



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

10.1 INLEIDING

Tijdens het verblijf van de minderjarige in een pleeggezin, moeten een aantal beslissingen worden genomen. Een belangrijke vraag is met wie het kind omgang heeft en hoe vaak. Die beslissing levert direct ingewikkelde problemen op. Omgang van pleegkinderen met hun ouders is belangrijk voor kinderen,¹ maar plaatst hen ook voor ingewikkelde loyaliteitsconflicten.² Daarnaast kunnen ook omgangsmomenten met anderen worden afgesproken, zoals bijvoorbeeld met de broers en zussen, met opa's oma's of voormalige pleegouders. Al die mensen kunnen een belangrijk onderdeel uitmaken van het leven van het kind, waardoor het voortzetten van contact met hen van belang is. Tegelijkertijd levert een veelheid aan omgangsmomenten ook een volle agenda op voor het kind. Waar het contact met zijn ouders, broers, zussen, opa's en oma's voor de uithuisplaatsing een vanzelfsprekend onderdeel van zijn leven was, moet dat nu in de vorm van omgangsmomenten worden ingepast in het nieuwe leven in het pleeggezin.

Zoals beschreven in hoofdstuk 5 heeft het kind recht op omgang en contact met zijn ouders en anderen met wie hij familieleven heeft.³ Op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten is een kinderrechtenkader vastgesteld voor beslissingen over de omgang van het pleegkind met zijn naasten. In dit hoofdstuk zal worden bekeken in hoeverre de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming is met de bepalingen in het kinderrechtenkader. Daartoe wordt eerst een korte geschiedenis van de wettelijke regeling omtrent omgang beschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op de wijze waarop in de nationale wet het recht op omgang tussen het pleegkind en zijn ouders, de omgang van het pleegkind met ouders zonder gezag en de omgang met anderen is vormgegeven. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de omgangsregeling wordt ingevuld.

1 Weterings & Van den Bergh 2012; Juffer 2010, p. 41.

2 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 62.

3 Onder omgang wordt dan verstaan het hebben van fysiek persoonlijk contact, terwijl de term contact breder is en ook kan duiden op bijvoorbeeld telefonisch of email-contact.

10.2 GESCHIEDENIS VAN DE WETTELIJKE REGELING OMTRENT OMGANG TIJDENS DE UITHUISPLAATSING

Beperkingen van de omgang tijdens een uithuisplaatsing worden al jaren veelvuldig opgelegd.⁴ In 1971 bepaalde de Hoge Raad al dat de Gecertificeerde Instelling (toen nog de gezinsvoogdijinstelling) tijdens de ondertoezichtstelling het contact tussen kinderen en hun ouders tijdelijk kon verbreken door een schriftelijke aanwijzing hieromtrent op te leggen.⁵ In 1995 werd in het kader van de herziening van de ondertoezichtstelling een wettelijke grondslag voor het beperken van de omgang vastgelegd. Hoewel de kinderrechter zich vanaf 1995 in beginsel niet meer kon mengen in de uitvoering van de ondertoezichtstelling, bleef hij wel een rol spelen bij omgangsbeslissingen.⁶ De huidige artikelen 1:265f BW en artikel 1:265g BW werden in 1993, toen nog als artikel 1:263a BW en artikel 1:265b BW, bij nota van wijziging toegevoegd aan het wetsvoorstel herziening ondertoezichtstelling.⁷ Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel werd opgemerkt dat in de praktijk van de ondertoezichtstelling regelmatig beperkingen werden opgelegd aan de omgang. Die beperkingen golden niet voor alleen de omgang tussen kinderen en de ouder met gezag, maar ook voor anderen.⁸ Dit gebeurde dan door het geven van een schriftelijke aanwijzing.⁹ Bestaande omgangsregelingen van het kind met ouders zonder gezag of met anderen konden echter door de toenmalige gezinsvoogdijinstelling niet worden aangetast. De schriftelijke aanwijzing richtte zich immers tot de ouders met gezag en de minderjarige. Anderen hoefden de aanwijzing niet op te volgen. Tegelijkertijd hadden deze anderen ook geen rechtsingang om te klagen over een omgangsregeling in de schriftelijke aanwijzing.

Om deze redenen werd in 1995 besloten om omgangskwesties in de wet te regelen. In artikel 1:265b BW werd een wettelijke mogelijkheid opgenomen voor de gezinsvoogdij-instelling om de kinderrechter te verzoeken een bestaande omgangsregeling te wijzigen. Die regeling gold zowel voor de omgang tussen kinderen en ouders met gezag als voor omgangsregelingen met anderen met wie het kind een nauwe persoonlijke betrekking had. Daarnaast werd zonder daar in de parlementaire geschiedenis al te veel woorden aan te wijden, in artikel 1:265a BW een wettelijke grondslag opgenomen om de omgang tussen ouders met gezag en hun kinderen te beperken in een bijzondere schriftelijke aanwijzing. Die bepaling geldt als *lex specialis* ten opzichte van de algemene regeling omtrent een schriftelijke aanwijzing. Anders dan bij de gewone

4 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 8.

5 HR 4 juni 1971, *NJ* 1971/391.

6 Van Raak-Kuiper 2010.

7 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 6.

8 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 8.

9 Zie ook HR 4 juni 1971, *NJ* 1971/391.

regeling omtrent de schriftelijke aanwijzing is in deze gevallen wél hoger beroep toegestaan.¹⁰

In 2015 werden artikel 1:265a BW en 1:265b BW omgedoopt tot artikel 1:265f BW en 1:265g BW.¹¹ Daarnaast werd aan artikel 1:265g BW de mogelijkheid toegevoegd om de kinderrechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. Artikel 1:265g BW beperkt zich daardoor nu niet meer tot de mogelijkheid om een bestaande door de kinderrechter vastgelegde omgangsregeling te wijzigen. De reden hiervoor was de inwerkingtreding in 2009 van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige echtscheiding, die ouders verplicht een ouderschapsplan op te stellen wanneer zij uit elkaar gaan.¹² In dat ouderschapsplan moet ook een regeling staan omtrent de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. Die gemaakte afspraken werden niet altijd door de rechter opgenomen in een beschikking, waardoor wijziging van deze regeling niet op grond van de oude regeling in artikel 1:265b BW aan de kinderrechter voorgelegd kon worden. De regeling gaf immers alleen de mogelijkheid om een door de kinderrechter vastgestelde regeling te wijzigen. Het nieuwe artikel 1:265g BW geeft de Gecertificeerde Instelling een ingang bij de kinderrechter, wanneer de omgangsregeling *niet* is opgenomen in de beschikking, of helemaal geen regeling tot stand is gekomen.¹³

Naast het bepaalde in artikel 1:265f BW en 1:265g BW kunnen ouders en anderen die een nauwe persoonlijke betrekking hebben tot het kind ook tijdens de uithuisplaatsing een beroep doen op de algemene regeling in artikel 1:377a BW. Dat artikel geeft hen de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen tussen hen en de minderjarige.

10.3 OMGANG EN CONTACT MET OUDERS

Zoals besproken in hoofdstuk 5 hebben kinderen na de uithuisplaatsing recht op omgang en contact met hun ouders. Enerzijds is omgang een middel om de hereniging te bespoedigen, anderzijds vloeit het (ook wanneer hereniging geen doel meer is) direct voort uit het recht op bescherming van het familieleven tussen ouders en kinderen. Hoewel omgang een recht is van zowel de ouder als het kind, kunnen beperkingen van de omgang slechts worden gerechtvaardigd met een beroep op de belangen van het kind.

In Nederland ligt de beslissing over de vraag met wie het pleegkind omgang en contact heeft, veelal bij de Gecertificeerde Instelling. Wanneer er echter tussen de Gecertificeerde Instelling en de betrokkenen onenigheid blijft bestaan over de omgangsregeling, dan komt de kinderrechter aan bod. Wan-

10 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 9.

11 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 32.

12 *Stb.* 2009, 56.

13 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 32. Zie hierover ook Laterveer 2017.

neer het kind uit huis geplaatst wordt terwijl er al een omgangsregeling bestaat, dan kan deze bestaande regeling alleen worden gewijzigd door de kinderrechter.¹⁴ Is er nog geen bestaande omgangsregeling op het moment dat het kind uit huis wordt geplaatst, dan is het de Gecertificeerde Instelling die een omgangsregeling opstelt tussen kinderen en hun ouders. Het uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk omgang tussen ouders en kind mogelijk gemaakt moet worden. Dat staat niet expliciet zo in de wet, maar volgt uit de taakstelling van de Gecertificeerde Instelling bij uitvoering van de ondertoezichtstelling, die gericht is op het bevorderen van de band tussen ouders en kinderen.¹⁵

De *Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming* zijn duidelijker en stellen dat de Gecertificeerde Instelling na de uithuisplaatsing zo mogelijk direct een omgangsregeling opstelt voor het contact tussen ouder en minderjarige.¹⁶ Desalniettemin zal de omgang tussen ouder(s) en kinderen lang niet altijd gemakkelijk verlopen. Het feit dat het kind uit huis geplaatst is zal er immers veelal op duiden dat de relatie tussen de ouder(s) en het kind problematisch is.¹⁷ Ook voor pleegouders zal het dus niet altijd gemakkelijk zijn om te voldoen aan de opgestelde omgangsregeling. Wel wordt meestal in het pleegzorgcontract opgenomen dat pleegouders verplicht zijn om mee te werken aan de omgangsregeling.¹⁸

De wet geeft twee bepalingen over omgang en contact tijdens de uithuisplaatsing.¹⁹ Artikel 1:265f BW ziet op de omgang tussen kinderen en hun ouders. Artikel 1:265g BW ziet op reeds bestaande omgangsregelingen.²⁰ Doorgaans zullen die bestaande regelingen ook zien op contact met een ouder (bijvoorbeeld een regeling die is vastgesteld nadat ouders uit elkaar zijn gegaan), maar de bestaande regeling kan ook zien op omgang of contact met een andere naaste van het kind, zoals zijn grootouders.

Na uithuisplaatsing is het onderhouden van het contact met de minderjarige primair een zaak van de ouder.²¹ Artikel 1:265f BW en 1:265g BW komen

14 Zie daarover ook HR 21 maart 2008, *NJ* 2008/817; Zie ook HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88.

15 Artikel 1:262 lid 3 BW.

16 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 69.

17 Kramer 2016, p. 129.

18 Kramer 2016, p. 130.

19 Hoewel de wet spreekt van contact zal de Gecertificeerde Instelling in eerste instantie kijken naar de mogelijkheden om omgang tussen de ouder en het kind mogelijk te maken. Is dat niet mogelijk, dan zal de Gecertificeerde Instelling beoordelen of andere vormen van contact, zoals telefonisch contact of het schrijven van brieven, wel zijn toegestaan.

20 Zie voor de verhouding tussen artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW HR 14 december 2018 *NJ* 2019/88.

21 M.R. Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265g BW, aant. 7 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

daarom pas aan bod wanneer er problemen zijn met het vormgeven van omgang. Is er geen bestaande omgangsregeling en lukt de betrokken partijen niet om een omgangsregeling vast te stellen, dan kan de Gecertificeerde Instelling op grond van artikel 1:265f BW, besluiten om een (bijzondere) schriftelijke aanwijzing te geven aan het kind en zijn ouders over de wijze waarop het contact plaats moet vinden.²² De wet spreekt hier van het beperken van contact tussen het kind en ouders. Voor toepassing van artikel 1:265f BW geldt dat het contact mag worden beperkt als dit *noodzakelijk* is in verband met de uithuisplaatsing van het kind. De wet grijpt dus terug naar de doelstelling van de uithuisplaatsing. Wanneer zo'n beperking precies noodzakelijk is, wordt niet nader uitgewerkt. De Memorie van Toelichting biedt ook geen verduidelijking. De grond die daarin wordt genoemd lijkt zelfs te verschillen van de grond in de wet. Volgens de Memorie van Toelichting mag het contact worden beperkt wanneer dit 'in het belang van het kind noodzakelijk is'.²³ Hier is derhalve geen sprake van een koppeling met het doel van de uithuisplaatsing. Duidelijk is in ieder geval dat zowel wet als Memorie van Toelichting spreken van een noodzakelijkheidsvereiste.²⁴

De koppeling in de wet aan het doel van de uithuisplaatsing is opvallend. Zoals is besproken in hoofdstuk 8, is het namelijk niet altijd duidelijk wat het doel van die uithuisplaatsing precies is. Anders dan het doel van de ondertoezichtstelling, hoeft het doel van de uithuisplaatsing immers niet te worden opgenomen in het verzoekschrift, noch in de beschikking van de kinderrechter. Dat gebrek heeft dus ook gevolgen voor de beslissing omgang te beperken, nu onduidelijk is met welk doel de omgang precies kan worden beperkt door de kinderrechter.

Bekrachtiging van de beslissing van de Gecertificeerde Instelling

De beslissing op grond van artikel 1:265f BW geldt als schriftelijke aanwijzing, hierdoor kan de Gecertificeerde Instelling de kinderrechter verzoeken deze te bekrachtigen.²⁵ Die mogelijkheid is in 2015 in de wet opgenomen 'omdat een reële sanctie op niet-naleving van de schriftelijke aanwijzing ontbrak, waardoor het instrument slechts beperkt werd ingezet. (...) Bekrachtiging zal door het gezag van de kinderrechter een stimulans voor de ouders of het kind

22 Hoewel de bepaling duidelijk spreekt van de 'met gezag belaste ouder', is het artikel ook van toepassing op een ander die samen met de ouder het gezag uitoefent, zoals bijvoorbeeld de stiefouder. Dit volgt uit artikel 1:253t BW. Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 3, p. 32.

23 *Kamerstukken II 2008/09*, 32105 nr. 3, p. 32.

24 Zie ook HR 29 januari 2010 ECLI:NL:HR:2010:BK8101 en de bijbehorende conclusie van de A-G ECLI:NL:PHR:2010:BK8101. Daarin gaat de A-G in op de vraag of de opgelegde omgangbeperking noodzakelijk is met het oog op het doel van de uithuisplaatsing. De A-G lijkt hier niet zo zeer in te gaan op het doel van de uithuisplaatsing, maar vooral een invulling te geven aan het belang van het kind. De Hoge Raad oordeelt dat de klacht niet tot cassatie kan leiden (artikel 81 RO).

25 Artikel 1:263 lid 3 BW.

vormen om de schriftelijke aanwijzing alsnog na te leven.²⁶ Voor toe- of afwijzing van het verzoek tot bekrachtiging geeft de wet geen grond. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de kinderrechter het verzoek kan afwijzen als hij de aanwijzing bijvoorbeeld in strijd acht met internationaal of nationaal recht.²⁷ Om de bekrachtiging meer kracht bij te zetten kan de kinderrechter ook nog worden verzocht om een civielrechtelijk dwangmiddel op te leggen bij niet-naleving van de aanwijzing. Dat kan dan gaan om een dwangsom of om het toepassen van lijfswang.²⁸ De wet geeft hier alleen een grond voor afwijzing van het verzoek, geen grond voor de toewijzing. Afwijzing kan wanneer het belang van het kind zich verzet tegen het opleggen van een dwangmiddel.

10.3.1 Omgang en contact bij een al bestaande omgangsregeling

De situatie is anders wanneer het kind uit huis geplaatst wordt terwijl er al een omgangsregeling bestaat. Daarvan kan sprake zijn als de ouders van de minderjarige niet meer samen zijn. In die gevallen zal de Gecertificeerde Instelling zich moeten houden aan de bestaande omgangsregeling.²⁹ Verloopt in dergelijke gevallen de omgang niet goed, dan komt artikel 1:265g BW aan bod. De Gecertificeerde Instelling kan dan de kinderrechter verzoeken om op grond van dit artikel de bestaande regeling te wijzigen of een omgangsregeling vast te stellen. Voor een dergelijke beslissing moet de Gecertificeerde Instelling dus altijd naar de kinderrechter, zij mag niet zelfstandig de bestaande regeling wijzigen.³⁰ Op dit artikel kan de Gecertificeerde Instelling een beroep doen als het kind onder haar toezicht staat en een beslissing van de kinderrechter in het belang van het kind noodzakelijk is. Hier spreekt de wet derhalve niet van een beslissing die noodzakelijk moet zijn met het oog op de uithuisplaatsing, maar van een beslissing die noodzakelijk moet zijn met het oog op het belang van het kind. Opnieuw wordt niet verder gespecificeerd wanneer sprake is van een dergelijke noodzaak. Na afloop van de ondertoezichtstelling blijft de regeling die de kinderrechter heeft vastgesteld bestaan, met dien verstande dat de regeling nu geldt als regeling als bedoeld in artikel 253a, tweede lid, onder a, dan wel artikel 377a, tweede lid.

26 Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 28.

27 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 28.

28 Artikel 1:263 lid 3 BW.

29 Zie daarover ook HR 21 maart 2008, *NJ* 2008/817.

30 Zie ook HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88.

10.4 OMGANG EN CONTACT MET OUDERS ZONDER GEZAG

Het uitgangspunt dat omgang tussen kinderen en hun ouders wordt gestimuleerd, geldt alleen voor de band tussen het kind en de ouders met gezag.³¹ Voor ouders zonder gezag geldt wel dat zij in beginsel recht hebben op omgang met de minderjarige. Die aanspraak blijft ook tijdens de uithuisplaatsing bestaan. Is er al een bestaande omgangsregeling met de minderjarige en is die door de rechter vastgelegd, dan zal de Gecertificeerde Instelling zich hieraan moeten houden. Mocht de Gecertificeerde Instelling de regeling willen wijzigen dan kan deze op grond van 1:265g BW een verzoek indienen bij de kinderrechter. Is er echter geen door de rechter vastgestelde regeling dan is het in eerste instantie afhankelijk van de Gecertificeerde Instelling of, en in welke mate er omgang is tussen het kind en de ouder zonder gezag. Is de ouder zonder gezag het niet eens met de beslissingen van de Gecertificeerde Instelling op dit punt, dan kan hij op grond van artikel 1:377a BW de kinderrechter verzoeken een omgangsregeling met hem vast te stellen.

10.5 OMGANG EN CONTACT MET ANDERE NAASTEN

Naast contact met zijn ouder(s) (met gezag) heeft het kind ook recht op contact met anderen met wie hij een nauwe persoonlijke betrekking heeft. In verschillende Europese landen zijn regelingen opgenomen over omgang van kinderen met bijvoorbeeld grootouders, of voormalig pleegouders.³² Zo geeft de Franse *Code Civil* een expliciet recht aan het kind op contact met zijn grootouders. In hetzelfde artikel wordt ook vastgesteld dat de rechter omgang en contact tussen het kind en zijn voormalig pleegouders vorm kan geven.³³ Het Belgisch BW geeft grootouders een recht op contact met het kind.³⁴

31 De uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichstelling ziet immers op de beslissingsbevoegdheid van de ouder met gezag. Overigens zijn de richtlijnen hier minder duidelijk over en spreken waar het gaat om omgang en contact consequent over de 'ouder'. Volgens voetnoot 3 kunnen dat de biologische ouders zijn, maar ook de pleeg-, adoptie- of stiefouders, de gezinshuisouders, de juridische ouders of andere volwassenen die de ouderrol vervullen. Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 15.

32 Zie hierover ook Vlaardingebroek 2013.

33 Artikel 371-4 van de *Code Civil* bepaalt: 'L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit. Si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge aux affaires familiales fixe les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, en particulier lorsque ce tiers a résidé de manière stable avec lui et l'un de ses parents, a pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation, et a noué avec lui des liens affectifs durables.'

34 Artikel 375 bis bepaalt: 'De grootouders hebben het recht persoonlijk contact met het kind te onderhouden. Datzelfde recht kan aan ieder ander persoon worden toegekend, indien hij aantoonbaar dat hij met het kind een bijzondere affectieve band heeft. (...) Mijns inziens heeft echter de formulering in de Franse *Code Civil* de voorkeur nu hierin het recht op omgang met grootouders expliciet wordt toegekend aan het kind. Zie ook Vlaardingebroek

De Nederlandse wet laat echter beslissingen hierover in eerste instantie over aan de Gecertificeerde Instelling. Regelt de Gecertificeerde Instelling geen, of te weinig omgang met de omgangsgerechtigden, dan staat alleen de algemene rechtsingang in artikel 1:377a BW open. Op welke wijze de Gecertificeerde Instelling hieraan invulling geeft is niet geheel duidelijk. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft in het juridisch kader weliswaar aan dat minderjarigen recht hebben op contact met de ouders, broers en zussen, opa's en oma's, maar gaat hier slechts kort op in.³⁵

Het onderhouden van contact met naasten van het kind is niet vanzelfsprekend tijdens de uithuisplaatsing. De minderjarige is hier in de eerste plaats dan ook afhankelijk van de beslissing van de Gecertificeerde Instelling. De beslissing van de Gecertificeerde Instelling ten aanzien van contact met deze personen kan echter niet, zoals bij het beperken van de omgang met de ouder, worden gegeven in de vorm van een schriftelijke aanwijzing. De schriftelijke aanwijzing richt zich immers tot de ouders met gezag en de minderjarige zelf. Deze beslissingen zijn dan ook niet (wettelijk) gebonden aan de zorgvuldigheidseisen van de Awb. Wanneer de Gecertificeerde Instelling besluit dat helemaal geen contact plaats zal vinden tussen de minderjarige en degene die omgang wenst, of wanneer er überhaupt geen beslissing wordt genomen, dan zijn de minderjarige en zijn naasten aangewezen op de regeling van artikel 1:377a BW.

10.5.1 Grootouders

De jurisprudentie over omgang met naasten tijdens de plaatsing laat zien dat de regeling van artikel 1:377a BW met name wordt gebruikt door ouders zonder gezag en door grootouders.³⁶ Daarbij geldt voor de grootouders dat zij slechts ontvankelijk zijn in hun verzoek wanneer zij een nauwe persoonlijke betrekking met hun kleinkind kunnen aantonen. Het bestaan van die nauwe persoonlijke betrekking grootouders wordt in de jurisprudentie alleen aangenomen wanneer de band tussen kinderen en hun grootouders meer dan de gebruikelijke contacten behelst.³⁷ Dat is in strijd met kinder- en mensenrechtendocumenten.

2013.

35 Onder paragraaf 4.2.1 is vervolgens een gedeelte opgenomen over de *'begeleiding van contact met het gezin van herkomst'*. Hoewel het kopje anders doet vermoeden, gaat de tekst van de richtlijn hier alleen in op het contact tussen ouders en het kind. Op contact met broers en zussen wordt niet ingegaan. Ook het contact met grootouders wordt alleen in het juridisch kader van de richtlijn aangestipt.

36 Zowel in de zoekmachine legal intelligence, als op rechtspraak.nl is gezocht naar jurisprudentie omtrent artikel 1:377a BW. Daarbij zijn geen uitspraken gevonden waarin broers of zussen een beroep doen op dit artikel. Wel is een uitspraak gevonden waarin een voormalig pleegouder zich beroept op artikel 1: 377a BW. Zie daarover Hof Arnhem 20 december 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BZ0381.

37 Zie daarover ook Koens 2013.

De kinderrechtendocumenten gaan weliswaar niet specifiek in op het onderhouden van omgang met grootouders,³⁸ het EHRM doet dat echter wel. Uitgangspunt in de jurisprudentie van het EHRM is dat er familielevens bestaat tussen het kind en zijn grootouders, tenzij de staat aantoonbaar dat daar in dit geval geen sprake van is. Is er geen familielevens tussen het kind en zijn grootouders, dan is er in ieder geval sprake van privélevens. In die gevallen moet worden beoordeeld of omgang in het belang van het kind is.

In de nationale wetgeving ligt de bewijslast voor het aantonen van familielevens bij de grootouders, terwijl een beroep op *private life* niet volstaat. Ouders zonder gezag kunnen daarentegen hier wel een beroep op doen.³⁹ Met Koens ben ik van mening dat het uitgangspunt dat grootouders een ‘meer dan gebruikelijke’ band moeten hebben met hun kleinkind om aanspraak te maken op omgang en contact, in strijd is met artikel 8 EVRM.⁴⁰ Door het recht op omgang slechts toe te kennen wanneer een grootouder een meer dan een normale band – dus een bijzondere band – met zijn kleinkinderen heeft, wordt miskend dat grootouders een vanzelfsprekende band met hun kind hebben die voortvloeit uit de afstammingsrelatie. Daarmee maken grootouders onderdeel uit van de identiteit van het kind.⁴¹ Uitgangspunt dient dan ook te zijn dat kinderen contact kunnen houden met hun grootouders, tenzij daar in het belang van het kind vanaf moet worden gezien. Van dat laatste kan bijvoorbeeld sprake zijn als het kind zelf helemaal geen behoefte heeft aan contact met zijn grootouders.

10.5.2 Broers en zussen

Voor broers en zussen geldt dat zij via de informele rechtsingang van artikel 1:377g BW een beroep kunnen doen op artikel 1:377a BW. Wanneer de Gecertificeerde Instelling geen of minder contact toestaat dan gewenst, kunnen zij op informele wijze aan de rechter verzoeken omgang mogelijk te maken. Ondanks deze formele mogelijkheid heb ik geen uitspraken kunnen vinden waarin op grond van artikel 1:377a BW omgang tussen broers en zussen wordt verzocht. Wel raadt de rechtbank Groningen een minderjarige in een uitspraak uit 2009 aan om via deze weg omgang met zijn broers en zussen te verzoeken.⁴² Nog

38 Hoewel het VN-Kinderrechtencomité en ook de *Guidelines on Alternative Care* wel bepalen dat het kind tijdens de uithuisplaatsing contact moet kunnen onderhouden met familieleden; zie daarover hoofdstuk 5, par. 3.1.

39 Artikel 1:377a BW.

40 Zie Koens 2013 en Heida 2016. Zie voor een tegengestelde mening Geurts 2019.

41 Zie bijv. ook Hof Den Haag 4 februari 2015, *REP* 2017/7.

42 Rechtbank Groningen 28 oktober 2009 ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838. Overigens blijkt in deze uitspraak dat ook voor de kinderrechtster het systeem van rechtsingangen ingewikkeld is, nu de kinderrechtster in dit geval impliceert dat het verzoek kan worden voorgelegd aan

meer dan bij grootouders, zou het hier voor de hand liggen om de in artikel 1:377a BW vereiste nauwe persoonlijke betrekking als vanzelfsprekend aan te nemen. Het gebrek aan uitspraken hieromtrent kan erop duiden dat broers en zussen in de praktijk vrijwel altijd contact met elkaar hebben. Het kan er ook op duiden dat broers en zussen deze weg naar de rechter niet weten te vinden, hetgeen gezien het ingewikkelde systeem van rechtsbescherming in deze zaken niet ondenkbaar is (zie daarover paragraaf 10.10).

10.5.3 Voormalig pleegouders

Voor ouders, broers, zussen en grootouders geldt dat zij een afstammingsrelatie met het kind hebben. Dat geldt niet voor de voormalig pleegouders. Desalniettemin kunnen ook zij familielevens met het kind hebben opgebouwd, zeker wanneer het kind voor langere tijd bij hen heeft gewoond. Hoewel de *Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming* in algemene zin geen ruimte heeft voor omgang met anderen dan de ouders, gaat er wel enige aandacht uit naar het voortzetten van omgang van kinderen met hun voormalig pleegouders. In de richtlijn staat:

‘Pleegkinderen in alle leeftijden zijn bij een overplaatsing gebaat bij het (onder)houden van stabiele en continue (gehechtheids)relaties. Voortbestaan van contacten met de eerdere gehechtheidspersonen dient zo veel mogelijk gewaarborgd te zijn en kan bijdragen aan het bredere gehechtheidsnetwerk van het pleegkind. Zij vormen een mogelijk belangrijke bron van steun in moeilijke of minder moeilijke tijden. Daarnaast is het cruciaal voor het zelfbeeld en de zelfwaardering van pleegkinderen dat volwassenen hen de moeite waard vinden op een of andere manier in hun leven te blijven.’⁴³

Dat is belangrijk nu pleegkinderen zich ook zullen hechten aan pleegouders. Het onderhouden van eerder opgebouwde gehechtheidsrelaties dient dan ook het ontwikkelingsbelang van het kind.⁴⁴ Komt er na terugplaatsing geen omgang tot stand, dan zullen de minderjarige of de voormalig pleegouders zich vermoedelijk moeten beroepen op de algemene regeling van artikel 1:377a BW en aantonen dat er tussen hen familielevens bestaat. Daarbij valt op dat de wetgever de pleegouder die het kind een jaar of langer verzorgt en opvoedt een sterkere positie heeft toegekend door invoering van de *Wet verbetering positie pleegouders*. Toch lijkt die aanspraak direct te vervallen zodra het kind niet meer bij de pleegouder woont. Zodra het kind niet meer bij zijn voormalig

de kinderrechter. Niet de kinderrechter, maar de rechtbank is echter het bevoegde forum bij verzoeken op grond van artikel 1:377a BW. Zie hierover Laterveer 2017.

43 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 52. Het onderhouden van contact met voormalig pleegouders wordt ook benadrukt op pagina 11 en pagina 46 van de richtlijn.

44 Juffer 2010, p. 21 en p. 38.

pleegouders woont, vallen zij noodgedwongen terug op een algemene aanspraak op erkenning van hun band – voortvloeiend uit hun recht op bescherming van het familieleven. Specifieke rechtsingangen voor voormalig pleegouders zijn niet te vinden in de wet.

10.6 INVULLING VAN DE OMGANGSREGELING

De duur en frequentie van de omgang hangt nauw samen met de mogelijkheden voor hereniging van het pleegkind met zijn ouders. Over het algemeen wordt aangenomen dat regelmatig contact tussen het kind en zijn ouders de hereniging zal bespoedigen.⁴⁵ Dat is, zoals beschreven in hoofdstuk 5, ook het uitgangspunt in kinder- en mensenrechtendocumenten. Van de gezinsvoogd mag, zo bepleit Laterveer, dan ook een actieve houding worden verwacht om omgang tussen ouder en kind te stimuleren.⁴⁶

Desalniettemin kan het vormgeven van omgang ingewikkeld zijn voor de gezinsvoogd. Onderzoeken naar de impact op het kind van omgang tijdens de uithuisplaatsing laten geen eenduidig beeld zien. Omgang kan belangrijk zijn voor het kind omdat het veelal loyaal zal blijven aan zijn ouders⁴⁷ en met het oog op behoud van de gehechtheidsrelatie.⁴⁸ Ook blijkt uit onderzoek dat kinderen die tijdens de plaatsing regelmatig contact hebben met hun ouders vaker en sneller worden herenigd met hun ouders.⁴⁹ Tegelijkertijd zijn er ook onderzoeken waaruit naar voren komt dat omgang juist negatieve reacties kan oproepen bij het kind, waardoor gedragsproblemen kunnen toenemen.⁵⁰ Veel pleegouders geven dan ook aan dat na contact van het kind met zijn ouders, het kind problematisch gedrag laat zien.⁵¹ Wat met name van belang lijkt te zijn is dat er duidelijkheid bestaat over de frequentie en het doel van de omgang.⁵²

Deze onduidelijkheid over de impact van omgang en contact op het kind is echter geen reden om af te zien van het uitgangspunt dat kinderen en ouders elkaar – zeker met het oog op hereniging – regelmatig moeten kunnen zien. Kinderen hebben recht op contact met hun naasten en alleen wanneer dat gerechtvaardigd kan worden, kan daarvan worden afgeweken. Die rechtvaardig-

45 Robinson e.a. 2005.

46 Laterveer 2017.

47 Weterings & Van den Bergh 2012.

48 Juffer 2010, p. 41.

49 Robinson 2005.

50 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 52.

51 In onderzoek van Van den Bergh & Weterings gaf zeventig procent van de pleegouders aan dat het kind voor en na de contactmomenten problematisch gedrag liet zien; zie Van den Bergh & Weterings, 2007. Uit andere onderzoeken komt naar voren dat veertig procent van de pleegkinderen meer gedragsproblemen laat zien na contact met de ouders. De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

52 Leathers 2003; Bastiaensen & Kramer 2012; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

ging kan, zoals in hoofdstuk 5 is bepleit, worden gevonden in de belangen van het kind. Dat omgang ook een negatieve impact kan hebben op de ontwikkeling van het kind geeft evenwel aanleiding voor een zorgvuldige besluitvorming over de belangen van het kind. Deze besluitvorming is gebaat bij duidelijke kaders. De wet geeft echter geen invulling aan de besluitvorming omtrent omgang. Zo lang geen sprake is van een contactbeperking in de zin van artikel 1:265f BW worden afspraken over omgang vastgelegd in het plan van aanpak, en is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb, waardoor er geen verplichting is om zorgvuldigheidnormen in acht te nemen. De richtlijnen bieden verspreid over de documenten wel enige aanknopingspunten, die hieronder worden gezien in het licht van kinderrechten.

10.6.1 Het stimuleren van omgang

De wet gaat derhalve vooral in op het beperken van omgang. Toch moet niet uit het oog worden verloren dat het uitgangspunt bij beslissingen over omgang juist het bevorderen van omgang is. Dat volgt in de eerste plaats uit de taakstelling van de Gecertificeerde Instelling bij de ondertoezichtstelling, die gericht is op het bevorderen van de band tussen ouders en kinderen.⁵³ Gezinsvoogden moeten ouders dan ook actief hulp bieden die erop gericht is een thuisplaatsing mogelijk te maken, waaronder het stimuleren van omgang.⁵⁴ Die verplichting wordt niet nader uitgewerkt in de wet. Wel geven de *Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming* een aantal aanknopingspunten.

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* raadt aan om bij de beslissing om een kind uit huis te plaatsen direct een omgangsregeling op te stellen zodat het kind en de ouders elkaar na de uithuisplaatsing snel en regelmatig kunnen zien. Deze contacten moeten zorgvuldig begeleid worden en de veiligheid van het kind moet altijd voorop staan.⁵⁵ In het hulpverleningsplan moeten afspraken worden opgenomen over het inzetten van interventies om het contact tussen ouders en kind te bevorderen om zo de terugplaatsing te vergemakkelijken.⁵⁶ De *Richtlijn Pleegzorg* stelt dat contact tussen ouders en kinderen in principe wenselijk is,⁵⁷ nu het kind in veel gevallen loyaal zal zijn aan zijn ouders.⁵⁸ De besluitvorming over omgang en contact moet daarom zorgvuldig zijn. Daarbij moet voor ieder kind individueel gekeken worden wat de beste regeling is, waarbij continuïteit en regelmaat van de duur en de frequentie van het bezoek belangrijk zijn.⁵⁹ Wanneer de contacten tot problemen leiden, dan

53 Artikel 1:262 lid 3 BW.

54 Laterveer 2017.

55 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 69.

56 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9 en 69.

57 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67.

58 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 66.

59 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 66.

moet extra ondersteuning worden geboden.⁶⁰ Met name pleegouders moeten ondersteuning krijgen om goed om te kunnen gaan met eventueel probleemgedrag van het pleegkind na contact met de ouders.⁶¹ Dat pleegouders problemen hebben met de omgangsregeling van het kind met zijn ouders, is geen reden om direct de regeling aan te passen. Wel moet het welzijn van het kind goed in het oog worden gehouden.⁶² De herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing staat vooral in het eerste half jaar centraal. Volgens de *Richtlijn Pleegzorg* moet in dit half jaar extra aandacht en tijd worden gestoken in de begeleiding van intensieve contacten tussen de jeugdige en de ouder.⁶³

10.6.2 Herenigingsdoelstelling

De herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing en het daaraan gekoppelde belang van omgang wordt sterk benadrukt in kinder- en mensenrechtendocumenten. Van belang is daarbij dat kinderen en ouders zo veel mogelijk contact met elkaar kunnen hebben en dat zij aan de bel kunnen trekken wanneer omgang niet goed van de grond komt. Juist het verstrijken van de tijd kan er in deze zaken immers voor zorgen dat de herenigingsdoelstelling plaatsmaakt voor een nieuwe toekomst voor het kind in het pleeggezin.

In de *Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming* wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin hereniging nog tot de mogelijkheden behoort en de situatie waarin duidelijk is dat de toekomst van het kind in het pleeggezin ligt. In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt gesteld dat er met name in het eerste half jaar extra aandacht moet zijn voor begeleiding van intensieve contacten tussen de ouder en het kind.⁶⁴ Zolang het perspectief van de minderjarige niet duidelijk is, moet minimaal een keer in de drie maanden de omgang geëvalueerd worden.⁶⁵ Is eenmaal duidelijk dat het kind niet meer terug naar huis gaat, dan is omgang nog wel van belang, maar kan ook worden volstaan met een beperktere omgangsregeling.⁶⁶ In deze periode moet de omgang volgens de *Richtlijn Pleegzorg* in ieder geval iedere zes maanden worden geëvalueerd.⁶⁷

Met name waar het opvoedingsbesluit nog niet is genomen, is intensieve begeleiding dus van het grootste belang. Die intensieve begeleiding zal in de praktijk geboden moeten worden door de gezinsvoogd en de pleegzorgwerker.

60 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67.

61 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

62 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

63 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

64 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

65 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

66 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 68.

67 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

Onduidelijk is echter hoe kinderen en ouders aan de bel kunnen trekken, wanneer zij *niet* actief begeleid worden bij het vormgeven van omgang. De wijze waarop invulling gegeven moet worden aan de omgangsregeling wordt geregeld in de eigen richtlijnen van de Gecertificeerde Instelling. Daarom kunnen kinderen en ouder hun klacht pas voorleggen aan de kinderrechtster op het moment dat er een schriftelijke aanwijzing omtrent de beperking van de omgang wordt afgegeven.⁶⁸ Doorgaans zal de invulling van de omgangsregeling echter pas aan bod komen wanneer de kinderrechtster het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing behandelt. Een inactieve opstelling van de gezinsvoogd kan vergaande consequenties hebben voor de vraag waar uiteindelijk het perspectief van het kind komt te liggen. Juist daarom hechten kinder- en mensenrechtendocumenten er veel waarde aan dat omgang zo veel mogelijk wordt gestimuleerd.

Zonder effectieve mogelijkheid om op te komen tegen een inactieve gezinsvoogd, heeft dit recht echter weinig waarde voor het pleegkind. Wat mij betreft zou een bepaling in de Jeugdwet moeten worden opgenomen waarin expliciet wordt bepaald dat de gezinsvoogd een omgangsplan moet opstellen. Bovendien zou daarin moeten worden gesteld dat hij dit omgangsplan in ieder geval de eerste zes maanden regelmatig evalueert. Een dergelijke regeling zou zowel de regeling als de ondersteuning en het doel van de omgang moeten betreffen en gelden als besluit in de zin van de Awb. Daarmee moet niet alleen aan de zorgvuldigheidsnormen uit de Awb worden voldaan, maar wordt ook aan kinderen en hun ouders een rechtsingang geboden, wanneer de gezinsvoogd zich onvoldoende inzet om omgang te stimuleren.

10.6.3 Omgang met jonge kinderen

Ten aanzien van jonge kinderen valt op dat het nationale kader een andere benadering lijkt te kiezen dan wordt voorgeschreven in kinder- en mensenrechtendocumenten. In het kinderrechtenskader wordt frequent contact juist bij jonge kinderen zeer belangrijk gevonden, met name in die zaken waarin het opvoedingsperspectief nog niet duidelijk is. In de nationale wet wordt niet specifiek ingegaan op contactregelingen met jonge kinderen, maar de *Richtlijn Uithuisplaatsing* doet dat wel. Daarin valt met name de tekst over baby's op. Hier worden twee onderzoeken aangehaald. Uit het ene onderzoek komt naar voren dat contact tussen ouders en hun baby alleen zinvol is wanneer dat goed

68 Eventueel zou hier nog gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid om via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW een geschil over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de kinderrechtster; zie over nadelen van deze procedure par. 10.10. Een andere (omslachtige) manier zou nog kunnen zijn om een verzoek in te dienen tot vervanging van de Gecertificeerde Instelling op grond van artikel 1:259 BW.

ondersteund wordt.⁶⁹ Het andere onderzoek stelt vooral dat contact tussen ouders en hun baby moeilijk is, omdat contact met ouders slaap- en eetritmes kan verstoren en dus in de weg kan staan aan een veilige gehechtheidsrelatie.⁷⁰ De genoemde belemmeringen zijn voorstelbaar en het vormgeven van omgang met baby's zal niet gemakkelijk zijn. Toch betekent dit mijns inziens niet dat terughoudend moet worden omgegaan met contactregelingen tussen baby's en hun ouders. Het betekent wat mij betreft vooral dat zeer zorgvuldig omgegaan moet worden met het vormgeven van contact tussen ouders en hun baby's. Er moet goede begeleiding zijn en een planning waarbij slaap- en eetritmes zo min mogelijk worden verstoord. Ook jonge baby's hebben er immers recht op dat er alles aan wordt gedaan dat zij op kunnen groeien bij hun eigen ouders. Het stimuleren van omgang met de ouders maakt daar een onmisbaar onderdeel van uit. Hoewel de richtlijn wel onderzoeken aanhaalt waaruit de complexiteit van omgang met jonge baby's blijkt, wordt niet de kennis omtrent gehechtheidsrelaties aangehaald. Daaruit kan worden afgeleid dat het, met het oog op een eventuele terugplaatsing, heel belangrijk kan zijn om heel regelmatig contact te hebben met de ouder(s).⁷¹ Daarmee is niet gesteld dat omgang met jonge baby's in alle gevallen in het belang van het kind is, maar wel dat het recht van het kind op omgang het uitgangspunt moet zijn.

10.6.4 Plaatsing in de buurt van ouders

In het kinderrechtenkader wordt expliciet een link gelegd tussen de plek waar de minderjarige wordt geplaatst en de mogelijkheid om omgang tot stand te brengen. Daarbij is vooral de fysieke afstand tussen het kind en zijn oorspronkelijke familie van belang. Die koppeling wordt in de nationale wet- en regelgeving nergens gelegd. Hierdoor is het vooral van het logische denkwerk van de pleegzorgaanbieder en de gezinsvoogd afhankelijk of de fysieke afstand tussen pleegkind en familie wordt meegewogen in de mogelijkheid om regelmatig omgang te hebben en derhalve terugplaatsing te bespoedigen. Het is goed voorstelbaar dat reistijd en kosten het voor ouders moeilijker zullen om maken om contact te onderhouden met hun kind dat aan de andere kant van het land is geplaatst. Dat geldt des te meer wanneer dit kind ook nog eens apart van zijn broertjes of zusjes is geplaatst. Het is dan ook aanbevelenswaardig om in de Nederlandse wet- en regelgeving een verplichting op te nemen

69 Onderzoek van Humphreys & Kiraly 2011, zoals aangehaald in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 65.

70 Onderzoek van Sen & Broadhurst 2011, zoals aangehaald in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 65.

71 Juffer 2010, p. 9.

om rekening te houden met de fysieke afstand tussen de woonplek van de minderjarige en die van zijn ouder(s) en broers en zussen.

10.6.5 Evaluatie

Het grote belang van omgang, onder meer vanwege het verband met een mogelijke hereniging, maakt ook dat regelmatig geëvalueerd zal moeten worden hoe de omgang verloopt. Dat wordt ook benadrukt in kinder- en mensenrechtendocumenten. De verplichting om regelmatig het verloop van de omgangsregeling te evalueren volgt echter niet uit de wet, ook niet in die gevallen waar strikte omgangsbeperkingen zijn opgelegd. Juist in die gevallen echter moet er voor worden gewaakt dat de omgangsbeperking geen status quo wordt, zeker in die gevallen waarin het doel van de plaatsing nog altijd de hereniging van het kind met zijn ouders is.⁷²

De *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* gaan wel in op evaluatie van de omgangsregeling. Daarbij geeft de *Richtlijn Pleegzorg* specifieke termijnen. Verblijft de minderjarige in het pleeggezin in het kader van een hulpverleningsvariant (het doel is hereniging van ouders en kind), dan zal iedere drie maanden geëvalueerd moeten worden. Verblijft het kind in het kader van de opvoedingsvariant in het pleeggezin (het perspectief van het kind ligt in het pleeggezin), dan zal iedere zes maanden geëvalueerd moeten worden. Daarnaast moet ook geëvalueerd worden wanneer daar een directe aanleiding toe is.⁷³ Nu de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* echter vooral dienen ter ondersteuning van de professional, terwijl het kind en zijn ouders zich er niet op kunnen beroepen, is de rechtsbescherming van het pleegkind en zijn ouders hier opnieuw mager te noemen.

De rechtvaardiging van de uithuisplaatsing hangt sterk samen met de inzet van de Gecertificeerde Instelling om hereniging mogelijk te maken. De wijze waarop omgang wordt vormgegeven en gestimuleerd vormt de kern van die inspanningen. Tegelijkertijd levert het vormgeven van omgang steeds ingewikkelde spanningen op, waardoor de belangen van het kind kunnen vergen dat de omgang verminderd wordt. Juist een regelmatige evaluatie van die omgang is daarom van groot belang om de rechten van het pleegkind te kunnen waarborgen. Het is wat mij betreft dan ook aanbevelenswaardig om deze verplichting tot evaluatie op te nemen in de wet.

72 Zie daarover expliciet EHRM 17 juli 2014, appl. no. 19315/11 (*T. tegen Tsjechië*), par. 128.

73 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

10.7 HET VERBREKEN VAN CONTACT

Uit het kind- en mensenrechtenkader bleek dat het volledig verbreken van contact tussen kinderen en ouders alleen mogelijk is wanneer daar 'bijzonder sterke redenen' (*particular strong reasons*) voor zijn. Hoe vaak de omgang in Nederland geheel wordt stopgezet is niet duidelijk. Wel wordt in de onderbouwing bij de *Richtlijn Pleegzorg* opgemerkt dat het in de praktijk blijkt voor te komen dat kinderen van de gezinsvoogd helemaal geen contact meer mogen hebben met hun ouders.⁷⁴ Uiteraard kunnen er redenen voor zijn om de omgang volledig stop te zetten. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn omdat een ouder buiten beeld is, of omdat de omgang te belastend is voor het kind. De opmerking in de onderbouwing van de richtlijn lijkt echter te impliceren dat het volledig stopzetten van omgang vaker gebeurt dan noodzakelijk is.

Over het volledig stopzetten van omgang is niets geregeld in de wet. Artikel 1:265f BW bepaalt slechts dat omgang kan worden beperkt, niet hoe ver die omgangsbeperving kan gaan. Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie vloeit voort dat het contact geheel verbroken kan worden als dat noodzakelijk is in het belang van het kind.⁷⁵ Daarbij kan ook worden besloten de verblijfplaats van het kind geheim te houden voor de ouders, om zo te voorkomen dat zij contact op kunnen nemen met hun kind.⁷⁶ Ook die mogelijkheid om de verblijfplaats van het kind geheim te houden, vindt geen grondslag in de wet.⁷⁷

Het verbreken van het contact is een vergaande inbreuk op het familieleven, juist dat maakt het zorgelijk dat de wet hieraan geen duidelijke en strenge eisen stelt. De eis in kinder- en mensenrechtendocumenten dat omgang alleen stopgezet kan worden wanneer dat in het belang van het kind noodzakelijk is volgt weliswaar uit de wetsgeschiedenis, maar dat biedt een wel erg magere juridische basis voor deze vergaande inbreuk. Een duidelijke verankering in

74 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 232.

75 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 32. Zie ook HR 1 juli 1992, *NJ* 1992/709 en Hof Amsterdam 16 november 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO6676.

76 Hof Den Haag 16 juli 1987, *FJR* 1988, p. 87 en HR 1 juli 1992, *NJ* 1992/709. Zie hierover ook Laterveer 2017. In sommige gevallen is het voor de veiligheid van het pleegkind noodzakelijk dat het adres van het pleeggezin geheim is voor de ouders, bijvoorbeeld omdat (een van de) ouder(s) erg boos is over de plaatsing en agressief kan worden. Zo werd in het tijdschrift *Bij Ons Pleegzorg* een situatie beschreven waarin de plaatsing geheim moest blijven vanwege een vader die een kwade dronk had. Fouten in de communicatie kunnen er dan toe leiden dat het kind ook na jaren verblijf in het pleeggezin nog overgeplaatst moet worden. Zie hierover Perin 2014. Er zijn ook gevallen bekend waarin een heel pleeggezin moest onderduiken. Dat was bijvoorbeeld het geval in de zaak Yunus over een Turks pleegkind dat bij twee vrouwelijke pleegouders verbleef; zie daarover 'Turkse Yunus en zijn lesbische pleegouders ondergedoken', *NRC* 15 maart 2013.

77 Kramer 2016, p. 133. Kramer wijst er hier eveneens op dat wanneer de ouder dit eist, de rechter de Gecertificeerde Instelling kan verplichten om het adres van het pleeggezin van het kind vrij te geven. Mijsn inziens kan het belang van het kind bij een veilige ontwikkeling in het pleeggezin in de weg staan aan het toewijzen van een dergelijk verzoek.

wet- en regelgeving van de mogelijkheid om omgang (tijdelijk) stop te zetten, met daaraan verbonden de (in de vorige paragraaf besproken) verplichting om de noodzaak van die beperking regelmatig te evalueren, is dan ook wat mij betreft noodzakelijk.

10.8 ONDERBOUWING VAN DE BESLISSING

Beslissingen over omgang en contact worden in beginsel genomen in samenspraak met de ouders en de minderjarigen, waarbij die afspraken kunnen worden vastgelegd in het plan van aanpak. Hierin zullen alleen afspraken worden opgenomen die de goedkeuring van de ouders en minderjarige dragen. Het plan van aanpak bevat derhalve gemaakte afspraken over de uitvoering van de uithuisplaatsing en is niet gericht op enig rechtsgevolg. Daarmee is het geen besluit in de zin van de Awb.⁷⁸ Als er echter afspraken worden gemaakt over de omgang die niet in overeenstemming zijn met de wensen van het kind en zijn ouder(s), dan zal deze beslissing op grond van artikel 1:265f BW moeten worden vastgelegd als (bijzondere) schriftelijke aanwijzing.⁷⁹ Deze beslissing is *wel* een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en zal daarom moeten voldoen aan de zorgvuldigheidsnormen uit de afdeling 3.2 van de Awb. De beslissing moet dus zorgvuldig worden voorbereid, er moet een heldere belangenafweging worden gemaakt en de uiteindelijke beslissing moet deugdelijk worden gemotiveerd. Bruning stelt hierover dat de Gecertificeerde Instelling steeds zal moeten aangeven waarom de beslissing omgang te beperken noodzakelijk is gelet op het doel van de uithuisplaatsing.

Bij beslissingen over omgang en contact met anderen dan de ouders geldt opnieuw dat dit beslissingen zijn die in overleg met de Gecertificeerde Instelling moeten worden genomen. Deze beslissingen zijn dus geen besluiten in de zin van de Awb en de zorgvuldigheidsnormen uit de Awb zijn dan ook niet van toepassing. De eisen die de Awb stelt aan besluitvorming, zijn wat mij betreft minimale vereisten waaraan de omgangsbeslissing moet voldoen. Omgangsbeslissingen zijn immers per definitie beslissingen over de wijze waarop het kind zijn familieleven kan uitoefenen. Het eerder onder par. 9.6.2 bepleitte omgangsplan zou ook hier een oplossing kunnen bieden. In het omgangsplan zou kunnen worden opgenomen met welke personen het kind contact heeft en er zou zorgvuldig invulling kunnen worden gegeven aan de belangen van het kind bij beslissingen over de omgang. Nu deze beslissingen toch door de gezinsvoogd moeten worden opgenomen in het Plan van aanpak, is het niet aannemelijk dat een omgangsplan meer werk van de gezinsvoogd zal vragen.

78 Zie ook CRvB 28 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM6168.

79 Vgl. artikel 1: 263 BW. Zie ook Schepens, in: *SDU Commentaar Jeugdrecht*, artikel 265f, (online, bijgewerkt tot 23 juli 2017).

De verplichting hiertoe zou in de wet opgenomen kunnen worden en de ingewikkelde bepalingen in artikel 1:265f BW en 1:265g BW kunnen vervangen. Dat deze bepalingen juist de beperking van omgang als uitgangspunt nemen, is wat mij betreft problematisch. Het hebben van omgang is immers een recht van het kind en de staat heeft een positieve verplichting om dit recht te waarborgen. Juist door kinderen een wettelijk recht op omgang te geven, wordt duidelijk dat deze beslissingen een zorgvuldige onderbouwing verdienen. Bovendien geeft het, zoals hieronder zal blijken, kinderen en ouders een duidelijke rechtsingang wanneer de omgang niet van de grond komt. De wettelijke regeling zou wat mij betreft zowel de omgangsregeling met personen die nauw verwant zijn aan het kind, als de ondersteuning en het doel van de omgang betreffen en het zou moeten gelden als besluit in de zin van de Awb. In deze regeling zou ook de hierboven bepleitte wettelijke verankering van de mogelijkheid om omgang stop te zetten kunnen worden meegenomen. Hieronder zal blijken dat de verplichting om een omgangsplan op te stellen, mits het plan geldt als besluit in de zin van de Awb, ook tot voordeel zal hebben dat het kind moet worden geraadpleegd bij beslissingen over de omgang.

10.9 PARTICIPATIE

Op welke wijze de minderjarige moet worden betrokken bij beslissingen van de Gecertificeerde Instelling over omgang en contact, zoals de vraag met wie zij omgang hebben en hoe vaak, komt niet duidelijk naar voren in wet- en regelgeving. Wel kunnen mogelijkheden voor de minderjarige om te participeren bij de besluitvorming verspreid worden gevonden in de wet- en regelgeving. Dat betreft in de eerste plaats de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen.⁸⁰ Zoals beschreven in hoofdstuk 8 wordt dat plan opgesteld bij aanvang van de ondertoezichtstelling, waarbij het dus afhankelijk van de hulpverleningsvoorgeschiedenis zo kan zijn dat bij aanvang van de uithuisplaatsing de mogelijkheid wordt geboden om een familiegroepsplan op te stellen. De wet geeft hier als eerder gesteld geen expliciete verplichting om de minderjarige te betrekken, terwijl die verplichting wel uit de wetsgeschiedenis lijkt voort te vloeien (zie paragraaf 8.4.4.1).⁸¹

Een tweede mogelijkheid is terug te vinden in de *Richtlijn Pleegzorg*. Deze gaat er van uit dat na de beslissing tot uithuisplaatsing een zorgteam wordt samengesteld waar ook de minderjarige van twaalf jaar of ouder deel van uitmaakt.⁸² Dit zorgteam maakt afspraken over het verloop van de uithuis-

80 Artikel 4.1.2 Jeugdwet.

81 Bruning, Rap & Verkroost 2016 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3 (MvT), p. 30.

82 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 69 en *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* spreekt hier van 'jeugdige'.

plaatsing en de benodigde hulpverlening. Daarbij lijkt het voor de hand te liggen dat ook afspraken over de omgangs- en contactmomenten van de minderjarige worden gemaakt. Dat uitgangspunt komt ook naar voren in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. Deze stelt dat de minderjarige betrokken moet worden bij het opstellen van het hulpverleningsplan, direct na de uithuisplaatsing. Hier wordt anders dan in de *Richtlijn Pleegzorg* geen leeftijdsgrens gegeven en kunnen dus ook minderjarigen jonger dan twaalf jaar participeren.⁸³ Toch lijkt ook de *Richtlijn Pleegzorg* er de voorkeur aan te geven dat alle minderjarigen voor zover mogelijk moeten kunnen participeren in de beslissing over omgang. In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt namelijk gerefereerd aan een lijst met beschermende factoren bij contact tussen het kind en zijn ouder, die is opgesteld door Bastiaansen en Kramer. Hierin wordt gesteld dat 'in de ideale situatie de duur en de frequentie van de bezoeken naar behoefte van het pleegkind zijn ingevuld'.⁸⁴

Waar het gaat om beslissingen op grond van artikel 1:265f BW moet mijns inziens de minderjarige die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, worden betrokken. Het betreft hier immers een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Op grond van art. 8:21 Awb zal de daartoe bekwame minderjarige betrokken moeten worden bij de besluitvorming.

10.9.1 Informatie en hoorrecht

Wanneer partijen er niet uitkomen met de Gecertificeerde Instelling, en de zaak wordt voorgelegd aan de kinderrechter, zijn er twee situaties te onderscheiden. Het kind legt de zaak zelf voor (zie over de rechtsingangen par. 9.10), ofwel er wordt een zaak voorgelegd door zijn ouders of een andere omgangsgerechtigde. In die gevallen moet de minderjarige als belanghebbende geïnformeerd worden over de procedure. Hoewel de wet hier geen aanleiding toe geeft, beperkt het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* deze aanspraak tot alleen minderjarigen van twaalf jaar en ouder.⁸⁵ Uitgaande van die bepaling zou de minderjarige dus alleen aanspraak maken op informatie als hij twaalf jaar of ouder is.

Voor inzage en afschrift in het dossier heeft de minderjarige in deze zaken weinig aan de regeling van artikel 811 Rv, nu deze niet ziet op de stukken van de Gecertificeerde Instelling,⁸⁶ terwijl dit bij uitstek een beslissing betreft

83 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9.

84 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67. De lijst met beschermende factoren is afkomstig uit Bastiaansen & Kramer 2012.

85 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 2.3.

86 Alleen de stukken van de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en stukken die op verzoek van de rechter worden overlegd kunnen door de minderjarige worden ingezien zonder vertegenwoordiging; zie artikel 811 lid 1 sub d Rv.

die wordt genomen en onderbouwd door de Gecertificeerde Instelling. Deze stukken vallen echter onder de algemene regeling van artikel 290 Rv, waardoor de minderjarige deze alleen met behulp van een vertegenwoordiger kan inzien, mits hij als belanghebbende is aangemerkt. Minderjarigen jonger dan twaalf jaar die, in overeenstemming met het procesreglement, niet als belanghebbende zijn aangemerkt, kunnen de stukken derhalve ook niet met behulp van een vertegenwoordiger inzien. Deze minderjarigen zullen dus vrijwel niet geïnformeerd worden in procedures over de vraag met wie zij omgang hebben. Ook worden zij in beginsel niet gehoord, tenzij ze daar zelf om verzoeken en in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen. Gezien de beperkte mogelijkheden voor deze twaalf-minners om geïnformeerd te worden over de standpunten van de Gecertificeerde Instelling, zullen zij dit gesprek wel ongeïnformeerd in moeten gaan.

10.10 RECHTSINGANGEN

Besluitvorming over de omgangs- en contactregeling tijdens de uithuisplaatsing ligt in eerste plaats bij de Gecertificeerde Instelling die de kindbeschermingsmaatregel uitvoert. Desalniettemin is het de kinderrechtster die in de meeste gevallen het laatste woord heeft.⁸⁷ In de procedures over omgang in het kader van de ondertoezichtstelling is de minderjarige materieel belanghebbende,⁸⁸ maar geen procedureel belanghebbende. De rechtsingangen die open staan voor ouders met gezag staan dan ook niet vanzelfsprekend open voor de (niet vertegenwoordigde) minderjarige. Desalniettemin biedt de wet wel enkele rechtsingangen in zaken over omgang voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder. Dat geldt in de eerste plaats de rechtsingang in artikel 1:264 BW, op grond waarvan de minderjarige van twaalf jaar en ouder⁸⁹ zich tot de kinderrechtster kan wenden met het verzoek de schriftelijke aanwijzing over omgang (art. 1:265f BW) vervallen te verklaren. Daarvoor is het wel van belang dat de Gecertificeerde Instelling zijn beslissing schriftelijk heeft vastgelegd. Zo niet, dan zal de minderjarige of zijn ouder eerst moeten verzoeken om dit alsnog te doen. Weigert de Gecertificeerde Instelling de beslissing schriftelijk vast te leggen, dan moet de minderjarige zich vermoedelijk wenden tot een verzoek op grond van de geschillenregeling in artikel 1:262b BW.⁹⁰ De drempel voor

87 Laterveer 2017.

88 Zie bijvoorbeeld Bruning e.a. 2016, p. 314 waar wordt gesteld dat de minderjarige in procedures waarin zijn rechtspositie in het geding is zeker als belanghebbende zal worden beschouwd.

89 Daarnaast staat deze rechtsingang ook open voor ouders met gezag en de stiefouder die samen met de gezaghebbende ouder het kind verzorgt en opvoedt; zie artikel 1:264 lid 1 BW jo 1:253t BW en *Kamerstukken II 2008/09 32015*, nr. 3, p. 32.

90 Zie ook Laterveer 2017.

deze verzoeken is door de wetgever echter bewust verhoogd door procesver-
tegenwoordiging verplicht te stellen.⁹¹

In de meeste gevallen zal de beslissing van de Gecertificeerde Instelling echter wel schriftelijk zijn vastgelegd. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan dan binnen twee weken na afgifte van de schriftelijke aanwijzing waarin de omgang wordt beperkt, de kinderrechter verzoeken de aanwijzing vervallen te verklaren.⁹² De wet geeft niet aan op welke grond de kinderrechter dit verzoek beoordeelt. Voor de tijd tussen het indienen van het verzoek en de behandeling ter zitting geeft de wet in het eerste lid van artikel 1:264 BW een schorsingsmogelijkheid. Wijst de kinderrechter het verzoek tot schorsing toe, dan geldt het bepaalde in de schriftelijke aanwijzing in ieder geval niet tot aan de zitting.⁹³

Loopt de schriftelijke aanwijzing al langer dan twee weken, dan biedt de wet een rechtsingang in artikel 1:265 BW. In deze gevallen zal eerst aan de Gecertificeerde Instelling moeten worden verzocht om de regeling geheel of gedeeltelijk in te trekken vanwege gewijzigde omstandigheden.⁹⁴ Reageert de Gecertificeerde Instelling niet binnen twee weken positief op dit verzoek, dan staat beroep open bij de kinderrechter.⁹⁵ Deze rechtsingang staat alleen open voor 'degene aan wie de aanwijzing is gericht'. In de praktijk zal de aanwijzing over omgang vaak zijn gericht aan de ouders, waardoor deze ingang niet open staat voor de minderjarige.

Ook voor deze beslissing geeft de wet geen grond voor toewijzing of voor afwijzing van het verzoek.

Ziet de klacht van de minderjarige niet op een in een schriftelijke aanwijzing vastgelegde omgangsregeling, maar op een regeling die de kinderrechter heeft vastgesteld op grond van artikel 1:265g BW, dan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder de kinderrechter verzoeken die beslissing te wijzigen. Dat kan op grond van gewijzigde omstandigheden, of als in eerste instantie is uitgegaan van onjuiste of onvolledige gegevens.⁹⁶

91 Zie daarover ook Kramer & Ten Voorde 2014.

92 Artikel 1:264 BW lid 1 en 3.

93 Overigens is het opvallend te noemen dat de schorsingsmogelijkheid van artikel 1:264 BW niet wordt genoemd in de derde leden van artikel 800 Rv en 809 Rv, waardoor de kinderrechter dit verzoek formeel gezien niet zonder belanghebbenden te horen af kan doen. Het lijkt echter onlogisch om na het horen van alle belanghebbenden slechts een beslissing ten aanzien van de schorsing te geven en een nieuwe zitting te bepalen voor de verdere afhandeling van het verzoek. In de praktijk wordt het schorsingsverzoek dan ook als spoedverzoek afgedaan, zonder dat daarbij de belanghebbende worden gehoord. Zie hierover: Laterveer 2017.

94 Artikel 1:265 BW lid 1 en 2.

95 Artikel 1:265 lid 3 BW.

96 Artikel 1:265g BW.

Naast de mogelijkheden in artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW staat voor de minderjarige van twaalf jaar of ouder sinds 2015 ook nog de mogelijkheid open om een geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor te leggen aan de kinderrechter. Het ligt echter niet erg voor de hand dat minderjarigen snel van deze mogelijkheid gebruik zullen maken, ze zullen zich daartoe immers verplicht tot een advocaat moet wenden. Bovendien is ten aanzien van beslissingen op grond van 1:262b BW geen hoger beroep mogelijk.⁹⁷

Waar het gaat om contact met familieleden, niet zijnde de ouders met gezag, of om omgang met bijvoorbeeld voormalig pleegouders, is het kind zoals besproken in paragraaf 10.5 in eerste instantie afhankelijk van de Gecertificeerde Instelling. Brengen zij geen contact tot stand, of staan ze dit niet toe, dan hebben bijvoorbeeld de grootouders en de voormalig pleegouders een rechtsingang via artikel 1:377a BW. De minderjarige van twaalf jaar of ouder, of in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen, kan ook zich ook op dit artikel beroepen. In dat geval moet het kind echter gebruikmaken van de informele rechtsingang in artikel 1:377f BW. Het kind van twaalf jaar en ouder kan ook proberen om via de geschillenregeling de zaak voor te leggen. De rechtsingang van artikel 1:377a BW heeft als nadeel dat de aanspraak op omgang en contact pas te gelde kan worden gemaakt wanneer is aangetoond dat er daadwerkelijk sprake is van familielevens. Dit wordt in de nationale jurisprudentie echter niet eenvoudig aangenomen. Zaken die op grond van artikel 1:377a BW worden voorgelegd, komen daarbij niet voor bij de kinderrechter, maar bij de rechtbank. Hier geldt niet de regeling van 1:265k BW en er is wel procesvertegenwoordiging vereist. Ook moeten er griffierechten worden voldaan. Dat geldt echter niet voor verzoeken die worden ingediend door de minderjarige, nu het verzoek van de minderjarige een informeel verzoek betreft. Daarvoor is geen procesvertegenwoordiging noodzakelijk, en zullen er ook geen griffierechten voldaan hoeven te worden. Tegelijkertijd dient er, wanneer de minderjarige zelf het verzoek indient, evenmin te worden voldaan aan fundamentele procesrechten. Omdat het in zo'n geval een informele rechtsgang betreft, zijn het recht op een beslissing door de rechter en het recht op rechtsbijstand niet van toepassing. Ook kan de minderjarige niet zelfstandig in hoger beroep.⁹⁸

De rechtsingang via artikel 1:262b BW (de geschillenregeling), kent ook belangrijke nadelen voor de minderjarige.⁹⁹ Voor deze ingang geldt immers wel een verplichte procesvertegenwoordiging. Ook moet het verzoek schriftelijk ingediend worden. Er is derhalve geen sprake van een laagdrempelige toegang.

97 Artikel 807 Rv.

98 Zie hiertoe ook HR 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1409.

99 Als gesteld staat deze rechtsingang staat niet open voor grootouders of voor voormalig pleegouders.

Ook kan de minderjarige die jonger is dan twaalf, maar in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen hier, anders dan op de regeling in artikel 1:377g BW, geen beroep op doen. Hoewel voor de regeling van artikel 1:262b BW wel fundamentele procesrechten gelden, geldt dat niet voor het recht op hoger beroep dat is uitgesloten in artikel 807 Rv.

10.11 CONCLUSIE

Tijdens de pleegzorgplaatsing houdt het kind recht op omgang met zijn naasten. Dat zijn in de eerste plaats zijn ouders, maar het geldt ook voor broers, zussen, grootouders, voormalig pleegouders en anderen die belangrijk zijn voor het kind. De omgangsbeslissing draait dus om het recht van het kind op bescherming van het familieleven. Opnieuw wordt de uitoefening van dat recht overgenomen door de staat, in die zin dat niet meer de ouders, maar de Gecertificeerde Instelling (of de kinderrechtster) bepaalt of, en hoe vaak het kind zijn grootouders of andere naasten ziet. Het uitgangspunt daarbij is steeds dat de het kind recht heeft op omgang met diegenen met wie hij familieleven heeft, terwijl die omgang kan worden beperkt met het oog op de belangen van het kind.

Een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind

Voor het zorgvuldig invullen van de belangen van het kind bij beslissingen over de omgang moet opnieuw worden gekeken naar de rechten van het kind, zijn mening en gedragswetenschappelijke informatie. In dit hoofdstuk is gebleken dat de wet niet voorziet in een logisch of coherent systeem ten aanzien van omgang tijdens de uithuisplaatsing. Juist die versnipperdheid maakt het voor alle betrokkenen ingewikkeld om de weg te vinden in wet- en regelgeving. Gebleken is dat het kind recht heeft op omgang met verschillende personen, maar dat het niet vanzelfsprekend is dat met die personen ook daadwerkelijk een omgangsregeling wordt opgesteld. Ook is het hen niet gemakkelijk om voor hun omgangsrecht op te komen. Andersom biedt de wet ook geen vereisten aan het volledig stopzetten van omgang tussen kinderen en hun ouders. Uit de rechtsgeschiedenis kan weliswaar worden afgeleid dat dat alleen mag wanneer daar bijzonder sterke redenen voor zijn. Toch zou het de rechtsbescherming van pleegkinderen ten goede komen wanneer in de wet zou worden vastgesteld dat het stopzetten van contact alleen mag wanneer dat noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind. Bovendien moet die beperking regelmatig worden geëvalueerd.

Nu de huidige wetgeving niet het recht van het kind op omgang als uitgangspunt neemt maar de mogelijkheid om omgang te beperken, is het gemakkelijk te vergeten dat omgang in de eerste plaats een recht is, waarvan de uitoefening gestimuleerd moet worden. Ook de verplichting om de mening van het kind

te betrekken bij beslissingen over de omgang wordt niet duidelijk benadrukt in wet en regelgeving. Datzelfde geldt voor de verplichting tot onderbouwing. Die geldt slechts wanneer de beslissing tot beperking van de omgang niet in overeenstemming is met de wensen van betrokkenen en op grond van artikel 1:265f BW moeten worden vastgelegd als (bijzondere) schriftelijke aanwijzing.

Om niet de beperking van omgang, maar juist het recht van het kind op omgang centraal te stellen in wet- en regelgeving zou in plaats van artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW in een BW een verplichting voor de gezinsvoogd moeten worden opgenomen om bij aanvang van de uithuisplaatsing een omgangsplan op te stellen. Daarin worden in ieder geval de ouder(s) en broers en zussen meegenomen. Ten aanzien van grootouders, voormalig pleegouders en andere personen die een nauwe persoonlijke betrekking hebben met het kind geldt vervolgens dat bekeken moet worden in hoeverre de omgangsregeling in het belang van het kind is. Bestaande omgangsregelingen moeten overeenkomstig de huidige regeling gerespecteerd worden. Aan de verplichting om het omgangsplan op te stellen moet tevens een verplichting worden gekoppeld om de regeling regelmatig te evalueren.

Naast de verplichting om het omgangsplan op te stellen moet een bepaling in de wet worden opgenomen omtrent het volledig stopzetten van omgang tussen het kind en zijn ouders. Hoewel ook nu al geldt dat dat alleen kan wanneer daar bijzonder sterke redenen voor zijn, is dat niet terug te vinden in wet- en regelgeving. Juist nu het volledig stopzetten van omgang tussen kinderen en ouders een vergaande inbreuk vormt om hun familieleven, moet in de wet worden vastgelegd dat dit alleen is toegestaan wanneer die inbreuk noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?

Beslissingen over de omgangsregeling worden meestal genomen door de Gecertificeerde Instelling.¹⁰⁰ Wanneer betrokkenen het echter niet eens zijn met de beslissing van de Gecertificeerde Instelling, dan heeft de kinderrechtster doorgaans het laatste woord.¹⁰¹ Met invoering van de geschillenregeling in 2015 kunnen inmiddels alle beslissingen omtrent omgang worden voorgelegd aan een rechter. Dat betekent echter niet dat sprake is van een coherent en logisch systeem van rechtsbescherming.

Waar het gaat om beslissingen over de omgang tussen het kind en ouders met gezag geldt in beginsel artikel 1:265f BW. In dat geval kunnen zowel de ouder, als de minderjarige van twaalf jaar of ouder de kinderrechtster verzoeken om de schriftelijke aanwijzing, waar de omgangsbepaling op is gebaseerd,

100 In die gevallen waarin er al een omgangsregeling bestaat op het moment van de uithuisplaatsing, bijvoorbeeld doordat deze al in het kader van een eerdere echtscheidingsprocedure is vastgesteld, mag de omgangsregeling alleen worden gewijzigd door de kinderrechtster.

101 Zie daarover ook Laterveer 2017.

vervallen te laten verklaren. Nu dit een procedure in het kader van de onder-toezichtstelling betreft, geeft de wet ouders en kinderen hier een laagdrempelige rechtsingang bij de kinderrechter, waarbij geen advocaat verplicht is, en ook geen griffierechten verschuldigd zijn. Gaat het om de beperking van een bestaande omgangsregeling, dan ligt het primaat bij de Gecertificeerde Instelling. Deze zal het verzoek om de regeling te wijzigen bij de kinderrechter moeten indienen. Wanneer het gaat om omgangsregelingen met anderen dan de ouders, dan biedt artikel 1:377a BW een rechtsingang bij de rechtbank en artikel 1:262b BW een rechtsingang bij de kinderrechter. Voor beiden geldt echter een verplichte procesvertegenwoordiging, terwijl voor de regeling in artikel 1:377a BW ook griffierechten verschuldigd zijn.¹⁰² Dient de minderjarige zelf via de informele rechtsingang van artikel 1:377g BW een verzoek in op grond van artikel 1:377a BW, dan zijn griffierechten uiteraard niet verschuldigd, en is evenmin procesvertegenwoordiging verplicht. Daar staat tegenover dat het kind geen recht heeft op een beslissing, dat het geen rechtsbijstand krijgt en ook niet zelfstandig in hoger beroep kan.

Voor de toetsing door de kinderrechter maakt het uit op grond van welk artikel het verzoek wordt ingediend. Gaat het om een verzoek tot het vervallen verklaren of intrekken van de schriftelijke aanwijzing waarmee de omgang en het contact tussen ouder en kind zijn beperkt, dan zal de kinderrechter moeten beoordelen of de beperking van het contact noodzakelijk is in het kader van de ondertoezichtstelling. Gaat het om een verzoek tot wijziging van een bestaande omgangsregeling, dan moet de kinderrechter beoordelen of dit in het belang van het kind noodzakelijk is. Gaat het om een verzoek op grond van de – meer algemene – geschillenregeling, dan moet de kinderrechter een beslissing nemen die hem ‘in het belang van het kind wenselijk voorkomt’. Voor verzoeken op grond van artikel 1:377a BW moet family life worden vastgesteld. Als daar sprake van is, kan het verzoek vervolgens alleen worden afgewezen in de volgende gevallen: indien omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind; degene die omgang met het kind wil ongeschikt of kennelijk ongeschikt zou zijn om omgang met het kind te hebben; het kind zelf geen omgang met de betreffende persoon wil of toewijzen van de omgang anderzijds in strijd is met de zwaarwegende belangen van het kind.

Voor het kind maakt het derhalve behoorlijk verschil via welke rechtsingang hij de zaak voorlegt aan de kinderrechter. Er zijn immers duidelijke verschillen ten aanzien van de vraag of proceskosten moeten worden voldaan (bij de geschillenregeling op grond van 1:262b BW); of kinderen jonger dan twaalf ontvankelijk kunnen zijn (slechts bij de informele rechtsingang via artikel 1:

102 Bij verzoeken op grond van de geschillenregeling zijn geen griffierechten vereist; zie artikel 1 lid 1 onder f van de Regeling griffierechten burgerlijke zaken. Zie ook *Kamerstukken I 2013/14*, 33016, nr. C. Zie hierover ook Laterveer 2017.

377g BW); of het kind recht heeft op een beslissing (bij verzoeken op grond van Titel 14 van boek 1); of hoger beroep open staat (alleen bij de verzoeken op grond van artikel 1:265f BW; of bij een informeel verzoek wanneer de minderjarige daartoe vertegenwoordigd wordt); of het verzoek schriftelijk moet worden ingediend (bij de geschillenregeling op grond van 1:262b BW) en of de minderjarige überhaupt ontvankelijk is (zo staat de rechtsingang in artikel 1:265 BW alleen open indien de schriftelijke aanwijzing aan de minderjarige is gericht). Bovendien zijn er ook verschillen in de rechtsgrond waaraan de kinderrechter moet toetsen. Voor minderjarigen die hun recht op omgang willen verzilveren, is kindvriendelijke informatie en (kosteloze) juridische bijstand daarmee onmisbaar. Meer voor de hand zou het wat mij betreft liggen het eerder bepleitte verplichte omgangsplan in te voeren. Daarbij is het aan te bevelen om ook minderjarigen die twaalf jaar of ouder zijn of in staat tot een redelijke waardering van hun belangen hier een formele rechtsingang toe te kennen, wanneer zij het niet eens zijn met de inhoud van het omgangsplan.

