹² de beslissing betreft een publiekrechtelijke rechtshandeling, en de beslissing waar de minderjarige wordt geplaatst zal schriftelijk vastgelegd moeten worden.¹¹³ Daarmee zal deze beslissing moeten voldoen aan de zorgvuldigheidseisen aan de Awb. In hoeverre in de praktijk een uitgebreide motivatie wordt gewijd aan de beslissing waar het kind komt te wonen, is mij niet duidelijk.¹¹⁴ In ieder geval wordt de onderbouwing van de beslissing niet opgenomen in het dossier dat de kinderrechter in handen krijgt.¹¹⁵

De pleegzorgaanbieder sluit vervolgens een contract af met de pleegouders dat ziet op de relatie tussen de pleegzorgaanbieder en de pleegouder(s). Het besluit van de pleegzorgaanbieder lijkt niet te kunnen worden gekwalificeerd als besluit in de zin van de Awb. Hoewel de wetgevingsgeschiedenis noch de jurisprudentie hier duidelijkheid over verschaffen, lijkt het mij dat de matching door de pleegzorgaanbieder niet kan worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke rechtshandeling. Datzelfde geldt volgens de Raad van State bijvoorbeeld ook voor de beslissing een pleegcontract te beëindigen.¹¹⁶ Voor deze beslissing gelden dan ook geen onderbouwingsvereisten. De *Richtlijn Pleegzorg* noemt wel dat een zorgvuldige matching belangrijk is, maar stelt verder geen vereisten aan de onderbouwing van de keuze voor dit specifieke gezin.¹¹⁷ De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft in meer algemene zin aan dat kernbeslissingen in het kader van de uithuisplaatsing altijd schriftelijk onderbouwd en vastgelegd moeten worden.¹¹⁸ Hoewel de richtlijn hier in het kader van de besluitvorming omtrent de plek van de plaatsing niet meer op terug komt, lijkt het erop dat dit ook geldt voor de beslissing waar het kind komt te wonen.

111 Artikel 1:3 Awb.

112 Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr 3, p. 115 en Rechtbank Maastricht 24 mei 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BW7342; zie ook Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:254 BW, aant. 3 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

113 Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

114 In de rechtspraak is het eveneens niet altijd helder wie nu uiteindelijk beslist. Hoewel de Gecertificeerde Instelling aldus formeel als eindverantwoordelijke kan worden gezien, overwoog de rechtbank Alkmaar in 2012 dat de plaatsingsbeslissing, na indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg (thans Gecertificeerde Instelling) wordt genomen door de pleegzorgaanbieder. Hier wordt de rol van het Bureau Jeugdzorg derhalve beperkt tot het afgeven van een indicatiebesluit; zie Rechtbank Alkmaar 22 maart 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BV9808, r.o. 9.

115 Betreft het een spoedplaatsing dan zal de beslissing doorgaans nog niet zijn genomen. Bij een gewoon verzoek tot uithuisplaatsing, kan reeds voorafgaand aan de plaatsing worden gekeken naar mogelijke pleeggezinnen. Wanneer de machtiging wordt verlengd, verblijft het kind reeds in het pleeggezin. Ook in die gevallen krijgt de kinderrechter de onderbouwing van de keuze waar het kind gaat wonen niet voorgelegd.

116 Raad van State 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1291.

117 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 48-49.

118 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

De verplichting om te onderbouwen waarom de keuze op dit specifieke gezin is gevallen, is derhalve niet duidelijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Dat is problematisch, omdat deze beslissing nauw is verbonden met de rechtvaardiging van de plaatsing. Omdat de beslissing primair bij de uitvoerende instanties is komen te liggen, moet daar ook de onderbouwing van het besluit gezocht worden.

Op dit punt lijkt het verschil uit te maken of de machtiging is verzocht door de Raad voor de Kinderbescherming of door de Gecertificeerde Instelling. In het eerste geval dient immers ook een verleningsbeslissing te worden overlegd, terwijl dat niet geldt voor verzoeken door de Gecertificeerde Instelling. Nu de verleningsbeslissing echter niet meer de functie heeft van het vroegere indicatiebesluit – die de grondslag vormde voor de besluitvorming door de kinderrechter¹¹⁹ – is het de vraag in hoeverre dit in de praktijk leidt tot een duidelijk verschil tussen de verzoeken die zijn ingediend door de Gecertificeerde Instelling en de verzoeken die zijn ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming. In beide gevallen zal de plaatsingsbeslissing naar mijn mening moeten worden onderbouwd. De beslissing waar het kind komt te wonen is immers een besluit in de zin van de Awb. Dat een dergelijk besluit in de praktijk niet wordt opgesteld, zal samenhangen met tijdsdruk waaronder gezinsvoogden werken. Het maakt echter ook dat er maar weinig zicht is op deze beslissingen, waardoor de rechtsbescherming van kinderen in de verdrukking komt.

Dit wordt versterkt door het feit dat kinderrechters zich zeer terughoudend opstellen bij de toetsing van deze beslissingen. Doorgaans wordt een klacht hieromtrent door de kinderrechter niet behandeld, omdat de rechter dit niet binnen zijn bevoegdheid acht (zie hierover verder par. 8.5.1 rechtsingangen). Juist het belang van de vraag waar het kind wordt geplaatst voor de rechtvaardiging van de uithuisplaatsingsbeslissing maakt een zorgvuldige onderbouwing echter belangrijk. Het is dan ook aan te bevelen om de beslissing waar het kind komt te wonen daadwerkelijk te gaan behandelen als besluit in de zin van de Awb. Dat bevordert een zorgvuldig besluitvormingsproces en geeft zoals hieronder zal blijken kinderen een rechtsingang bij klachten over de uithuisplaatsingsbeslissing.

9.5 PARTICIPATIE

Kinderen hebben het recht om betrokken te worden bij alle beslissingen die hen aangaan, zo ook bij de vraag waar ze komen te wonen. Betrokkenheid van kinderen bij het besluitvormingsproces over de vraag waar ze komen te wonen, vergroot bovendien de kans op een succesvolle plaatsing. Zo wijzen Sinclair en Wilson erop dat de motivatie van het kind bepalend is voor het

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

succes van de plaatsing. Dit pleit er volgens hen voor om kinderen waar mogelijk te betrekken bij de vraag waar ze gaan wonen.¹²⁰ Eenzelfde aanbeveling wordt gedaan door Singer en consorten, die onderzoek deden naar pleegzorgplaatsingen in Nederland. Zij pleiten er op basis van hun onderzoek voor om kinderen te betrekken bij het matchingsproces.¹²¹

Voor het betrekken van het pleegkind zelf bij de besluitvorming over de vraag waar hij komt te wonen, is echter weinig houvast te vinden in wet- en regelgeving. De Jeugdwet bepaalt dat de jeugdhulpverlener de minderjarige inlicht over de voorgestelde jeugdhulp.¹²² Omdat pleegzorg een vorm van jeugdhulp is, zal de minderjarige in ieder geval geïnformeerd moeten worden over de voorgestelde pleegzorg. Voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar geldt daarbij dat zij worden geïnformeerd op een wijze die past bij hun bevattingsvermogen.¹²³ De minderjarige hoeft niet in te stemmen met jeugdhulp in de vorm van pleegzorg, nu het toestemmingsvereiste van artikel 7.3.4 niet geldt wanneer sprake is van een kinderbeschermingsmaatregel.

In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt gesteld dat het belangrijk is dat de minderjarige (van twaalf jaar of ouder) zich betrokken voelt bij de besluitvorming. Of deze opmerking ook ziet op de vraag waar de minderjarige wordt geplaatst, is onduidelijk.¹²⁴ Datzelfde geldt voor het gedeelte in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* over het betrekken van ouders en kinderen. In die richtlijn is een aparte paragraaf over het betrekken van ouders en jeugdigen 'bij de besluitvorming over uithuisplaatsing en terugplaatsing'. Of hieronder ook de beslissing *waar* het kind wordt geplaatst valt, wordt niet duidelijk. Wel wordt in deze paragraaf aangegeven dat participatie van jeugdigen in het besluitvormingsproces hun veiligheid en welzijn vergroot.¹²⁵ Er wordt in de richtlijn niet specifiek ingegaan op participatie van de minderjarige bij de beslissing waar hij of zij gaat wonen.

Participatie bij het familiegroepsplan

Zoals besproken onder paragraaf 9.3.2 wordt kinderen en hun ouders altijd eerst de mogelijkheid geboden een familiegroepsplan op te stellen. Tijdens die bespreking kan ook de mogelijkheid van een plaatsing in het eigen netwerk worden besproken. In die gevallen is het mogelijk dat de minderjarige daarbij betrokken wordt. De wet geeft echter geen verplichting om de minderjarige zelf te betrekken bij het familiegroepsplan. Bruning, Rap en Verkroost wijzen er desalniettemin op dat op basis van de Memorie van Toelichting bij de

120 Sinclair & Wilson 2003.

121 Singer e.a. 2002.

122 Artikel 7.3.2 lid 1 Jeugdwet.

123 Artikel 7.3.2 Jeugdwet.

124 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.

125 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

Jeugdwet beargumenteerd zou kunnen worden dat het wel de bedoeling van de wetgever is geweest om de minderjarige te betrekken bij het opstellen van het familiegroepsplan.¹²⁶ Dat is ook het uitgangspunt in de *Richtlijn Pleegzorg* die er van uit gaat dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder wordt betrokken bij het opstellen van het plan.¹²⁷

Over het geheel genomen is de betrokkenheid van de minderjarige bij de beslissing waar hij komt te wonen dus beperkt. Hoewel hij wordt geïnformeerd over de voorgestelde jeugdhulp, is het maar de vraag of hij ook mee mag praten in het matchingsproces. Zowel de wet als de *Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming* zeggen daar niets over. Het lijkt erop dat de minderjarige wel mee mag beslissen bij het opstellen van het familiegroepsplan, waarbij ook de plek van de plaatsing kan worden besproken. Ook hier is de wet echter niet duidelijk. Dat is niet alleen een probleem voor de rechten van het pleegkind, het is des te meer prangend omdat, zoals hieronder zal blijken, ook de mogelijkheden van het kind om op te komen tegen een beslissing over zijn woonplek, beperkt zijn.

9.5.1 Rechtsingangen bij de uitvoerende instanties

Zoals hierboven bepleit kan de beslissing waar het kind komt te wonen worden gezien als besluit in de zin van de Awb. Desalniettemin staat, ook als de beslissing inderdaad wordt gekwalificeerd als besluit in de zin van de Awb, hiertegen geen bezwaar of beroep open. Beslissingen in het kader van justitiële jeugdhulp worden namelijk genoemd in bijlage 2, hoofdstuk 1 van de Awb (ook wel de negatieve lijst). Wel zijn er andere manieren om op te komen tegen de beslissingen van de Gecertificeerde Instelling of pleegzorgaanbieder, zij het dat deze voor de minderjarige niet gemakkelijk toegankelijk zijn.

Allereerst de beslissingen van de pleegzorgaanbieder over het pleegcontract. Voorheen had de minderjarige de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen tegen een beslissing over het afsluiten of verlengen van het pleegcontract door de pleegzorgaanbieder. Dat gaf hem een rechtsingang om op te komen tegen beslissingen omtrent de plaatsing. Door die mogelijkheid is echter in 2013 een streep gezet door de Raad van State.¹²⁸ In die zaak draaide het niet om een klacht van een minderjarige, maar om een klacht van de oma van de minderjarige over het niet verlengen van het pleegcontract. De Raad van State kwam hierop tot de conclusie dat de beslissing van de pleegzorgaanbieder om het pleegcontract niet te verlengen, niet gezien kon worden als publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Derhalve werd de

126 Bruning, Rap & Verkroost 2016 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 30.

127 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.

128 Raad van State 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1291.

uitspraak in beroep van de rechtbank vernietigd en het bezwaar op de beëindiging van het pleegcontract alsnog niet ontvankelijk verklaard. Belanghebbenden die het niet eens zijn met beslissingen over het pleegcontact zijn daardoor nu aangewezen op de civiele dagvaardingsprocedure. Dat heeft nogal wat gevolgen voor de positie van de minderjarige, nu hij, anders dan in de bestuursrechtelijke procedure,¹²⁹ in de civiele procedure over het algemeen niet procesbekwaam wordt geacht. Om te klagen over beëindiging van het pleegcontract zal de minderjarige aldus vertegenwoordigd moeten worden door zijn ouders of een bijzondere curator. Zoals in hoofdstuk 2 bepleit is de vertegenwoordiging door ouders van het pleegkind juist in kinderbeschermingszaken problematisch. Bovendien is de civiele dagvaardingsprocedure doorgaans kostbaar, duurt de procedure lang en is bijstand van een advocaat verplicht.¹³⁰

Wanneer de minderjarige niet zozeer wil klagen over het pleegcontract dat de pleegzorgaanbieder heeft afgesloten, maar over het besluit van de Gecertificeerde Instelling over de plek waar hij geplaatst is, kan hij bij de Gecertificeerde Instelling alleen terecht op basis van de klachtenregeling in artikel 4.2.1. Het is daarbij echter maar de vraag of de minderjarige ontvankelijk wordt geacht. Volgens de wettelijke bepaling moet de klacht immers zien op 'een gedraging' van een bij de Gecertificeerde Instelling werkzame persoon. Anders dan onder de Wet op de jeugdzorg, bepaalt de wettekst niet meer de term gedragingen ook ziet op het expliciet innemen van standpunten of het nemen van beslissingen. Hoewel in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet staat dat de term gedragingen nog altijd zo moet worden begrepen, is onduidelijk in hoeverre deze interpretatie zijn weg naar de praktijk heeft gevonden.¹³¹

Een andere mogelijkheid die de minderjarige heeft is dat hij de beslissing van de Gecertificeerde Instelling kan voorleggen aan de kinderrechter via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW. Op grond daarvan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder een geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter. Zo behandelde rechtbank Amsterdam in 2016 een door een minderjarige voorgelegd geschil over de plek waar de minderjarige was geplaatst. Hoewel de rechter het verzoek van de minderjarige afwees, werd wel aan de Gecertificeerde Instelling (in dit geval de WSJ) opgedragen om actief op zoek te gaan naar een geschiktere plek voor de minderjarige.¹³² Extra obstakel bij deze mogelijkheid betreft echter wel de verplichte vertegenwoordiging door een advocaat. Anders dan bij de andere verzoeken op grond van titel 14 van boek 1 geldt voor deze geschillenregeling verplichte procesvertegenwoordiging. De wetgever beoogde de drempel voor

129 Vgl. Artikel 8:21 Awb, op grond waarvan de minderjarige kan procederen als hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht. Zie hierover ook Jansen 2016.

130 Zie hierover ook Pieters 2013 en Kramer 2015.

131 *Kamerstukken II* 2012/13, 33683, nr. 3 (MvT).

132 Rechtbank Amsterdam 24 februari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1022.

het voorleggen van een verschil iets te verhogen, aldus de wetsgeschiedenis.¹³³

Een tweede mogelijkheid om te klagen over de besluitvorming door de Gecertificeerde Instelling werd in 2015 voorgelegd aan het Hof Arnhem-Leeuwarden. Het Hof behandelde een verzoek van een moeder die het niet eens was met de plek waar haar kind was geplaatst. Zij verzocht daarom om op grond van artikel 810a Rv een deskundige te benoemen die nader onderzoek zou verrichten naar de mogelijkheid van een netwerkplaatsing. Het verzoek werd door het Hof afgewezen met het oog op het belang van het kind.¹³⁴ Nu de moeder wel ontvankelijk werd geacht in het verzoek, lijkt hier dus een ingang te zijn om klachten over de plek van de plaatsing voor te leggen aan de kinderrechter. Desalniettemin staat deze mogelijkheid niet open voor minderjarigen, de mogelijkheid van contra-expertise kan namelijk alleen worden verzocht door de ouders van de minderjarige en niet door de minderjarige zelf.

Een derde mogelijkheid werd geboden door het Hof Arnhem-Leeuwarden. Dat Hof stelde dat de op het eigen netwerk van de jeugdige gerichte insteek van de Jeugdwet maakt dat belanghebbenden ontvankelijk zijn wanneer zij klagen over een plaatsing buiten hun eigen netwerk. Zo betoogd zou ook de minderjarige (mits aangewezen als belanghebbende, en vertegenwoordigd door zijn gezagsdrager(s) of een bijzondere curator) ontvankelijk zijn wanneer hij klaagt over een plaatsing buiten zijn eigen netwerk. De uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden heeft echter vooralsnog geen navolging gekregen in de jurisprudentie.¹³⁵

9.5.2 De kinderrechter en de plek van de plaatsing

De kinderrechter mengt zich in beginsel niet in de uitvoering van de ondertoezichtstelling, tenzij hem hierover in het kader van de geschillenregeling een geschil wordt voorgelegd (zie hierboven). Die mogelijkheid is echter duur, en niet gemakkelijk toegankelijk. Daarnaast zijn er nog situaties waarin de kinderrechter zelf iets in zijn beschikking heeft opgenomen over de plek van de plaatsing. In die gevallen heeft de minderjarige, vertegenwoordigd door zijn ouder of een bijzondere curator, een rechtsingang om te klagen over de

133 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38.

134 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2727.

135 Hof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180. Overigens geeft het Hof in deze uitspraak een onbegrijpelijke overweging omtrent het onderscheid tussen formele en informele netwerkplaatsingen, welk onderscheid vervolgens wordt gekoppeld aan het in artikel 8 EVRM beschermde familieleven. Vermoedelijk gaat het hier om een verschrijving en beoogde het Hof onderscheid te maken tussen netwerkplaatsingen en bestandsplaatsingen.

plek van de plaatsing. Doorgaans zal er in de machtiging echter alleen staan voor welke soort uithuisplaatsing de machtiging geldt, en niet aan welke vereisten de plaatsing moet voldoen (zie over een dergelijke specifieke machtiging paragraaf 9.2). Bovendien staat deze rechtsingang alleen open nadat reeds een oorspronkelijke machtiging is afgegeven en de minderjarige dus al enige tijd in het door hem ongewenste gezin verblijft.

Deze terughoudendheid van de kinderrechter is terug te voeren op de wetswijziging uit 1995, die de taak van de rechter beperkte tot rechtspreken. Het lijkt hier echter nuttig om een onderscheid aan te brengen tussen het *bepalen* waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd en de mogelijkheid om de wijze waarop de Gecertificeerde Instelling de machtiging ten uitvoer wil leggen, te *toetsen*. Door de kinderrechter de mogelijkheid te geven om de beslissing van de Gecertificeerde Instelling op dit punt te toetsen, komt de uitvoeringsbeslissing over waar het kind komt te wonen *niet* bij de kinderrechter te liggen, maar kan hij *wel* toetsen of de voorgestelde plek voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit de rechten van het kind. Dat is, zeker gezien de besproken gebreken in wet- en regelgeving, een noodzakelijke voorwaarde om naleving van de rechten van het kind te kunnen waarborgen.

Feiner wijst er evenwel op dat er in de huidige praktijk geen toetsingskader voorhanden is om de plek waar de minderjarige wordt geplaatst te toetsen. Volgens hem zou de kinderrechter daarom, zo nodig ambtshalve, moeten toetsen aan de vereisten uit artikel 8 EVRM.¹³⁶ Ook Chébtí bepleit de toetsing van de plek van de plaatsing aan de vereisten uit artikel 8 EVRM.¹³⁷ Ik sluit mij daarbij aan, in die zin dat de kinderrechter wat mij betreft de beslissing waar het kind geplaatst wordt zou moeten toetsen aan het in hoofdstuk 4 beschreven kinder- en mensenrechtenkader. Beter nog zou het echter zijn wanneer de vereisten uit kinder- en mensenrechtendocumenten worden geïntegreerd in wet- en regelgeving. Dat houdt ook in dat de Gecertificeerde Instelling bij het verzoek tot uithuisplaatsing, een besluit moet overleggen waarin staat aangegeven waar het kind beoogt te plaatsen. Gaat het om een spoeduisplaatsing, dan zal een dergelijk besluit nog niet voorhanden zijn. In die gevallen zou de mogelijkheid moeten bestaan om, na afgifte van de machtiging, de keuze van de nieuwe woonplek van het kind voor te leggen aan de kinderrechter.

9.6 CONCLUSIE

Uit de analyse van de huidige wet- en regelgeving blijkt dat onduidelijk is wie de beslissing neemt waar het kind wordt geplaatst, hoe die beslissing

¹³⁶ Feiner 2015.

¹³⁷ Chébtí 2015.

onderbouwd wordt en hoe de rechtspositie van betrokkenen, met name het pleegkind, daarbij is geregeld. Dat is in strijd met de rechten van kinderen uit kinder- en mensenrechtendocumenten, daarin wordt de vraag waar het kind komt te wonen immers nauw verbonden met de rechtvaardiging van de uithuisplaatsing. De onduidelijkheid over de rollen van de verschillende instanties, met name die van de kinderrechter, is een belangrijk probleem in de rechtsbescherming van kinderen. Met de wijziging van 1995, waarmee werd vastgelegd dat de kinderrechter zich niet langer met de uitvoering van de maatregel mag bemoeien, is de rechtspositie van betrokkenen – waaronder de minderjarige zelf – beperkt. Die beperking van de rechtspositie van betrokkenen werd in zowel de evaluatie van de herziene ondertoezichtstelling in 2002 als de evaluatie van de daaropvolgende Wet op de Jeugdzorg gesignaleerd. Het in 2005 in de Wet op de Jeugdzorg ingevoerde indicatiebesluit, dat moest zorgen voor een versterking van de rechtspositie van betrokkenen, is echter in de wetwijziging van 2015 komen te vervallen. Als gevolg daarvan is de rechtsbescherming van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing beperkt. Mijns inziens is het mogelijk om enkele wijzigingen in wet- en regelgeving door te voeren om de verplichtingen uit kinder- en mensenrechtendocumenten duidelijker te laten weerklinken in wet- en regelgeving. Dat vereist zoals in hoofdstuk 7 bepleit allereerst dat de rechten van het kind centraal worden gesteld bij de beslissing. De plaatsingsbeslissing draait net als de uithuisplaatsingsbeslissing om het recht van het kind om te bepalen waar hij woont. Opnieuw is dat een recht dat doorgaans door ouders wordt uitgeoefend, terwijl de staat in dit geval de beslissingsbevoegdheid van de ouders overneemt. Het toetsingskader daarvoor zijn de belangen van het kind.

Het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind

Bij de vraag waar het kind komt te wonen staan opnieuw de belangen van het kind centraal. Dat betekent dat gekeken moet worden naar de rechten van het kind, zijn mening en gedragswetenschappelijke kennis over hem. Lastig bij de plaatsingsbeslissing is echter dat er in de huidige wet- en regelgeving geen toetsingskader beschikbaar is waar de kinderrechter zijn beslissing aan kan toetsen. Om kinderrechten duidelijker centraal te stellen in de besluitvorming zou in de eerste plaats een expliciete voorkeur voor plaatsing in het eigen netwerk moeten worden opgenomen in de Jeugdwet. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken wanneer de belangen van het kind dit vergen. Ook moet in de Jeugdwet worden opgenomen dat bij beslissingen over de plaatsing rekening gehouden wordt met de continuïteit van de plaatsing en met de religieuze achtergrond van het kind.

In dit hoofdstuk kwam tevens naar voren dat in de huidige praktijk broers en zussen vaak in verschillende pleeggezinnen worden geplaatst. Omdat tussen hen familielevens bestaat, leidt de beslissing om hen in aparte gezinnen te plaatsen tot een inbreuk op dat familieleven. Om die reden is het wat mij betreft aan te bevelen om dit kinderrecht op te nemen in het BW. Daarbij moet

het uitgangspunt dan zijn dat broers en zussen niet van elkaar worden gescheiden. Wanneer dit toch gebeurt, moet gemotiveerd worden waarom deze scheiding in het licht van artikel 8 EVRM te rechtvaardigen is met het oog op de belangen van het kind. Ondersteunend daaraan moet ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aangepast worden. De daarin opgenomen bepaling dat de jeugdhulpprofessional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (...) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen',¹³⁸ moet ook gelden voor het samenplaatsen van broers en zussen.

Bovenstaande wijzigingen kunnen er aan bijdragen dat de rechten van het kind beter worden meegenomen in de besluitvorming. Recht doen aan de belangen van het kind vergt echter ook dat de mening van het kind wordt meegenomen. Zoals besproken in paragraaf 9.5 biedt de wet- en regelgeving weinig houvast voor het meenemen van de mening van het kind in wet- en regelgeving. De wet zegt hier niets over, terwijl de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* alleen in algemene zin aanbevelen om het kind te betrekken bij beslissingen over hem. Wat mij betreft moet dan ook in de Jeugdwet een bepaling worden opgenomen die jeugdhulpverleners verplicht om het kind te raadplegen bij beslissingen over de plek van de plaatsing.

Een laatste vereiste voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing vraagt om het zorgvuldig meewegen van gedragswetenschappelijke kennis. Dat vereiste valt of staat bij een goede onderbouwing van de beslissing. Nu echter het indicatiebesluit is komen te vervallen verbindt de wet nog maar weinig vereisten aan de onderbouwing van de beslissing waar het kind komt te wonen. Daardoor hebben kinderrechters weinig houvast om de voorgestelde plaatsing te kunnen toetsen. Om die noodzakelijke onderbouwing te kunnen garanderen dient het indicatiebesluit opnieuw te worden ingevoerd.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?

Om te kunnen klagen over de plaatsingsbeslissing is het van belang om te weten wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing. De vraag wie beslist over de nieuwe woonplek van het kind is echter niet gemakkelijk te beantwoorden. De Gecertificeerde Instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, maar de pleegzorgaanbieder gaat een contractuele verbintenis aan met de pleegouders. De kinderrechter geeft vervolgens de machtiging af, maar mag alleen beslissen over datgene dat hem wordt voorgelegd en heeft slechts beperkt de ruimte om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. De wettelijke regeling die het mogelijk maakt om te klagen over de plaatsingsbeslissing is daarmee ingewikkeld en lastig te

138 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

overzien. Zowel ten aanzien van de beslissingen door de Gecertificeerde Instelling en pleegzorgaanbieder, als ten aanzien van de beslissing door de kinderrechter biedt de wet beroepsmogelijkheden. Zoals besproken in paragraaf 9.5.1 zijn de rechtsingangen voor de minderjarige om te klagen bij de Gecertificeerde Instelling of de pleegzorgaanbieder beperkt en lastig toegankelijk voor minderjarigen. De mogelijkheid van het kind om zich bij de kinderrechter te beklagen over de plaatsingsbeslissing hangt vervolgens sterk samen met de reikwijdte van de afgegeven machtiging.

Met de invoering van de Jeugdwet zijn de wettelijke plaatsingscategorieën komen te vervallen. Daarmee lijkt de kinderrechter meer ruimte te hebben gekregen om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. Op die manier zou ook de rechtsbescherming van het kind vergroot kunnen worden. Hoeveel ruimte de kinderrechter hier zou moeten nemen, blijkt echter al jaren onderwerp van discussie. Het afgeven van een ruime machtiging voor bijvoorbeeld ‘verblijf in een pleeggezin’ biedt veel bewegingsvrijheid aan de Gecertificeerde Instelling, maar beperkt de rechtsbescherming van betrokkenen. Omdat zij alleen in hoger beroep kunnen tegen datgene dat is bepaald in de machtiging, hebben zij geen rechtsingang wanneer ze klachten hebben over de specifieke plek waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Een specifieke machtiging beperkt daarentegen de ruimte voor de Gecertificeerde Instelling. Hoe specifieker de machtiging, hoe meer de kinderrechter zich mengt in de uitvoering van de maatregel. Voor betrokkenen zijn er echter meer mogelijkheden om te klagen over de plek waar de minderjarige is geplaatst. Wil de Gecertificeerde Instelling de minderjarige tijdens de looptijd van de machtiging overplaatsen naar een ander gezin, dan zal een nieuwe machtiging verkregen moeten worden. Dat geeft de kinderrechter opnieuw de mogelijkheid om de plaatsing te toetsen. Over het algemeen zullen kinderrechters echter niet snel geneigd zijn om een heel specifieke machtiging af te geven. De mogelijkheden om op te komen tegen de beslissing waar de minderjarige wordt geplaatst, zijn daarmee beperkt.

Zoals hierboven bepleit lijkt het nuttig om een onderscheid te maken tussen het *bepalen* waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd en de mogelijkheid om de wijze waarop de Gecertificeerde Instelling de machtiging ten uitvoer wil leggen, te *toetsen*. Mijns inziens zou dat laatste niet strijdig zijn met de taak van de kinderrechter om slechts recht te spreken, het zou juist in het licht van kinder- en mensenrechten zeer gewenst zijn. Daarbij is het uiteraard de vraag waar de kinderrechter de beslissing van de Gecertificeerde Instelling aan moet toetsen. Hierboven zijn een aantal suggesties gedaan om de verplichtingen uit kinder- en mensenrechtendocumenten duidelijker te laten weerklinken in wet- en regelgeving.

De afstand tussen kinderen en hun ouders

Een laatste stap naar een effectieve rechtsbescherming voor pleegouders is, zoals in hoofdstuk 7 bepleit, dat rekening gehouden moet worden met de afstand tussen kinderen en hun ouders. Door te kijken of de rollen die in kinder- en mensenrechten worden toebedeeld aan ouders ook worden vervuld wanneer het kind en zijn ouders van elkaar gescheiden zijn, kan worden beoordeeld of de rechten van het pleegkind effectief worden beschermd in de nationale procedure.

De uithuisplaatsingsbeslissing is een reactie op het onvermogen van ouders om zelf de ontwikkeling van hun kind te bewaken en te ondersteunen. Die rol wordt daarom (tijdelijk) overgenomen door pleegouders. Dat betekent echter niet dat ouders niet meer belangrijk zijn voor kinderen. Zoals bepleit in hoofdstuk 7 blijven ouders onderdeel uitmaken van de identiteit van het kind. Juist die sterke band tussen ouders en kinderen maakt dat de banden tussen ouder en kind, ook na een uithuisplaatsing zoveel mogelijk beschermd moeten worden. Daarom ook verbinden kinder- en mensenrechten duidelijke vereisten aan de plaatsingsbeslissing die ervoor moeten zorgen dat de band tussen ouders en kinderen zoveel mogelijk beschermd wordt.

In de nationale wet- en regelgeving komen deze vereisten vrijwel niet terug. Zowel het vereiste om eerst binnen het eigen netwerk te zoeken naar een geschikt pleeggezin, als het vereiste om rekening te houden met de ethische, culturele of godsdienstige achtergrond van het kind, komt maar heel beperkt terug in wet- en regelgeving. De band van het kind met zijn broers en zussen wordt ook niet beschermd, waardoor broers en zussen vaak niet in hetzelfde pleeggezin worden geplaatst. Dat maakt het voor ouders lastig om regelmatig aanwezig te blijven in het leven van hun kind, nu van hen wordt verwacht dat ze langs verschillende pleeggezinnen reizen om contact te onderhouden met hun kinderen.

De derde rol van ouders ziet op de vertegenwoordiging van hun kind in rechte. Zoals hierboven reeds genoemd heeft het kind maar beperkt de mogelijkheid om op te komen voor zijn rechten. Daarbij wordt de toegang voor pleegkinderen beperkt doordat zij vertegenwoordigd door hun ouders moeten worden om gebruik te maken van die rechtsingangen. Dat geldt voor de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen over het pleegcontract die sinds de uitspraak van de Raad van State in 2013 moeten worden voorgelegd in het kader van de civiele dagvaardingsprocedure. Het geldt ook voor de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan tegen de uithuisplaatsingsbeslissing en de daarin aangegeven reikwijdte van de machtiging.

De geschillenregeling van artikel 1:262b BW biedt weliswaar een formele rechtsingang voor minderjarigen, maar vereist dan weer verplichte procesvertegenwoordiging, nu de wetgever die rechtsingang niet te gemakkelijk toegankelijk wilde maken. De mogelijkheid om op grond van artikel 810a Rv een deskundigenonderzoek te laten verrichten naar de plek van de plaatsing staat überhaupt niet open voor minderjarigen.

Waar het gaat om de beslissing in welk pleeggezin het kind komt te wonen delven kinderrechten zo het onderspit. Ten eerste biedt de wet- en regelgeving weinig rechtswaarborgen voor een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind. Vervolgens heeft het pleegkind maar beperkt de mogelijkheid om op te komen voor zijn rechten. Ten derde wordt duidelijk dat, wanneer wordt gekeken naar de rollen die ouders zouden moeten vervullen in de bescherming van de rechten van hun kind, slechts een van de drie geïdentificeerde rollen van ouders daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De plaatsingsbeslissing is vrijwel uitsluitend gericht op de ontwikkeling van het kind. Vergeten wordt echter dat ouders óók een belangrijke rol vervullen in het vertegenwoordigen van hun kind in rechte. Datzelfde geldt voor het verband tussen ouders en de identiteit van het kind. Dat ouders (tijdelijk) niet in staat zijn om hun rol te vervullen betekent immers niet dat ze daarmee niet meer belangrijk zijn voor het kind. Juist door rekening te houden met het voorduren van de band tussen ouders en kinderen bij de plaatsingsbeslissing, kunnen de rechten van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing beter gerealiseerd worden.

Dit onderzoek ziet op de wijze waarop wet- en regelgeving de rechten van pleegkinderen beschermen. Niet ontkend kan echter worden dat die het realiseren van kinderrechten slechts mogelijk is als er in de praktijk ook daadwerkelijk voldoende passende pleeggezinnen beschikbaar zijn. Niet voor niets leggen kinder- en mensenrechten een duidelijke verplichting op aan de staat om te zorgen voor een voldoende aanbod van passende pleeggezinnen.¹³⁹ Nu al jaren achtereen blijkt dat het aanbod aan pleeggezinnen achter blijft bij de vraag is het noodzakelijk dat de overheid zich actiever gaat inspannen om meer geschikte pleeggezinnen te werven én de bestaande pleeggezinnen zodanig te ondersteunen dat zij voor langere tijd in staat kunnen zijn om pleegkinderen onderdak te bieden. De inspanningen van de overheid om nieuwe pleeggezinnen te vinden moeten in het bijzonder gericht zijn op het vinden van geschikte pleeggezinnen die meerdere kinderen tegelijkertijd op kunnen vangen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden. Ook moet geïnvesteerd worden in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond.

139 Zie artikel 20 lid 1 IVRK; EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82 en *Guidelines on Alternative Care*, par. 118-119.