



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

# 11 | Het opvoedingsbesluit in de nationale wet- en regelgeving

## 11.1 INLEIDING

De pleeggezinplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling behoort per definitie een tijdelijke maatregel te zijn. De ondertoezichtstelling is immers gericht op het bevorderen van de band tussen ouder(s) en minderjarige. Is die hereniging niet meer het doel, dan is ook de ondertoezichtstelling niet meer de geschikte maatregel. Dan zal overgegaan moeten worden tot beëindiging van het gezag. Tijdens de plaatsing zullen er dan verschillende beslismomenten zijn waarin moet worden besloten over de toekomst van de minderjarige. Kort gezegd zijn er dan steeds drie mogelijkheden: het kind gaat terug naar huis; de plaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling wordt verlengd (en het opvoedingsbesluit wordt dus uitgesteld); of de plaatsing wordt juist bestendig en het gezag van de ouder(s) wordt beëindigd.

De beslissing over het einde van plaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling, of dit nu leidt tot terugplaatsing, of tot een permanente plaatsing in het pleeggezin, bepaalt de toekomst van het kind. Het is dan ook een zeer ingrijpende beslissing, waaraan in het kinder- en mensenrechten strenge voorwaarden worden gesteld. In dit kader wordt zowel rekening gehouden met het belang van het kind bij behoud van zijn familiebanden als met zijn belang bij continuïteit en stabiliteit. In ieder geval zal gekeken moeten worden naar de leeftijd, rijpheid en mening van het kind, het te verwachten effect op het kind als gevolg van het feit dat hij geen lid meer is van zijn biologische familie en de relatie van het kind met zijn familieleden.<sup>1</sup> Naarmate de tijd verstrijkt, weegt het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding steeds zwaarder en zal een permanente oplossing moeten worden gevonden.<sup>2</sup> Pleegzorg lijkt daarbij in kinder- en mensenrechten bedoeld als tijdelijke oplossing, waarop uiteindelijk een terugplaatsing, dan wel een gezagsbeëindiging zal moeten volgen. Met het volledig doorbreken van de banden met de oorspronkelijke ouders moet echter wel zeer terughoudend worden omgegaan. Dat mag in beginsel pas als duidelijk is dat alles is geprobeerd om een terugplaat-

---

1 EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 (*Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk*).

2 Onder meer EHRM 22 november 2010, appl. no. 16318/07 (*Moretti en Benedetti tegen Italië*), par. 22; EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*) en EHRM 25 november 2004, appl. no. 23660/02 (*Vitters tegen Nederland*), JIN 2005/97.

sing mogelijk te maken, maar dit niet voldoende verbetering oplevert. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding. Naarmate de tijd verstrijkt zal het kind ook familiebanden opbouwen met het nieuwe gezin. De belangen van het kind kunnen dan een gezagsbeëindiging rechtvaardigen, ook wanneer daarmee rechten van ouders worden geschonden.

Het opvoedingsbesluit, dat hier centraal staat, is de meest ingrijpende beslissing die in het kader van pleegzorg moet worden genomen. Tegelijkertijd biedt de wetenschappelijke literatuur maar weinig houvast voor het nemen van die beslissing. In de praktijk is het daarom zeer ingewikkeld om binnen de gestelde termijnen tot een zorgvuldig besluit te komen. De uithuisplaatsing heeft als primair doel de terugplaatsing van de minderjarige. Een terugplaatsing is echter lang niet altijd succesvol. Internationaal onderzoek laat zien dat ongeveer een derde van de kinderen na een uithuisplaatsing opnieuw uit huis wordt geplaatst.<sup>3</sup> Over de Nederlandse situatie is alleen onderzoek dat is uitgevoerd als afstudeerproject beschikbaar.<sup>4</sup> Ook daaruit blijkt dat ongeveer een derde van de minderjarigen opnieuw uit huis wordt geplaatst. Daarnaast worden ook de beoogde termijnen voor besluitvorming vaak niet gehaald.<sup>5</sup> De leden van de werkgroep uithuisplaatsing, die hebben meegewerkt aan het opstellen van de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, geven aan dat terugplaatsingen na jarenlange uithuisplaatsingen regelmatig voorkomen. Bovendien leiden wachtlijsten er toe dat de gestelde termijnen om een besluit te nemen maar lastig haalbaar zijn.<sup>6</sup>

In dit hoofdstuk staan beslissingen over de toekomst van het pleegkind centraal. Na een kort historisch overzicht worden achtereenvolgens de besluitvorming omtrent de thuisplaatsing, de verlenging en de gezagsbeëindiging besproken. Tot slot wordt deze besluitvorming geanalyseerd in het licht van kinderrechten.

## 11.2 HISTORISCH OVERZICHT

De vraag hoe lang een uithuisplaatsing maximaal kan duren, leidt al jaren tot discussie. In 1956 werd een maximale termijn voor de uithuisplaatsing ingevoerd.<sup>7</sup> De uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling mocht vanaf dat moment niet langer dan twee jaar duren. Dit om te voorko-

---

3 Zie o.m. Vanderfaellie & Van Holen 2010 en Kimberlin, Anthony & Austin 2009.

4 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 103.

5 Zie daarover ook Huijjer & Weijers 2016.

6 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 48.

7 *Stb.* 1955, 323.

men dat de 'als preventie bedoelde OTS in diskrediet werd gebracht'.<sup>8</sup> Volgens de wetgever ging, zeker wanneer de plaatsing meerdere jaren duurde, het meest sprekende verschil tussen de ondertoezichtstelling en de beëindiging van het gezag teloor. Invoering van een maximale termijn voor de ondertoezichtstelling moest er daarom voor zorgen dat de uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling in de praktijk niet veel te lang werd voortgezet en zo feitelijk een gezagsbeëindiging werd.<sup>9</sup> Deze nieuwe wet gaf aanleiding tot hevige kritiek, nu de termijn van twee jaar veel te rigide werd geacht.<sup>10</sup> Er waren immers situaties denkbaar waarin de termijn weliswaar verstreken was, maar gezagsbeëindiging toch te ver ging. In de praktijk werden daarom ruimhartig uitzonderingen gemaakt op de tweejaarstermijn. Bovendien werd de gedwongen ontheffing niet uitgesproken wanneer de ouder(s) langdurig had(den) ingestemd met de plaatsing, en derhalve geen pogingen ondernam(en) om het kind weer thuis te krijgen.<sup>11</sup> In het wetsvoorstel tot herziening van de ondertoezichtstelling dat in 1992 naar de Tweede Kamer werd gezonden, werd dan ook voorgesteld de tweejaarstermijn weer te laten vervallen:

'Het bestaan van deze tweejaarstermijn is aan kritiek onderhevig, omdat bijvoorbeeld een pleeggezinplaatsing na de maximale duur van twee jaar tegen de zin van de ouders slechts kan worden voortgezet na ontheffing van de ouders uit het gezag. Voortzetting van het verblijf van de minderjarige in een pleeggezin na deze termijn van twee jaar is slechts mogelijk indien deze voortzetting vrijwillig plaatsvindt, niet ingevolge een beslissing van de kinderrechter'.<sup>12</sup>

Ditmaal was de onmogelijkheid om de plaatsing voort te kunnen zetten in het kader van een ondertoezichtstelling derhalve grond voor de wetswijziging. Daarnaast verschoof, als gevolg van het scheiden van de rechtsprekende en de uitvoerende taken in het kader van de ondertoezichtstelling, de termijnbewaking bij een uithuisplaatsing van de kinderrechter, naar de Gezinsvoogdij Instelling (nu is dat de Gecertificeerde Instelling). De kinderrechter kon niet langer ambtshalve besluiten dat de uithuisplaatsing beëindigd moest worden, deze beslissing kwam in de eerste plaats bij de Gezinsvoogdij Instelling te liggen. Slechts wanneer de kinderrechter een verzoek voorgelegd kreeg tot beëindiging van de uithuisplaatsing, kon hij zich hierin mengen. Wel werd aan de Raad voor de Kinderbescherming een toetsen-

---

8 *Kamerstukken II 1953/54*, 3583, nr. 3 (MvT), p. 4.

9 *Kamerstukken II 1953/54*, 3583, nr. 3 (MvT), p. 4.

10 Zie o.m. Overwater 1954 en Lycklama 1954. Zie voor een overzicht van de kritieken Bruning 2001, p. 127 e.v.

11 Zie o.m. HR 13 november 1987, *NJ 1988/466* en HR 13 mei 1988, *NJ 1989/396*. Zie hierover ook De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 34.

12 *Kamerstukken II 1992/93* 23003, nr 3 (MvT), p. 18.

de taak toevertrouwd. Beslissingen om de plaatsing te beëindigen, moesten vanaf dat moment worden voorgelegd aan de Raad.<sup>13</sup>

Ook na deze wijzigingen volgde kritiek.<sup>14</sup> Nu er geen wettelijke termijn meer was voor de uithuisplaatsing, werden machtigingen soms jaren achtereen verlengd. Uit onderzoek bleek zelfs dat het merendeel van de ondertoezichtstellingen beëindigd werd omdat het kind meerderjarig was geworden en niet omdat de doelen van de ondertoezichtstelling waren bereikt.<sup>15</sup> Het Verwey-Jonker Instituut wees in de evaluatie van de herziene ondertoezichtstelling op pedagogisch onderzoek dat pleitte voor meer duidelijkheid voor het kind omtrent zijn opvoedingssituatie. Het jaren achtereen verlengen van een machtiging stond daaraan in de weg.<sup>16</sup> Ten aanzien van het beëindigen van de uithuisplaatsing zodat de minderjarige naar huis kon, richtte de kritiek zich met name op de zwakke rechtspositie van pleegouders, in het geval dat de plaatsing tegen hun wil beëindigd werd.<sup>17</sup>

In 2006 geeft de werkgroep wetgeving in het kader van het beleidsprogramma *Beter Beschermd*, advies over aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving. Hierin wordt voorgesteld om opnieuw de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling aan een termijn te verbinden. Ditmaal gaat het echter niet om een wettelijk vastgelegde termijn, maar om een criterium dat ingevuld moet worden aan de hand van de specifieke omstandigheden van het kind. De ondertoezichtstelling moet de geëigende maatregel worden wanneer de verwachting is dat de ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen. De gezagsbeëindiging wordt het geëigende middel wanneer die verwachting er niet is.<sup>18</sup> Dat advies wordt overgenomen in de wet tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen in 2015.

Om de stabiliteit van de pleegplaatsing verder te bevorderen wordt met de wetwijziging van 2015 tevens ingevoerd dat na verblijf van een jaar of langer op dezelfde plek, toestemming van de kinderrechter nodig is voor een verplaatsing van de minderjarige. Zowel overplaatsingen naar een ander pleeggezin als terugplaatsingen naar huis behoeven daarmee in de huidige wetgeving instemming van de kinderrechter.<sup>19</sup> Besluitvorming over het beëindigen van

---

13 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 26 (Amendement Dijkstal c.s.).

14 Zie onder meer Bruning 1998; De Savornin Lohman 1997 en Bruning 2000.

15 Slot e.a. 2001, p. 30.

16 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 34.

17 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 33. Zie ook Quik-Schuijt 1999 en Bruning 1997.

18 Werkgroep wetgeving 2006, p. 9 e.v.

19 In de praktijk lijken met name overplaatsingen te worden voorgelegd aan de kinderrechter. Terugplaatsingen na verblijf van langer dan een jaar lijken ook zonder toestemming na een jaar gerealiseerd te worden. Zie bijv. Rechtbank Limburg 13 april 2016 ECLI:NL:RBLIM:

plaatsingen na verblijf van langer dan een jaar, komt daarmee weer bij de kinderrechtster rechter te liggen.<sup>20</sup> De toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij beëindiging van de plaatsing blijft daarnaast bestaan. Wel zijn termijnen opgenomen waarbinnen de Gecertificeerde Instelling het verzoek moet voorleggen aan de Raad. Uit onderzoek was namelijk gebleken dat de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming in de praktijk nauwelijks van de grond kwam, omdat de beslissing van de Gecertificeerde Instelling steeds veel te laat aan de Raad werd voorgelegd.<sup>21</sup> Een vergaand voorstel dat inhield dat de Raad voor de Kinderbescherming niet alleen zou moeten toetsen, maar ook zou moeten instemmen met het voornemen om de plaatsing te beëindigen heeft de wettekst niet gehaald omdat dat verschillende praktische problemen met zich mee zou brengen.<sup>22</sup> Wel is ingevoerd dat de Raad voor de Kinderbescherming advies moet uitbrengen wanneer de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing al twee jaar voortduurt en opnieuw verlengd wordt.<sup>23</sup>

Een historische blik op het opvoedingsbesluit laat zo zien dat de wetgever worstelt met het stellen van kaders aan de beslissing. Zo is de oorspronkelijke termijnstelling bij een uithuisplaatsing, na eerder te zijn afgeschaft, in 2015 opnieuw ingevoerd. Het toezicht op beslissingen over beëindiging van de uithuisplaatsing na verblijf van langer dan een jaar is weer teruggekeerd naar de kinderrechtster, nadat dit eerder van de kinderrechtster naar de Raad voor de Kinderbescherming was verschoven. Desalniettemin blijft de wetenschap kritisch. Zo wordt gewezen op het risico dat de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling door de nieuwe regelgeving als fuik voor de gezagsbeëindiging zal gaan fungeren.<sup>24</sup> Ook wordt gesteld dat de voortvarendheid waarmee beslissingen onder de nieuwe regelgeving worden genomen knelt met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.<sup>25</sup> Een andere kritiek ziet erop dat de wetgever te veel een specifieke situatie voor ogen heeft gehad, zonder daarbij rekenschap te geven van de weerbarstige praktijk.<sup>26</sup>

De huidige wet- en regelgeving zullen hieronder worden beschreven in het licht van kinder- en mensenrechten, waarbij ook wordt ingegaan op bovengenoemde bezwaren.

---

2016:3445 en Rechtbank Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345.

20 Artikel 1:265i BW. Zie hierover *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman).

21 Inspectie Jeugdzorg 2008; Inspectie Jeugdzorg 2010; Nederlandse Gezinsraad 2001; De Savornin Lohman e.a. 2000.

22 Zie daarover De Boer & Schepens 2008, p. 130-133.

23 Artikel 1:265j lid 3 BW.

24 Huijjer & Weijers 2016. Ook de Raad van State was kritisch op dit punt; zie *Kamerstukken II* 2008/09, 32015 nr. 4, p. 10.

25 Wortmann 2016, p. 22. Eerder al waarschuwde Forder voor dit risico; zie Forder 2008, p. 67-68.

26 Bruning 2017.

### 11.3 DE BESLISSING TOT TERUGPLAATSING

De uithuisplaatsing is als gesteld primair gericht op hereniging van het kind met zijn ouders. Die herenigingsdoelstelling wordt ook sterk benadrukt in kinder- en mensenrechtendocumenten. Staten zijn verplicht om tijdens de plaatsing alle passende hulp in te zetten om kinderen en hun ouders te kunnen herenigen. Ook moeten ze regelmatig evalueren of de uithuisplaatsing nog altijd noodzakelijk is. Is de uithuisplaatsing niet meer noodzakelijk, dan kan de scheiding tussen kinderen en hun ouders ook niet meer gerechtvaardigd worden.

#### 11.3.1 De Gecertificeerde Instelling kan besluiten de uithuisplaatsing te beëindigen

In Nederland ligt de beslissing om de lopende machtiging te beëindigen primair bij de Gecertificeerde Instelling. Deze kan tijdens de lopende machtiging besluiten om het kind terug te plaatsen, of aan het eind van de machtiging besluiten geen verlengingsverzoek in te dienen bij de kinderrechter. Voor beide beslissingen geldt dat de Gecertificeerde Instelling de Raad voor de Kinderbescherming hierover informeert zodat de Raad kan besluiten om zelf tot verlenging van de machtiging te verzoeken.<sup>27</sup> Verblijft de minderjarige al langer dan een jaar op dezelfde woonplek, dan zal op grond van artikel 1:265i BW tevens toestemming moeten worden gevraagd aan de kinderrechter om de plaatsing te kunnen beëindigen (zie hierover nader paragraaf 11.3.4). Desalniettemin blijkt in de praktijk dat de GI niet altijd op de hoogte is van het feit dat artikel 1:265i BW ook van toepassing is wanneer het kind terug wordt geplaatst bij zijn ouders.<sup>28</sup>

Volgens de letter van de wet *kan* de Gecertificeerde Instelling de machtiging beëindigen als deze niet langer noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige, of tot het verrichten van het onderzoek én het belang van de minderjarige zich daar niet tegen verzet.<sup>29</sup> De grond

---

27 Artikel 1:265j BW. Bij niet verlengen van de machtiging geldt een termijn van twee maanden; bij beëindiging tijdens de lopende machtiging geldt een termijn van een maand.

28 Zie daarover bijv. rechtbank Noord-Holland 4 juli 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5825 en rechtbank Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345.

29 Artikel 1:265d BW. Overigens is het onduidelijk of, wanneer de Gecertificeerde Instelling besluit tot terugplaatsing tijdens een lopende machtiging, dit ook betekent dat de machtiging daarmee vervalt. De wet geeft hierover geen aanknopingspunten. Bruning bepleit dat het vervallen van de machtiging de meest logische uitkomst is, nu het niet vervallen zou betekenen dat de Gecertificeerde Instelling zelfstandig zou kunnen besluiten om het kind tijdens de lopende machtiging opnieuw uit huis te plaatsen. Zie Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265j BW, aant. 2 (online bijgewerkt tot 16 september 2019). Zie ook Hof Den Haag 9 juni 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2277.



voor beëindiging is zo gekoppeld aan de grond voor de uithuisplaatsing aangevuld met een criterium omtrent de belangen van het kind. Is de grond voor de uithuisplaatsing zoals bedoeld in artikel 1:265b BW niet meer aanwezig, dan kan de uithuisplaatsing beëindigd worden, mits die beëindiging ook in het belang van het kind is. Het noemen van een grond voor de beslissing tot beëindiging is nieuw in de wet. Voorheen werd slechts bepaald dat de Gecertificeerde Instelling de mogelijkheid had om de plaatsing te beëindigen. Waarom de wetgever ervoor gekozen heeft een grond toe te voegen aan artikel 1:265d lid 1 blijkt niet uit de Memorie van Toelichting.<sup>30</sup>

Wat opvalt in de wettekst is dat het woord *kan* wordt gebruikt. Blijkbaar is de Gecertificeerde Instelling niet gehouden om de uithuisplaatsing te beëindigen wanneer de machtiging niet langer noodzakelijk is én het belang van het kind zich niet verzet tegen de beëindiging. Dat is, vanuit een kinderrechtensperspectief, een opvallende keuze van de wetgever. Kinder- en mensenrechten verplichten immers tot terugplaatsing zodra dat mogelijk is, tenzij het belang van het kind (bij continuïteit en stabiliteit) een andere beslissing vereist. Waarom de Nederlandse wetgever voor deze formulering heeft gekozen of welke situaties de wetgever voor ogen had, wordt ook in de wetsgeschiedenis niet duidelijk. Gezien de verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van kinder- en mensenrechtendocumenten, moet het kind teruggeplaatst worden wanneer de plaatsing niet meer noodzakelijk is, en het belang van het kind zich hier ook niet tegen verzet. De ruimte die de *kan*-bepaling hier laat, is dan ook in strijd met de Nederlandse verplichtingen in kinder- en mensenrechtendocumenten.

### 11.3.2 De betrokkenen verzoeken beëindiging van de uithuisplaatsing

Besluit de Gecertificeerde Instelling niet uit zichzelf tot terugplaatsing, dan kan de ouder met gezag of de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de Gecertificeerde Instelling verzoeken om de uithuisplaatsing te beëindigen.<sup>31</sup> De grond voor toekenning van dit verzoek is *niet* gekoppeld aan de grond voor de uithuisplaatsing. Volgens de wet moet hier sprake zijn van 'gewijzigde omstandigheden'. Bij invoering van deze grond in de wet, was voor de hier-

---

30 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 3 (MvT).

31 Artikel 1:265d lid 2 BW. Op grond van deze bepaling kunnen zij eveneens verzoeken om de plaatsing te verkorten of een overplaatsing van de minderjarige tegen te houden. Sinds 1 januari 2015 staat deze mogelijkheid ook open voor pleegouder(s). Toevoeging van de pleegouder(s) als verzoeker in dit artikel ziet echter met name op de mogelijkheid om af te zien van een krachtens de machtiging toegestane wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige. Het ligt niet erg voor de hand dat de pleegouder zal verzoeken om de machtiging uithuisplaatsing te beëindigen, nu beëindiging van die machtiging niet noodzakelijk is voor beëindiging van de plaatsing bij deze pleegouder.

boven beschreven beslissing tot terugplaatsing op initiatief van de Gecertificeerde Instelling (toen nog de Gezinsvoogdij Instelling) nog geen grond in de wet opgenomen. Destijds werd het verschil in grond door de wetgever verklaard door te stellen dat wanneer de Gezinsvoogdij Instelling werd verzocht de uithuisplaatsing te beëindigen, er sprake was van een verzoek. Dat verzoek moest worden gebaseerd op een grond. De verplichting dat er sprake moest zijn van gewijzigde omstandigheden zou er dan voor zorgen dat ouders niet steeds opnieuw hetzelfde verzoek konden indienen, zonder dat er iets was veranderd. Ging het om de beslissing door de Gecertificeerde Instelling om de uithuisplaatsing te beëindigen, dan betrof dat slechts uitoefening van zijn bevoegdheid en was derhalve geen sprake van een verzoek waardoor er ook geen grond nodig was.<sup>32</sup> Wel was de Gezinsvoogdij Instelling, zo stelde de wetgever, gebonden aan de beginselen van behoorlijke besluitvorming.<sup>33</sup>

Krijgt de Gecertificeerde Instelling een dergelijk verzoek binnen van de ouders, dan bepaalt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* dat beoordeeld moet worden of de balans tussen opvoedingscapaciteiten van de ouders en ontwikkelingsbehoeften van het kind verbetert én of die verbetering goed genoeg is voor een terugplaatsing.<sup>34</sup> Nu de wet echter geen grond noemt, zal het voor de minderjarige en zijn ouder(s) niet altijd duidelijk zijn op grond waarvan het verzoek beoordeeld wordt. Logischer lijkt het dan ook om te bepalen dat zij thuisplaatsing kunnen verzoeken wanneer de situatie dusdanig is gewijzigd dat aan de doelen van de uithuisplaatsing is voldaan en het belang van het kind zich niet verzet tegen terugplaatsing. Daarmee sluit de grond aan bij het bepaalde in artikel 1:265d BW, is duidelijk wat van alle partijen wordt verwacht en wanneer over kan worden gegaan tot een terugplaatsing. Bovendien wordt daarmee aansluiting gezocht bij de verplichtingen van Nederland onder kinder- en mensenrechtenverdragen. Dit zou echter wel tot gevolg hebben dat ook de in hoofdstuk 3 bepleite verplichting om de doelen van de uithuisplaatsing op te nemen in de machtiging uithuisplaatsing ingevoerd moet worden.

Zijn betrokkenen het niet eens met de beslissing van de Gecertificeerde Instelling dan kunnen zij dit voorleggen aan de kinderrechter. Hoewel de wet niet weergeeft waar de kinderrechter het verzoek precies aan moet toetsen, heeft de Hoge Raad besloten dat er aanknopingspunten zijn voor een volle toetsing van het belang van het kind door de kinderrechter.<sup>35</sup> Daarmee staan de rechten van het kind centraal in de besluitvorming, maar blijft het wel van het grootste belang dat zorgvuldig invulling wordt gegeven aan de belangen van het kind. Zoals in hoofdstuk 2 is aangetoond is er immers steeds een

---

32 *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, nr. 3 (MvT), p. 44-45.

33 *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, nr. 3 (MvT), p. 4-5.

34 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 45.

35 HR 26 september 2003, NJ 2004/97.

gevaar dat inzet van het belang van het kind verwordt tot toverformule waarmee een grote variëteit aan beslissingen gerechtvaardigd kan worden.

### 11.3.3 Een regelmatige evaluatie van de plaatsing

Om ervoor te zorgen dat de uithuisplaatsing niet langer duurt dan noodzakelijk hechten kinder- en mensenrechtendocumenten er sterk aan dat regelmatig wordt geëvalueerd of de plaatsing nog altijd noodzakelijk is. In de *Richtlijn Uithuisplaatsing* wordt dan ook gesteld dat de plaatsing ingevolge artikel 25 IVRK regelmatig geëvalueerd zal moeten worden. Het is daarmee volgens de richtlijn ook niet mogelijk om tijdens de plaatsing onduidelijkheid te laten bestaan over de momenten waarop vervolgbeslissingen genomen moeten worden.<sup>36</sup>

Tijdens een evaluatie van de plaatsing zal volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* gekeken moeten worden naar de redenen voor een uithuisplaatsing, de vraag of de gestelde doelen bereikt zijn, of de doelen binnen een half jaar te bereiken zijn en of de huidige hulp en het huidige type plaatsing geschikt zijn om de doelen te bereiken.<sup>37</sup> In overeenstemming met kinder- en mensenrechten wordt hier dus steeds gekeken of met de ingezette middelen de beoogde doelen bereikt kunnen worden. Wordt uiteindelijk besloten tot een terugplaatsing dan zal vastgesteld moeten worden welke ondersteuning of nazorg nodig is, zodat de eventuele hereniging voor de jeugdige positief kan uitpakken.<sup>38</sup>

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft derhalve een duidelijk kader voor de evaluatie van de plaatsing. Nu deze verplichting geen grondslag kent in de nationale wetgeving, wordt in de richtlijn teruggegrepen naar het IVRK. Juist in een juridisch systeem waarin tijdsverloop een prominente rol speelt, niet alleen vanwege het gedragswetenschappelijke gegeven dat kinderen zich hechten aan hun verzorgers, maar ook vanwege het juridische gegeven dat de aanvaardbare termijn direct bij de uithuisplaatsing begint te lopen, is regelmatige

---

36 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 45. Overigens is het onjuist om te veronderstellen dat de richtlijn hier een feitelijke onmogelijkheid bedoelt. Duidelijker was het daarom geweest om in richtlijn op te nemen dat het in alle gevallen duidelijk moet zijn wanneer de vervolgbeslissing moet worden genomen.

37 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 45. Volgens de richtlijn staan drie vragen centraal; is de balans tussen de opvoedingscapaciteiten van de ouders en de ontwikkelingsbehoeften van de jeugdige voldoende hersteld?; is de balans tussen de opvoedingscapaciteiten van de ouders en ontwikkelingsbehoeften van de jeugdige met de huidige hulp en het huidige type plaatsing binnen een half jaar of een jaar voldoende te herstellen?; is de balans tussen de opvoedingscapaciteiten van de ouders en ontwikkelingsbehoeften van de jeugdige met andere hulp of een ander type plaatsing binnen een half jaar of een jaar voldoende te herstellen?

38 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 46.

evaluatie van cruciaal belang.<sup>39</sup> Alleen op die manier kan immers op tijd worden bijgestuurd wanneer hulpverlening stagneert of onvoldoende wordt aangeboden. Het verdient mijns inziens dan ook aanbeveling om in het Burgerlijk Wetboek een grondslag op te nemen voor regelmatige evaluatie van de uithuisplaatsing.

### 11.3.4 Toetsing van de beslissing tot verplaatsing

Sinds 1 januari 2015 moet iedere verplaatsing van de minderjarige na verblijf van langer dan een jaar op dezelfde plek worden getoetst door de kinderrechter. Dat geldt dus ook voor de beslissing dat de minderjarige weer naar huis gaat. Deze bepaling in artikel 1:265i BW is met de herziening van de kinderschermingsmaatregelen in 2015 in de wet opgenomen na aanneming van het amendement Kooiman.<sup>40</sup> Het oorspronkelijke wetsvoorstel herziening kinderschermingsmaatregelen bevatte een bepaling op grond waarvan pleegouders de verplaatsing van de minderjarige na verblijf van langer dan een jaar in het pleeggezin konden blokkeren.<sup>41</sup> Die regeling werd niet wenselijk geacht nu dit de 'druk' bij de pleegouder(s) zou leggen. Wanneer zij immers geen toestemming zouden geven voor de verplaatsing, zou dit een procedure voor de kinderrechter tot gevolg hebben. Bovendien, zo stelt het amendement, moet mogelijk bestaand familieleven tussen pleegkind en pleegouder(s), en de inbreuk daarop die de verplaatsing zou maken, door de kinderrechter worden getoetst.<sup>42</sup>

De kinderrechter die het verzoek tot over- of terugplaatsing toetst aan artikel 1:265i BW, moet het verzoek toewijzen, tenzij hij afwijzing van het verzoek in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt. Komt de kinderrechter tot het oordeel dat de minderjarige niet verplaatst mag worden, dan kan hij daarbij tevens bepalen dat de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling nog ten hoogste een jaar voortduurt.<sup>43</sup> In die periode zou de Gecertificeerde Instelling dan een verzoek tot gezagsbeëindiging kunnen indienen.<sup>44</sup>

De mogelijkheid dat na een jaar verblijf familieleven bestaat tussen het kind en zijn pleegouders, sluit aan bij de kinder- en mensenrechtendocumenten.

---

39 Zie hierover ook Doek 2008.

40 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman). Zie hierover ook Van der Zon 2013a.

41 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 2; zie artikel 1:265i BW.

42 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman). Zie daarover ook Rechtbank Utrecht 3 september 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BB3261.

43 Zie hierover ook Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3213. Het Hof geeft hier tevens aan dat de kinderrechter de machtiging nog met ten hoogste een jaar kan verlengen *te rekenen vanaf de dag van zijn uitspraak*.

44 Artikel 1:265i lid 3 BW.

Dat die beslissing nu verplicht getoetst wordt, is wat mij betreft dan ook een noodzakelijke verbetering van wet- en regelgeving. De invoering van deze bepaling is dan ook door velen toegejuicht in de literatuur.<sup>45</sup>

Wel zorgelijk blijft de beslissing om de minderjarige terug- of over te plaatsen voordat er een jaar verstreken is. Ook voordat er een jaar verstreken is, kan er namelijk al familielevens zijn opgebouwd tussen het kind en zijn pleegouders. Bovendien kunnen de belangen van het kind, ook wanneer het nog niet een jaar bij pleegouders woont, al pleiten voor bestendiging van de plaatsing. Bijvoorbeeld wanneer het kind al heel jong in het pleeggezin is geplaatst, of wanneer hij gelet op zijn voorgeschiedenis een sterk belang heeft bij duidelijkheid in de opvoedingssituatie.

Als gesteld ligt de besluitvorming hier bij de Gecertificeerde Instelling, terwijl daar maar heel beperkt toezicht op is. Oorspronkelijk was in het voorontwerp voor het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen een aanscherping van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming opgenomen. Daarin werd bepaald dat de Gecertificeerde Instelling (in het voorontwerp Bureau Jeugdzorg) verantwoording moest afleggen over de mate waarin de in de beschikking opgenomen doelen van de maatregel waren bereikt.<sup>46</sup> De inhoud van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming werd daarmee verduidelijkt. Dat leek noodzakelijk nu uit verschillende onderzoeken was gebleken dat de toetsende taak van de Raad in de praktijk nauwelijks uit verf kwam.<sup>47</sup> Toch is er in het uiteindelijke wetsvoorstel voor gekozen om de toetsende taak van de Raad niet aan te scherpen. Dat zou een toename van administratieve lasten voor de Gecertificeerde Instelling opleveren, net als een aantal andere praktische problemen in de uitvoering. Het toezicht op de besluitvorming door de Gecertificeerde Instelling over het niet verlengen van een machtiging blijft zo ongewijzigd. Bovendien blijven zorgen bestaan over de rechtsbescherming van pleegkinderen (en pleegouders) wanneer de Gecertificeerde Instelling besluit niet te verlengen.<sup>48</sup> Op deze beslissing van de Gecertificeerde Instelling is immers geen nader toezicht. Het familielevens van het kind met zijn pleegouders en zijn recht op continuïteit in de opvoeding worden zo niet getoetst door een onafhankelijke instantie.

---

45 Bruning 2011a, p. 787; Forder 2009b en Van der Zon 2013a.

46 Forder 2008, p. 58.

47 Zie daarover Bruning 2011b.

48 Zie o.a. Quik-Schuijt 2010 en Kramer 2010.

### 11.3.5 Onderbouwing van de beslissing om terug te plaatsen

De beslissing van de Gecertificeerde Instelling om de plaatsing te beëindigen, geldt als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Van de Gecertificeerde Instelling wordt derhalve verwacht dat zij de beslissing zorgvuldig neemt en dat ze daarbij alle belanghebbenden betreft. Tevens geldt een motiveringsverplichting en de plicht om belanghebbenden in te lichten over de mogelijkheden om bezwaar te maken tegen de beslissing.<sup>49</sup> De *Richtlijn Uithuisplaatsing* voegt daaraan toe dat de beslissing, die wordt gezien als 'kernbeslissing', schriftelijk moet worden vastgelegd, net als de onderbouwing van deze beslissing. Ouders en de jeugdige moeten daarnaast een mondelinge toelichting krijgen op de beslissing en de argumenten voor de beslissing, waarbij de jeugdzorgprofessional moet nagaan of zij hebben begrepen wat het besluit is.<sup>50</sup> Op het informeren van de pleegouders wordt in wet- en regelgeving niet ingegaan.

### 11.3.6 Participatie en rechtsingangen

Volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* moet de minderjarige zoveel mogelijk worden betrokken bij de besluitvorming. Daarbij geldt geen leeftijdsgrens, terwijl aan de mening van de minderjarige passend gewicht moet worden toegekend.<sup>51</sup> Minderjarigen van twaalf jaar of ouder kunnen zelfstandig aan de Gecertificeerde Instelling verzoeken om de plaatsing te beëindigen of te bekorten, dan wel af te zien van een voorgenomen overplaatsing.<sup>52</sup> Wordt de machtiging tegen hun zin beëindigd, dan is het minder eenvoudig om hier tegen op te treden. Hoewel ook in die situatie de rechtsingang van artikel 1:265d lid 2 BW openstaat, blijkt in de praktijk dat terugplaatsingen soms zeer kort van tevoren worden medegedeeld, hetgeen ook de toetsing door de Raad voor de Kinderbescherming belemmert. Is de minderjarige reeds thuis geplaatst, dan lijkt het erop dat hij dit alleen nog voor kan leggen aan de kinderrechter in het kader van de geschillenregeling. Deze situatie zal zich alleen voordoen wanneer de terugplaatsing wordt gerealiseerd voordat de minderjarige een jaar op dezelfde woonplek woont. Na plaatsing van een jaar of langer is immers toestemming van de kinderrechter nodig op grond van artikel 1:265i BW. Zoals hierboven is gebleken, is op de terugplaatsing na verblijf van korter van een jaar slechts beperkt toezicht. Het is dus zeker niet ondenkbaar dat soms beslissingen worden genomen die in strijd zijn met kinderrechten. In

---

49 Zie hierover ook Rechtbank Rotterdam op 26 april 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BN1639. Overigens is bezwaar en beroep tegen deze beslissingen niet mogelijk nu beslissingen in het kader van justitiële jeugdhulp worden genoemd in bijlage 2, hoofdstuk 1 van de Awb (ook wel de negatieve lijst).

50 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

51 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.

52 Artikel 1:265d lid 2 BW.

die gevallen moet de minderjarige ofwel heel snel handelen, of via de geschillenregeling de kinderrechter laten oordelen over een reeds voldongen feit. Kinderen kunnen mijns inziens zo niet effectief op komen voor hun recht op bescherming van familielevens (met de pleegouders).

Niet alleen waar het gaat om de rechtsingangen bestaan er verschillen, ook waar het gaat om de vraag in hoeverre de kinderrechter wordt geïnformeerd over de mening van de minderjarige zijn er verschillen. Voor het verzoek op grond van artikel 1:265i BW, vereist artikel 799a Rv dat het verzoekschrift vermeldt of, en zo ja op welke wijze de inhoud van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven. Voor verzoeken op grond van artikel 1:265d BW geldt dat niet. Dat heeft er vermoedelijk mee te maken dat het verzoek op grond van artikel 1:265i BW zal worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling, terwijl het verzoek op grond van artikel 1:265d BW wordt ingediend door de ouders, de minderjarige zelf, of de pleegouder(s). Desalniettemin zal de kinderrechter bij verzoeken op grond van artikel 1:265d BW niet in alle gevallen op de hoogte worden gebracht van de mening van de minderjarige, zeker wanneer het om een minderjarige gaat die jonger is dan twaalf jaar en het verzoek bijvoorbeeld is ingediend door zijn ouders. Voor beide verzoeken geldt immers wel dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder wordt uitgenodigd voor een kindgesprek

#### 11.4 DE BESLISSING TOT VERLENGING VAN DE MACHTIGING UITHUISPLAATSING

In hoofdstuk 6 zijn twee mogelijkheden besproken bij het nemen van een opvoedingsbesluit: de mogelijkheid dat het kind naar huis gaat en de mogelijkheid dat het kind in het pleeggezin blijft wonen. In de praktijk bestaat nog een tussenvariant, namelijk het verlengen van de machtiging uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling. In die gevallen wordt het opvoedingsbesluit nog even uitgesteld en wordt langer de tijd genomen om hereniging mogelijk te maken. Dit terwijl ook een permanent verblijf van de minderjarige in het pleeggezin nog tot de mogelijkheden behoort.

De mogelijkheid tot het verlengen van de machtiging wordt geboden in artikel 1:265c lid 2 BW. In dit artikel wordt echter geen grond gegeven voor de verlenging. De kinderrechter zal derhalve beoordelen of de grond voor ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing nog altijd aanwezig is. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* gaat niet verder in op de beslissing tot verlenging van de machtiging, maar richt zich op de beslissingen om uit huis te plaatsen en de beslissing om weer terug te plaatsen. Uitgangspunt lijkt hier dan ook het hulpverleningstraject van de minderjarige te zijn. Loopt de machtiging tijdens dit traject af, dan zal vanzelfsprekend de machtiging verlengd moeten worden, criteria worden hier

verder niet voor genoemd. Zolang niet voldaan wordt aan de criteria voor terugplaatsing, zal de machtiging verlengd moeten worden. Daarbij zal de Gecertificeerde Instelling ook moeten besluiten voor welke termijn verlenging wordt verzocht. Die termijn kan maximaal een jaar bedragen, maar kan ook korter zijn.<sup>53</sup> Hoe, en op welke gronden die termijn wordt bepaald, zal met name afhangen van verwachtingen over het verloop van het hulpverlenings-traject.

Wanneer de kinderrechter het verlengingsverzoek krijgt voorgelegd, zal hij moeten oordelen of nog altijd wordt voldaan aan de gronden voor de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Daarbij zal hij niet alleen moeten kijken of een minder verstrekkende maatregel mogelijk is, maar ook of een verderstreckende maatregel gepast is. Dat laatste is het gevolg van de opname van de zogenoemde ‘aanvaardbare termijn’ in de wet. Op grond van dit criterium zal de kinderrechter bij het verlenen van de (verlengde) machtiging voor de ondertoezichtstelling, steeds moeten beoordelen of de verwachting gerechtvaardigd is, dat de ouder(s) binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige weer op zich zal kunnen nemen. Is die verwachting niet gerechtvaardigd, dan zal het gezag moeten worden beëindigd (zie hierover verder paragraaf 11.5.1).<sup>54</sup> Het is dus sinds 1 januari 2015 niet meer mogelijk om de machtiging onbeperkt opnieuw te verlengen. Wordt na twee jaar ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing besloten om de machtiging nogmaals te verlengen, dan dient het verzoek daartoe gepaard te gaan met een advies van de Raad voor de Kinderbescherming.<sup>55</sup>

De besluitvorming door de kinderrechter kan worden afgedaan op de stukken. Een zitting is dus niet vereist. Dat is het gevolg van de regeling die het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* geeft over de behandeling van verlengingsverzoeken door de kinderrechter.<sup>56</sup> Op grond van deze regeling zal, nadat de kinderrechter het verlengingsverzoek heeft ontvangen, aan de verzoeker en alle belanghebbenden de zogenaamde ‘meldbrief’ worden gezonden. In die brief wordt hen gevraagd of zij behoefte hebben aan een behandeling ter zitting. Geeft geen van deze personen binnen veertien dagen aan behoefte te hebben aan een behandeling ter zitting, dan zal geen zitting worden gehouden en beslist de kinderrechter op basis van de hiervoor genoemde stukken. De kinderrechter neemt dan dus een beslissing zonder alle belanghebbenden te horen, tenzij hij zelf van mening is dat een zitting gelast moet worden.<sup>57</sup>

---

53 Artikel 1:265c lid 2 BW.

54 Artikel 1:255 lid 1 BW jo artikel 1:266 lid 1 sub a BW.

55 Artikel 1:265j lid 3 BW.

56 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 6.1.

57 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 6.1.



Bij het verzoek tot verlenging van de machtiging zal de kinderrechter moeten beoordelen of de gronden voor de machtiging nog altijd van toepassing zijn. Een dergelijk besluit vereist een effectieve mogelijkheid voor alle betrokken partijen om hun standpunt naar voren te kunnen brengen. Het simpelweg aannemen dat een zitting niet vereist is, voldoet niet aan die verplichting. Deze praktijk staat bovendien haaks op onderzoeksresultaten omtrent de hulpverlening in vrijwillig en gedwongen kader. Hieruit blijkt dat bij ongeveer tien procent van de verlengingen, de ouders ook bereid zouden zijn geweest om de benodigde hulpverlening in vrijwillig kader te accepteren.<sup>58</sup> Bij het verzoeken van een verlenging wordt volgens de onderzoekers echter vooral gekeken naar het behalen van de doelen van de uithuisplaatsing en niet naar de vraag of de hulpverlening ook in een vrijwillig kader kan worden geboden.

Die conclusie is ook terug te vinden in de *Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming*. Daarin staan bij de evaluatie van de maatregel ook vooral de doelen van de plaatsing centraal, maar niet de vraag of hulpverlening ook in vrijwillig kader mogelijk is. Het is niet onwaarschijnlijk dat de ouders die de strijd niet (meer) aangaan met de Gecertificeerde Instelling over het accepteren van hulpverlening, vaak dezelfde ouders zijn als de ouders die ervoor kiezen om ook de juridische strijd niet meer voort te zetten en dus niet in te gaan op de meldbrief. Het is dan ook maar de vraag in hoeveel zaken die zonder zitting van de kinderrechter worden verlengd er niet gewoon hulpverlening in het vrijwillig kader had kunnen worden geboden. In het licht van kinderrechten en met name het vereiste dat de uithuisplaatsing alleen gerechtvaardigd kan worden wanneer geen minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn, baart deze praktijk zorgen. Met Bruning en Forder ben ik derhalve van mening dat de regeling in het procesreglement in strijd is met kinder- mensenrechten, en aanpassing verdient.<sup>59</sup>

Dorhout is echter van oordeel dat de regeling moet blijven bestaan, nu het juridisch gezien weliswaar juist zou zijn om de regeling in het procesreglement te schrappen, maar dat dit tot veel ongewenste effecten zou leiden, omdat de rechtspraak dan extra wordt belast.<sup>60</sup> Dergelijke praktische belemmeringen zijn naar mijn mening weliswaar relevant, maar geen afdoende reden om dan maar voorbij te gaan aan fundamentele rechten van kinderen en hun ouders. Daar komt bij dat de regeling in het procesreglement nog stamt uit de tijd voordat de wetgever paal en perk stelde aan de duur van de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling door invoering van de aanvaardbare termijn. Inmiddels is het de nadrukkelijke bedoeling van de wetgever dat de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling niet langer duurt dan strikt noodzakelijk. Juist in deze periode zal bepaald moeten worden hoe de toekomst van het kind eruitziet. Toezicht van de kinderrechter op deze

---

58 Buysse, Hilhorst & Broeders 2010, p. 54.

59 Forder 2008, p. 82. Bruning 2007.

60 P. Dorhout in zijn noot bij Hof Amsterdam 19 juni 2011, *FJR* 2011/125.

periode is met het oog op de rechtsbescherming van betrokkenen dan ook noodzakelijk. In die gevallen waarin de kinderrechter een kortdurende machtiging afgeeft, zal hij dit immers doen om een vinger aan de pols te kunnen houden. Een behandeling ter zitting is dan dus zeer gewenst. Geeft de kinderrechter een machtiging af voor de maximale termijn van een jaar dan zal de machtiging slechts eenmaal verlengd worden voordat de tweejaarstermijn is verstreken. Dan zal er serieus gedacht moeten worden aan een gezagsbeëindiging. Ook in die gevallen is het gewenst dat de kinderrechter in ieder geval nog eenmaal met betrokkenen spreekt voordat een eventuele gezagsbeëindiging wordt verzocht. Het is dan ook lastig voor te stellen in welke gevallen een mondelinge behandeling door de kinderrechter *niet* nodig is.

#### 11.4.1 Onderbouwing

Nu het verlengingsverzoek in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* niet als specifiek beslismoment wordt beschouwd, is onduidelijk op basis van welke stukken de Gecertificeerde Instelling zijn beslissing om de kinderrechter te verzoeken de machtiging te verlengen, zal nemen. Datzelfde geldt voor de beslissing voor welke termijn verlenging wordt verzocht. In wet- en richtlijnen wordt hiervoor geen houvast gegeven. In de praktijk zal doorgaans op basis van het behandelplan worden beoordeeld of de doelen van de hulpverlening reeds behaald zijn.

#### 11.4.2 Participatie

De hierboven genoemde afwezigheid van regelgeving omtrent het besluit van de Gecertificeerde Instelling omtrent verlenging van de machtiging, leidt er eveneens toe dat niet duidelijk is in hoeverre de Gecertificeerde Instelling de minderjarige zal betrekken bij zijn beslissing om een verlenging van de uithuisplaatsing te verzoeken. In ieder geval zal de Gecertificeerde Instelling in het verzoek aan de kinderrechter moeten opnemen of het verzoek met de minderjarige is besproken en op welke manier, alsmede de reactie van de minderjarige daarop.<sup>61</sup>

Ook zal de kinderrechter de minderjarige van twaalf jaar of ouder uitnodigen voor een kindgesprek. Dat zal echter alleen het geval zijn wanneer een zitting wordt gehouden. Hebben de belanghebbenden niet binnen veertien dagen gereageerd op de meldbrief, dan zal zoals hiervoor beschreven het verzoek op de stukken worden afgedaan. De minderjarige zal dan ook niet worden uitgenodigd voor een kindgesprek. Tegen de beslissing van de kinder-

---

61 Artikel 799a Rv. Zie ook *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 2.4.

rechter staat hoger beroep open. Om daarvan gebruik te maken, zal de minderjarige vertegenwoordigd moeten worden door een wettelijk vertegenwoordiger, dan wel een bijzondere curator. Nu het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* anders dan de wet alleen minderjarigen van twaalf jaar en ouder erkent als belanghebbenden, zullen minderjarigen die jonger zijn dan twaalf niet worden gevraagd of zij een zitting nodig vinden. Geven hun ouders niet aan dat zij een zitting nodig vinden, dan zullen zij dus überhaupt niet betrokken worden bij de verlenging van de maatregel.

## 11.5 GEZAGSBEËINDIGING

Wanneer de minderjarige in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft en terugplaatsing behoort niet meer tot de mogelijkheden, dan zal besloten worden dat het kind (zo mogelijk) opgroeit in het pleeggezin. In de meeste gevallen zal dat eveneens betekenen dat het gezag van de ouders wordt beëindigd. Een andere juridische mogelijkheid kan zijn dat de minderjarige in vrijwillig kader opgroeit in het pleeggezin – mits de ouders daarmee instemmen.<sup>62</sup> In de praktijk zal de Gecertificeerde Instelling tijdens de lopende machtiging een opvoedingsbesluit nemen. Is het opvoedingsbesluit erop gericht dat de minderjarige zal opgroeien in het pleeggezin, dan zal gekeken worden hoe dit juridisch vormgegeven kan worden.

### 11.5.1 Grond voor gezagsbeëindiging

De grond voor beëindiging van het gezag is sinds 2015 het spiegelbeeld van de grond voor het opleggen van de ondertoezichtstelling. Evenals bij de ondertoezichtstelling moet er sprake zijn van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige. Voor de ondertoezichtstelling is het daarbij vereist dat er een gerechtvaardigde verwachting is dat de ouder(s) binnen een voor het kind aanvaardbare termijn in staat is/zijn weer voor het kind te zorgen. Voor de gezagsbeëindigende maatregel is het juist vereist dat de verwachting *niet* gerechtvaardigd is dat de ouder binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer voor het kind kan zorgen. Daarmee is met de invoering van de wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen het kind veel meer centraal komen te staan in de wet- en regelgeving. Was het onder de oude regeling nog vooral het gedrag van de ouder dat beslissend was voor de vraag of het gezag beëindigd kon worden, onder de huidige wetgeving staat centraal welke termijn van onzekerheid dit kind onder deze specifieke omstandigheden aan kan. Daarnaast is het niet meer noodzakelijk dat de

---

62 Zie voor een dergelijke situatie Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418.

minderjarige eerst zes maanden in het kader van een uithuisplaatsing uit huis is geplaatst voordat kan worden overgegaan tot beëindiging van het gezag.<sup>63</sup> Wanneer meteen duidelijk is dat de ouder het gezag niet meer zal kunnen dragen, kan direct worden overgegaan tot een beëindiging van het gezag.

In de Memorie van Toelichting bij de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen geeft de wetgever een aantal aanwijzingen voor invulling van de aanvaardbare termijn. De wetgever stelt dat het naarmate de uithuisplaatsing langer duurt, steeds lastiger zal zijn om te motiveren dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de minderjarige binnen een aanvaardbare termijn thuis kan worden geplaatst.<sup>64</sup> Het ijkpunt bij het bepalen van de aanvaardbare termijn is 'de periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien die het kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen'.<sup>65</sup> Het steeds opnieuw verlengen van de machtiging uithuisplaatsing past daar dus niet bij, terwijl de termijn die aanvaardbaar kan worden geacht voor jongere kinderen korter is dan voor oudere kinderen.<sup>66</sup>

Waar het gaat om de keuze tussen een ondertoezichtstelling en een gezagsbeëindiging lijkt de wetgever een redelijk specifieke situatie voor ogen te hebben. De wetgever stelt dat wanneer de minderjarige in een pleeggezin verblijft, het zich daar zo mogelijk 'volledig en harmonieus moet ontwikkelen'.<sup>67</sup> Dat laatste is een zinsnede die ook terug te vinden is in de preambule bij het IVRK. Vervolgens stelt de wetgever dat 'in het bijzonder wanneer het (kind) op zeer jeugdige leeftijd in een perspectief biedend pleeggezin is geplaatst' er duidelijkheid moet zijn over de vraag waar het kind zal opgroeien. De huidige grond voor gezagsbeëindiging is zo vooral toegeschreven naar die situaties waarin de minderjarige op jonge leeftijd in een perspectief biedend pleeggezin is geplaatst. Het belang van een ongestoorde gehechtheidsontwikkeling heeft daarbij een zwaarwegende betekenis gekregen. Ten slotte omarmt de wetgever de sinds 2008 geldende lijn in de rechtspraak dat de enkele bereidheid van de ouder om zich niet te verzetten tegen de uithuisplaatsing, niet in de weg staat aan een gezagsbeëindiging.<sup>68</sup> Ook wanneer ouders dus instemmen met de plaatsing, kan het gezag worden beëindigd.

De huidige wet geeft derhalve een tweeledige grond voor beëindiging van het gezag van ouders. Enerzijds moet er sprake zijn van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling, anderzijds moet duidelijk zijn dat de ouder in de nabije

---

63 Zie artikel 1:268 lid 2 onder a BW(oud).

64 *Kamerstukken II*, 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 9.

65 *Kamerstukken II*, 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 10.

66 *Kamerstukken II*, 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 10-11.

67 *Kamerstukken II*, 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 34.

68 HR 4 april 2008 ECLI:NL:NR:2008:BC5726. Zie ook *Kamerstukken II*, 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 34.

toekomst ook daadwerkelijk niet voor het kind kan gaan zorgen, althans niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn. Centraal staat dus de ontwikkeling van het kind en de vraag wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien. De gedachte lijkt dan ook gerechtvaardigd dat het niet noodzakelijk is dat de ouder enig verwijt kan worden gemaakt. Dat is in overeenstemming met het kinder- en mensenrechtenkader. Daarin bleek dat hoewel de situatie waarin de ouders van het kind *'particulary unfit'* zijn grond kan geven voor gezagsbeëindiging, deze omstandigheid niet noodzakelijk is. Ook het ontwikkelingsbelang van het kind kan een gezagsbeëindiging rechtvaardigen. In de rechtspraak blijkt dat kinderrechtvaarders verschillend oordelen over de vraag of verwijtbaar gedrag van de ouder noodzakelijk is om te kunnen komen tot een beëindiging van het gezag.<sup>69</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat de wettekst het woord 'kan' gebruikt. De kinderrechtvaardiger is dus niet verplicht om, wanneer aan de grond van artikel 1:266 BW is voldaan, het gezag te beëindigen.

De nieuwe grond voor de gezagsbeëindiging heeft derhalve een duidelijk doel: eerder duidelijkheid brengen in het opvoedingsperspectief van de minderjarige. Om die keuze centraler te stellen in de besluitvorming is in artikel 1:265j lid 3 BW bovendien bepaald dat wanneer de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing al twee jaar of langer duurt, elk verlengingsverzoek gepaard gaat met een advies van de Raad voor de Kinderbescherming. De bepaling in het uitvoeringsbesluit van de Wet op de Jeugdzorg die het Bureau Jeugdzorg (thans de Gecertificeerde Instelling) verplichtte om regelmatig te bezien of een beëindiging van het gezag aan de orde was, is niet meer terug te vinden in de Jeugdwet, dan wel het Uitvoeringsbesluit Jeugdwet.

Naast de in lid 1 sub a van artikel 1:266 BW beschreven grond, geeft sub b nog een grond voor gezagsbeëindiging, namelijk in die gevallen waarin de ouder het gezag misbruikt. Die grond kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de ouder het kind weghoudt van onderwijs of een misdrijf jegens het kind pleegt. Bij dat laatste kan worden gedacht aan seksueel misbruik of ernstige mishandeling. In de terminologie van kinder- en mensenrechtenverdragen is in zo'n geval sprake van ouders die *'particulary unfit'* zijn. De kinderrechtvaardiger heeft hier een beoordelingsvrijheid om te beoordelen of daadwerkelijk het gezag moet worden beëindigd. In de praktijk komen gezagsbeëindigingen op deze grond bijna niet voor.

De nieuwe grond voor gezagsbeëindiging heeft als belangrijk doel het bevorderen van de continuïteit in de opvoeding van minderjarigen. Daarmee is een belangrijke verbetering van de bescherming van de rechten van het kind in de pleegzorg geïnitieerd. De langdurig bestaande praktijk van jarenlange plaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling, terwijl kinderen in onzekerheid leefden over hun opvoedingsperspectief, was in strijd met de

---

69 Zie daarover Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:266 BW, aant. 8 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

rechten van het kind. Toch is er ook kritiek mogelijk op de nieuwe regeling, met name omdat de praktijk weerbarstiger is dan de wetgever voor ogen heeft gehad. Gezagsbeëindigingen op grond van de nieuwe wet leiden dan ook niet altijd tot de gewenste continuïteit in de opvoeding, terwijl in andere gevallen het belang van het kind bij behoud van zijn familiebanden wordt overschaduwd door de nadruk die is komen te liggen op het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding. Daarbij kunnen voor dit proefschrift drie relevante situaties worden onderscheiden: de situatie waarin de minderjarige helemaal niet op een stabiele plek verblijft; de situatie waarin tijdens de uithuisplaatsing niet de benodigde hulp is geboden; en de situatie waarin de ouders meewerken met de plaatsing van het kind en het kind geen onduidelijkheid ervaart.<sup>70</sup> Deze drie situaties zal ik hier kort los van elkaar bespreken.

#### 11.5.1.1 *De situatie waarin de minderjarige helemaal niet op een stabiele plek verblijft*

Hoewel de wet- en regelgeving erop is gericht minderjarigen zoveel mogelijk in een pleeggezin te plaatsen waar zij eventueel zouden kunnen blijven, komen overplaatsingen in de praktijk nog veel voor. Het is dan ook goed voorstelbaar dat de situatie zich voordoet waarin er nog altijd zorgen zijn over de ontwikkeling van de minderjarige, duidelijk is dat de ouder(s) niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige weer op zich te nemen, terwijl voor het kind nog geen stabiele plek is gevonden. Huijer en Weijers stellen dat het 'princiepelijk onjuist' lijkt om in die gevallen – met een beroep op het belang van continuïteit en stabiliteit een gezagsbeëindiging te verzoeken.<sup>71</sup> Ook een gezagsbeëindiging zou voor de minderjarige immers geen duidelijkheid op dit vlak opleveren. Naar mijn mening is een dergelijke handelwijze inderdaad niet alleen principieel onjuist, maar ook niet te billijken in het licht van kinderrechten. Zoals beschreven in hoofdstuk 6 draait de besluitvorming omtrent gezagsbeëindiging juist om een afweging tussen enerzijds het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit, en anderzijds het belang van het kind bij behoud van zijn familiebanden. Het ligt uiteraard niet in de rede dat het belang van het kind op continuïteit en stabiliteit de doorslag geeft, wanneer de beslissing dit in de praktijk helemaal niet brengt voor de minderjarige.

---

70 De situatie waarin de minderjarige niet in een pleeggezin verblijft maar in een residentiële instelling, blijft hier buiten beschouwing, evenals de situatie waarin de minderjarige in het kader van 'drang' uit huis is geplaatst, waarna de aanvaardbare termijn is gaan lopen.

71 Huijer & Weijers 2016.

### 11.5.1.2 *De situatie waarin tijdens de uithuisplaatsing niet de benodigde hulp is geboden*

De tweede te bespreken situatie betreft een zeer lastige afweging. Mede als gevolg van wachtlijsten lukt het niet altijd om binnen de gestelde termijn de benodigde hulpverlening te bieden.<sup>72</sup> In die gevallen kan de situatie zich voordoen dat het kind inmiddels veilig is gehecht in het pleeggezin, terwijl ouder(s) (en minderjarige) niet voldoende kans hebben gehad om te werken aan hun problemen. Een terugplaatsing zou in die gevallen schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van het kind, omdat de gehechtheidsrelatie met de pleegouders wordt verbroken.<sup>73</sup> Tegelijkertijd zou het uitspreken van de gezagsbeëindiging in strijd kunnen zijn met de rechten van ouder(s) en kinderen op bescherming van hun familieband. Van belang daarbij is evenwel dat de schending van hun rechten in feite reeds heeft plaatsgevonden *voordat* de beslissing tot gezagsbeëindiging voor lag. Niet het feit dat op dat moment een gezagsbeëindiging wordt verzocht, maar het feit dat ouders en kind geen toegang hebben gehad tot hulpverlening is dan strijdig met hun recht op bescherming van hun familieleven. Het is echter de vraag in hoeverre deze schending doorwerking moet hebben in de nieuwe beslissing tot gezagsbeëindiging. Bezien vanuit de rechten van het kind kan worden bepleit dat in deze gevallen zijn belang bij continuïteit en stabiliteit de doorslag zal geven. Dat neemt niet weg dat deze moeilijke beslissingen vragen om een zeer gedegen onderbouwing, waarbij kinderrechtvaardigen zeer kritisch zullen moeten beoordelen hoe de Gecertificeerde Instelling tot zijn standpunt is gekomen dat de aanvaardbare termijn in dit geval verstreken is en thuisplaatsing niet meer mogelijk. De mening van het kind moet hierbij bovendien zeer serieus worden meegewogen.

### 11.5.1.3 *De situatie waarin ouders meewerken met de plaatsing en het kind geen onduidelijkheid ervaart*

Een derde situatie betreft de situatie waarin de ouders meewerken met de hulpverlening, het kind geen onduidelijkheid ervaart over zijn toekomst terwijl duidelijk is dat het kind niet meer terug zal gaan naar zijn ouder(s). In die gevallen is het de vraag wat een gezagsbeëindiging oplevert en in hoeverre beëindiging van het gezag te rechtvaardigen is met het oog op het subsidiariteitsbeginsel.<sup>74</sup> Het lijkt immers voor de hand te liggen dat de beoogde doelen ook bereikt kunnen worden met een minder verstrekkende maatregel. In deze gevallen zou mijns inziens ook heel goed bepleit kunnen worden dat het

---

72 Dit probleem wordt ook genoemd in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 48.

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

74 Huijer & Weijers 2016, Forder 2008.

belang van continuïteit en stabiliteit niet opweegt tegen het belang van het kind bij behoud van zijn familiebanden.

In de wetsgeschiedenis heeft de wetgever aangegeven dat het dragen van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige ook kan betekenen dat zij langdurig accepteren dat hun kind elders wordt opgevoed. In die gevallen zou het derhalve niet noodzakelijk zijn dat het gezag wordt beëindigd. Dit vraagt echter wel om een zorgvuldige motivatie van zowel de verzoekende partij als de kinderrechter. Daarbij moet de mening van de minderjarige mijns inziens een zeer belangrijke rol spelen.<sup>75</sup>

### 11.5.2 De Gecertificeerde Instelling en het opvoedingsbesluit

Het verzoek tot beëindiging van het gezag wordt doorgaans gedaan door de Gecertificeerde Instelling. Op het nemen van het opvoedingsbesluit wordt in de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* uitgebreid ingegaan. Uitgangspunt in de *Richtlijn Pleegzorg* is dat het voor de ontwikkeling van het kind schadelijk kan zijn wanneer het voor langere tijd onduidelijk is waar hij of zij op zal opgroeien.<sup>76</sup> Tegelijkertijd wordt er ook op gewezen dat het nemen van een opvoedingsbesluit een arbeidsintensief en tijdrovend proces is,<sup>77</sup> waarvoor bovendien weinig wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar is.<sup>78</sup> Het advies is daarom om te werken met een duidelijke methode nu dit steun biedt voor een zorgvuldige belangenafweging waarbij alle belanghebbenden betrokken worden.<sup>79</sup>

Hoewel geen vaste criteria gegeven kunnen worden gegeven voor het nemen van een opvoedingsbesluit, wordt wel een aantal duidelijke handvatten gegeven.<sup>80</sup> Volgens de *Richtlijn Pleegzorg* moet binnen een maand na de uithuisplaatsing een plan van aanpak opgesteld worden. In dat plan moet staan binnen welke termijn een opvoedingsbesluit wordt genomen. Als uitgangspunt geldt daarbij dat het besluit binnen een half jaar tot een jaar wordt genomen. Afwijken van die termijn kan wel, maar dan moet worden gemotiveerd waar-

---

75 Zie hierover ook Bruning 2017.

76 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 40.

77 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42.

78 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 40.

79 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43. De richtlijn noemt zelf drie methoden, de 'Beoordelingsboog' – in de praktijk ook wel 'Beslissingsboog' of 'Adviesboog'; de 'Deltamethode' en het 'Pedagogisch beslismodel' dat is ontwikkeld door Van den Bergh en Weterings (zie *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42 en 43.) Voor deze methoden geldt dat maar weinig onderzoek beschikbaar is naar de werking ervan. Alleen naar het 'Pedagogisch beslismodel' is enig onderzoek verricht; zie richtlijn Pleegzorg, p. 43. Een vierde model dat kort wordt genoemd is de door Zijlsta en Kalverboer opgestelde 'Best Interest of the Child Questionnaire'. Voor deze methode geldt dat die alleen is onderzocht bij asielkinderen, *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

80 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.



om in dit specifieke geval niet binnen de genoemde termijn een opvoedingsbesluit kan worden genomen.<sup>81</sup>

Een opvoedingsbesluit vraagt een intensieve tijdsinvestering. Om ervoor te zorgen dat binnen de gestelde termijn tot een onderbouwd advies kan worden gekomen, wordt in de *Richtlijn Pleegzorg* een aantal aanbevelingen gedaan. Allereerst zal de pleegzorgaanbieder het eerste halve jaar extra tijd en aandacht moeten steken in het begeleiden van intensief contact tussen de minderjarige en zijn ouder(s). Met ouders moet worden besproken welke verbeteringen nodig zijn om weer tot een thuisplaatsing te komen.<sup>82</sup> Om tot het besluit tot permanent verblijf in het pleeggezin te komen moet volgens de richtlijn eerst een half jaar intensieve begeleiding thuis worden geboden. Daarna moet nog een half jaar intensieve begeleiding aan kind en ouders worden geprobeerd, terwijl het kind in het pleeggezin woont. Slechts als dit allebei onvoldoende is gebleken omdat er te weinig verbetering is geboekt, kan het besluit worden genomen dat het kind permanent in het pleeggezin blijft. Dat laatste betekent dan dat de gewenste ontwikkelingsresultaten niet worden bereikt, de ouders niet de gewenste verbeteringen boeken en ook niet de verwachting is dat dit binnen een voor het kind aanvaardbare termijn wel gaat lukken.<sup>83</sup> Hier sluit de *Richtlijn Pleegzorg* derhalve aan bij de in hoofdstuk 8 besproken criteria uit de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, waarin zowel de termijn van een half jaar voorafgaand aan de beslissing tot uithuisplaatsing wordt genoemd, als de inhoudelijke afweging tussen enerzijds ontwikkeling van de minderjarige en anderzijds opvoedingscapaciteiten van de ouder(s).

Vaak wordt een opvoedbesluit genomen tijdens een lopende machtiging. De beslissing wordt genomen door de Gecertificeerde Instelling, niet door de kinderrechter. Deze beslissing heeft echter wel verstrekkende gevolgen. Is eenmaal besloten dat het perspectief van het pleegkind in het pleeggezin ligt, dan zal het stimuleren van regelmatig contact tussen het kind en zijn ouders geen prioriteit meer hebben. De hulpverlening aan ouders zal vooral gericht worden op het invullen van hun rol als ouder op afstand, terwijl de hulpverlening aan het kind gericht is op een bestendige toekomst in het pleeggezin.

De situatie kan zich zo voordoen dat de Gecertificeerde Instelling een opvoedbesluit heeft genomen, terwijl de kinderrechter zich pas ruim een half jaar later buigt over het verzoek tot gezagsbeëindiging dat doorgaans wordt ingediend wanneer de machtiging uithuisplaatsing verloopt.<sup>84</sup> De kinderrechter wordt dan ongeveer voor een voldongen feit geplaatst. Doordat er minder contact is geweest tussen het pleegkind en zijn ouders en niet meer is gewerkt

---

81 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

82 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 45.

83 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 46.

84 Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:468.

aan de thuissituatie is een terugplaatsing vaak niet meer in het belang van het kind. Het opvoedbesluit van de Gecertificeerde Instelling heeft zo vergaande gevolgen, terwijl deze beslissing slechts in het kader van de geschillenregeling zou kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechtster. Mijns inziens zou dan ook aan de Gecertificeerde Instelling een verplichting moeten worden opgelegd om, wanneer eenmaal besloten wordt dat het perspectief van het kind niet meer thuis ligt, direct ook de Raad te verzoeken om onderzoek naar gezagsbeëindiging te starten. Wanneer de Raad ook van oordeel is dat het gezag beëindigd moet worden kan deze vervolgens de gezagsbeëindiging verzoeken.<sup>85</sup> Op die manier kan deze vergaande beslissing worden getoetst en wordt voorkomen dat het verstrijken van de tijd bepalend is voor de beslissing van de kinderrechtster. Juist dat is immers, zoals besproken in hoofdstuk 6, in strijd met kinder- en mensenrechten.

## 11.6 ONDERBOUWING

Beslissingen over beëindiging van het gezag worden geregeld in het *Procesreglement Gezag en Omgang*, en dus niet zoals de beslissingen in het kader van de ondertoezichtstelling in het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*. Volgens dit Procesreglement heeft de kinderrechtster bij beslissingen op het verzoek tot beëindiging va het gezag, de beschikking over de geboorteakte van de minderjarige en een afschrift van de lopende machtiging tot ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.<sup>86</sup> Een plan van aanpak of een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling wordt hier niet vereist. Juist met het oog op de verstrekkende inbreuk die hier wordt gemaakt op het gezinsleven en het belang van de ingezette hulp voor rechtvaardiging van die inbreuk, is dit opmerkelijk. Desalniettemin zal een zorgvuldige besluitvorming ten grondslag liggen aan het besluit van de Gecertificeerde Instelling dat aan het verzoekschrift ten grondslag ligt. De *Richtlijn Pleegzorg* vereist gebruik van een van de beschikbare methodieken. Voor de drie in de richtlijn beschreven methoden geldt dat duidelijk wordt aangegeven welke informatie beschikbaar moet zijn om een beslissing te kunnen nemen. Ze hebben dan ook, volgens de richtlijn, alle drie het voordeel dat 'methodisch inzichtelijk wordt gemaakt hoe de besluitvorming dient te verlopen'.<sup>87</sup> Wordt volgens deze methoden gewerkt, dan zal derhalve een gedegen onderbouwing voorhanden zijn. Daarnaast geldt ook een verplichting om te motiveren waarom de termijn waarbinnen het opvoedingsbesluit zou worden genomen is overschreden.<sup>88</sup>

---

85 Artikel 1:267 BW.

86 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 2.2.

87 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43.

88 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

## 11.7 PARTICIPATIE

Het verzoekschrift vermeldt of en zo ja op welke wijze, de inhoud dan wel de strekking van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven.<sup>89</sup> Voorts wordt de minderjarige van twaalf jaar of ouder uitgenodigd voor een kindgesprek. Hierbij vermeldt het *Procesreglement Gezag en Omgang*, anders dan het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, expliciet dat dit ook gebeurt wanneer partijen het eens zijn, of wanneer de kinderrechter al beschikt over een schriftelijke verklaring van de minderjarige.<sup>90</sup> Een ander verschil met het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* is dat in het *Procesreglement Gezag en Omgang* wordt gesteld dat de belanghebbenden geen kopie krijgen van de brieven van de minderjarige.<sup>91</sup>

Juist nu het hier gaat om een beslissing met verstrekkende gevolgen voor het kind is het van cruciaal belang dat de mening van het kind zorgvuldig wordt meegenomen. Dat is ook noodzakelijk om de belangen van het kind vast te kunnen stellen. Het recht op participatie houdt bovendien ook in dat kinderen geïnformeerd worden over de uitkomst van de procedure. Waar het de uitspraak betreft lijkt het in deze gevallen des te meer noodzakelijk om de beslissing goed uit te leggen aan de minderjarige. Beschikkingen als die van het Hof Arnhem-Leeuwarden, waarin de besluitvorming in kindvriendelijke taal wordt toegelicht aan de minderjarige, verdienen wat mij betreft dan ook brede navolging.<sup>92</sup>

In hoeverre de minderjarige wordt betrokken bij het opvoedingsbesluit door de Gecertificeerde Instelling wordt niet geheel duidelijk. Enerzijds noemt de *Richtlijn Pleegzorg* dat het meewegen van de wens van het pleegkind een factor is die moet worden meegewogen bij het opvoedingsbesluit.<sup>93</sup> Anderzijds noemt diezelfde *Richtlijn Pleegzorg* de minderjarige niet bij de groep personen die bij het nemen van het besluit betrokken moeten worden.<sup>94</sup> Wel wordt in meer algemene zin in de richtlijn gesteld dat het van belang is dat de minderjarige (van twaalf jaar of ouder) zich betrokken voelt bij de besluitvorming.<sup>95</sup> Het lijkt in de rede te liggen dat deze opmerking ook geldt voor het nemen van het opvoedingsbesluit.

---

89 Artikel 799a lid 2 Rv en *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 2.2.

90 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 6.1.

91 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 6.5.

92 Hof Arnhem Leeuwarden 21 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:257.

93 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 45.

94 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42.

95 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.

### 11.8 GEZAGSBEËINDIGING EN DAN?

In dit proefschrift wordt de gezagsbeëindiging beschouwd als sluitstuk, nu het onderzoek zich richt op besluitvorming in het kader van de ondertoezichtstelling. Dat neemt niet weg dat de vraag gesteld kan worden of het beëindigen van het gezag de gewenste duidelijkheid in de opvoeding biedt. In de praktijk zal immers in de meeste gevallen het gezag komen te liggen bij de Gecertificeerde Instelling en niet bij de pleegouder(s).<sup>96</sup> Rechtsbescherming van de minderjarige in het kader van de voogdij is bovendien minder goed geregeld dan in het kader van de ondertoezichtstelling.<sup>97</sup> Het is dan ook de vraag of niet nog eens serieus gekeken moet worden naar de mogelijkheden om vaker te komen tot een (zwakke) adoptie na gezagsbeëindiging. Zeker in de gevallen waarin de minderjarige al vanaf jonge leeftijd in het pleeggezin leeft, is het voorstelbaar dat het in zijn belang is om ook juridisch gezien deel te gaan uitmaken van het pleeggezin. In zo'n geval is het niet alleen duidelijk wie over hem beslist en voor zijn rechten op kan komen, maar ook dat hij ook na zijn achttiende verjaardag nog het kind van zijn pleegouders is.<sup>98</sup> Dat is bovendien ook de intentie geweest van de wetgever bij invoering van de regelgeving omtrent adoptie. Er werd toen beoogd om te voorkomen dat het kind zijn pleeggezin nog zou moeten verlaten<sup>99</sup> en om de duurzame verbintenis tussen pleegkind en pleegouder rechtens te erkennen. Nader onderzoek naar een uitbreiding van het aantal (zwakke) adopties na gezagsbeëindiging wordt op dit moment uitgevoerd.

### 11.9 CONCLUSIE

De beslissingen die in dit hoofdstuk centraal staan, stellen paal en perk aan de regeling van de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling.

---

96 Uit onderzoek van Regioplan naar de wens van pleegouders om voogdij te krijgen blijkt dat slechts in 7,5 procent van het totaal aantal onderzochte gezinnen de voogdij bij pleegouders ligt; zie Regioplan 2015, p. 9. Overigens is België onlangs een wet aangenomen op basis waarvan de dagelijkse beslissingsbevoegdheid over pleegkinderen bij pleegouders is komen te liggen. Zie daarover Bruning 2019. Deels is deze nieuwe wetgeving echter alweer geschrapt door het Grondwettelijk Hof. Zie daartoe Grondwettelijk Hof van België, 28 februari 2019, nr. 36/2019.

97 Zie daarover Kramer 2017.

98 Hierbij moet worden opgemerkt dat sinds 1 juli 2018 de pleegzorgplaatsing standaard voortgezet kan worden tot de eenentwintigste verjaardag van het pleegkind. In dat geval wordt de plaatsing voortgezet in vrijwillig kader en blijven de pleegouders begeleiding en de pleegvergoeding ontvangen. Deze regeling kwam tot stand in overleg tussen Jeugdzorg Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Beoogd wordt deze regeling middels een wetswijziging vast te leggen in de Jeugdwet; zie hierover <https://pleegzorg.nl/pleegouders/pleegkind-wordt-18/>.

99 Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 178. Zie ook Punselie, in *GS Personen en Familierecht*, Titel 12 van boek 1 BW, aant. 1 (online bijgewerkt tot 7 mei 2019).

Deze regeling is immers primair bedoeld als tijdelijke regeling, binnen welke periode vervolgens een beslissing moet worden genomen over de vraag waar het kind verder zal opgroeien. Belangrijkste ijkpunt voor de vraag hoe lang de tijdelijke regeling kan voortduren is de vraag hoe lang dit specifieke kind onzekerheid omtrent zijn opvoedingssituatie kan hebben zonder dat dit tot ernstige schade voor zijn ontwikkeling leidt. Daarmee zijn de rechten van het pleegkind, en dan met name zijn belang bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, centraler komen te staan in de besluitvorming.

Maar er blijven ook zorgen bestaan in het licht van kinderrechten. De afwezigheid van een wettelijke grondslag voor regelmatige evaluatie van de plaatsing en de regeling in het procesreglement omtrent het afdoen van verlengingsbeslissingen op de stukken, laten zien dat het belang van het kind bij behoud van zijn familiebanden minder centraal is komen te staan in de besluitvorming. Zowel afwezigheid van een regelmatige evaluatie, als de mogelijkheid om verlengingsbeslissingen af te kunnen doen op de stukken, kunnen immers tot gevolg te hebben dan kinderen langer in het pleeggezin blijven dan noodzakelijk is. Ook in de beschreven gevallen waarin de grond voor gezagsbeëindiging niet aansluit bij de praktijk, lijkt steeds veel gewicht aan continuïteit en stabiliteit te worden gegeven. Dit is zelfs het geval wanneer het om schijncontinuïteit gaat, zoals in het geval waarin het kind niet op een stabiele plek verblijft. Dit terwijl er weinig gewicht wordt verleend aan de bescherming van bestaande familiebanden. Om rechten van het kind daadwerkelijk centraal te stellen bij deze beslissingen zal een gedegen afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, en anderzijds de bescherming van zijn familielevens. Dat vraagt derhalve om een wettelijke grondslag voor een regelmatige evaluatie en een gedegen onderbouwing van de beslissing tot verlenging van de machtiging. Daarbij moet serieus gekeken worden naar de mogelijkheid om hulpverlening in vrijwillig kader voort te zetten. Ook zouden kinderrechters minder terughoudend kunnen zijn in het gebruik van de discretionaire bevoegdheid in de grond voor gezagsbeëindiging in die gevallen waarin deze beslissing met het oog op de beoogde continuïteit niet noodzakelijk is. Logischer nog zou zijn om de wettekst aan te passen, zodat duidelijk is welke gevallen de wetgever voor ogen had bij invoering van de wetgeving.<sup>100</sup>

#### *Kan het kind opkomen voor zijn rechten?*

Hoewel de bescherming van het familielevens in het pleeggezin centraler is komen te staan in de besluitvorming, vervalt die bescherming wanneer de GI binnen een jaar besluit dat het kind weer naar huis gaat. In die gevallen is het, zoals in paragraaf 11.3.6 is besproken, voor het kind en zijn pleegouders heel lastig om op te komen voor het familielevens in het pleeggezin. Omdat de beslissing tot terugplaatsing vaak kort voor de daadwerkelijke terugplaat-

---

100 Zie voor een voorstel daartoe: Bruning 2017.

sing wordt genomen, heeft het kind maar heel weinig tijd om hiertegen op te komen als hij het niet eens is met de terugplaatsing. Die beperkte bescherming geldt echter alleen wanneer het kind binnen een jaar wordt teruggeplaatst. Wordt de machtiging na verblijf van een jaar of langer beëindigd, dan moet deze beslissing worden getoetst door de kinderrechter. In die gevallen moet in het verzoekschrift worden opgenomen wat de mening van de minderjarige is. Is het kind twaalf jaar of ouder dan zal het ook worden uitgenodigd voor een kindgesprek.

Wordt de machtiging verlengd dan kan het zoals hierboven besproken zo zijn dat er helemaal geen zitting plaats vindt. Het is onduidelijk of de minderjarige in die gevallen nog een stem heeft in de beslissing. Wordt de rechter verzocht om het gezag van ouders te beëindigen dan zal de minderjarige van twaalf jaar of ouder in ieder geval worden uitgenodigd voor een kindgesprek. Dat gebeurt ook wanneer alle betrokkenen het eens zijn over het verzoek of het kind zijn mening al schriftelijk heeft gegeven. Of de minderjarige ook wordt betrokken bij het opvoedbesluit van de Gecertificeerde Instelling is niet duidelijk. Juist nu het zo kan zijn dat dit opvoedbesluit wordt genomen lang voordat de kinderrechter de beslissing kan toetsen (zie daarover paragraaf 11.5.2), maakt dat het voor kinderen lastig om zich effectief te verzetten tegen de beëindiging van het gezag. Beslist de Gecertificeerde Instelling immers dat de toekomst van het kind in het pleeggezin ligt, dan zal daarop ook de hulpverlening worden gericht. Dat kan betekenen dat er minder omgang tussen het kind en zijn ouders plaats vindt, of dat er niet meer gewerkt wordt aan het verbeteren van de thuissituatie. Wanneer de kinderrechter zich dan maanden later over het verzoek tot gezagsbeëindiging moet buigen, kan het zijn dat hij voor een voldongen feit wordt geplaast. In die gevallen waarin het kind dan niet is betrokken bij het opvoedbesluit van de Gecertificeerde Instelling, is het ook voor hem te laat om zich bij de kinderrechter nog effectief te verzetten tegen de gezagsbeëindiging. Ook de mening van het kind zal immers een voldongen feit niet meer terugdraaien.

#### *De afstand tussen het kind en zijn ouders*

Zoals in hoofdstuk 7 is geconcludeerd kunnen in kinder- en mensenrechten-documenten drie rollen van ouders worden onderscheiden. Ouders begeleiden het kind in zijn ontwikkeling, ze vertegenwoordigen hem in rechte en er bestaat een duidelijk verband tussen de ouders en de identiteit van het kind. Bij de beslissing tot gezagsbeëindiging speelt de ontwikkeling van het kind een belangrijke rol. Juist zijn ontwikkelingsbelang maakt dat binnen een voor hem aanvaardbare termijn een beslissing genomen moet worden over de vraag waar hij uiteindelijk op zal groeien. Een lange periode van onzekerheid van onzekerheid over zijn toekomstperspectief heeft nadelige gevolgen voor zijn ontwikkeling. Juist in het belang van zijn ontwikkeling moet daarom duidelijk worden wie in de toekomst de rol van ouder vervullen.

Zoals gebleken is in het voorgaande hoofdstuk is de nadruk in wet- en regelgeving steeds meer komen te liggen op de bescherming van het familielevens in het pleeggezin. Daarmee wordt erkend dat het kind zich met het verstrijken van de tijd zal wortelen in het pleeggezin. Ook de pleegouders gaan onderdeel uitmaken van de identiteit van het kind. Tegelijkertijd moet er wel voor gewaakt worden dat de balans niet doorslaat. De (oorspronkelijke) ouders van het kind blijven immers altijd onderdeel uitmaken van de identiteit van het kind. Tijdens de uithuisplaatsing moet daarom in de eerste plaats alles op alles worden gezet om een thuisplaatsing mogelijk te maken. Daarbij moet snel gehandeld worden. Het kind zal zich immers ook hechten aan zijn pleegouders. In de huidige praktijk waarin veel jeugdhulpaanbieders lange wachtlijsten hebben en ouders en kinderen vaak genoeg moet nemen met 'second-, third- of fourth-best options', komt het recht van het kind op behoud van zijn familiebanden wel erg onder druk te staan.

Een laatste rol van ouders ziet op de vertegenwoordiging van het kind in rechte. Het opvoedbesluit heeft vergaande gevolgen voor het kind, terwijl duidelijk is dat de belangen van het kind en zijn ouder hier vaak uiteenlopen. Dat geldt in het bijzonder wanneer de rechter zich moet buigen over een verzoek om het gezag van ouders te beëindigen. Dat ook in de procedure tot gezagsbeëindiging het kind nog altijd wordt vertegenwoordigd door zijn ouders, is wat mij betreft in het licht van kinderrechten niet te billijken. Het is mij onduidelijk hoe ouders die zich moeten verweren tegen een gezagsbeëindiging ook in staat zouden kunnen zijn om ook de belangen van hun kind, dat vaak al langere tijd in een pleeggezin verblijft nog goed te vertegenwoordigen. Mijns inziens is het daarom in het bijzonder wanneer het gaat om de beslissing tot gezagsbeëindiging van belang dat het kind procesbekwaam wordt geacht in de procedure. Dat zou in ieder geval moeten gelden voor kinderen van twaalf jaar en ouder of in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen, gelijk de regeling omtrent gesloten jeugdhulp. Mogelijk zou ook kunnen worden gedacht aan een lagere leeftijdsgrens.<sup>101</sup> Daar hoort ook bij dat het kind separaat wordt vertegenwoordigd in de procedure.

---

101 Over de wenselijkheid van een versterking van de formele procespositie van de minderjarige is zeer recent in opdracht van het WODC onderzoek gedaan door onderzoekers van de Universiteit Leiden. Hierin wordt aanbevolen om minderjarigen vanaf twaalf een eigen rechtsingang te geven in alle kwesties betreffende afstamming, adoptie, scheiding, gezag en omgang en kinderbescherming. Ten aanzien van kinderen jonger dan twaalf jaar wordt aanbevolen om de informele rechtsingang uit te breiden; zie Bruning e.a. 2020.

