



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

‘Peter: “Forget them, Wendy. Forget them all. Come with me where you’ll never, never have to worry about grown up things again.”

Wendy: “Never is an awfully long time.”’

J.M. Barrie, *Peter Pan*

12.1 INLEIDING

Dit boek begon met de zaak van Gregory Kingsley, de jongen die van zijn ouders wilde scheiden. Op de vraag waarom Gregory de zaak tegen zijn ouders aanspande antwoorde hij ‘I am doing it for me, so I can be happy’. Dat lijkt me een overtuigend argument. Uiteindelijk zullen er weinig mensen zijn die kinderen niet het geluk van een onbezorgde kindertijd toewensen. Of toch op zijn minst, zoals de pleegvader van Gregory het omschrijft, ‘the right to pursue happiness’, wat natuurlijk niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als het recht om gelukkig te zijn.

Van een zorgeloze kindertijd, waarin ze ‘never have to worry about grown up things’, is voor pleegkinderen in de regel helaas geen sprake. Voor hen is de periode waarin zij in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst welhaast per definitie een moeilijke periode. Ze zijn verwijderd van hun ouders, maar hebben ook nog geen band opgebouwd met hun pleegouders. Bovendien hebben ze vaak veel meegemaakt waardoor veel pleegkinderen kampen met gedragsproblemen.

Om ook voor pleegkinderen te streven naar een zorgeloze kindertijd wordt vaak besloten om hen zoveel mogelijk buiten de juridische procedure te houden.¹ Zo stelde de werkgroep wetgeving in haar advies *Kinderen Eerst* uit 2006 af te zien van de ambtshalve toevoeging van een advocaat of bijzondere curator aan de minderjarige in een kinderbeschermingsprocedure. Reden daarvoor was dat dit het ‘juridische karakter van de kinderbescherming zou accentueren’.² Wat bij dit standpunt wordt vergeten is dat niet het recht, maar de thuissituatie de oorzaak is van de beëindigde onbezorgdheid. Dit onderzoek

1 Ervo & Tolonen 2012, p. 332.

2 Werkgroep wetgeving 2006, p. 25-26.

toont aan en bepleit dat het recht een vangnet zou moeten zijn, dat juist is bedoeld voor die gevallen waarin een kind *niet* onbezorgd kan opgroeien. Het recht beschermt de belangen van het kind in de procedure en geeft hem een stem. Naarmate kinderen ouder worden zal die stem een steeds sterkere weerklink moeten krijgen. Want hoewel alle kinderen een zorgeloze kindertijd is gegund, is het hen ook gegund om op te groeien en te leren beslissingen te nemen.

12.2 NAAR EEN ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAAG

In de voorgaande hoofdstukken is besproken hoe de nationale wet- en regelgeving zich verhoudt tot kinder- en mensenrechten. Uitgangspunt daarvoor zijn de vereisten voor een effectieve rechtsbescherming voor pleegkinderen zoals die zijn vastgesteld in het eerste deel van dit onderzoek. Daaruit kwam het volgende stappenplan voor een kinderrechtenbenadering bij beslissingen in de pleezorg naar voren.

Vereisten voor een effectieve rechtsbescherming van pleegkinderen

1. Erkenning van het kind als subject van rechten. Dit vereiste leidt ertoe dat bij alle beslissingen over pleegkinderen allereerst moet worden vastgesteld welke rechten van het kind in het geding zijn.
2. Erkenning van de mogelijkheid om kinderen te beperken bij de uitoefening van hun rechten, mits in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.
3. Een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind door:
 - a. Een helder onderscheid te maken tussen feiten en meningen, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de overige rechten van het kind en gedragswetenschappelijk onderzoek over de ontwikkeling van kinderen.
 - b. De mening van het kind zorgvuldig en in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid mee te nemen in de belangenafweging.
 - c. Nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld kunnen deze worden afgewogen tegen andere belangen in de procedure.
 - d. De belangen van het kind kunnen alleen zorgvuldig worden vastgesteld wanneer de procedurele waarborgen in acht genomen worden, dat vereist;
 - i. Een zorgvuldige onderbouwing van de beslissing;
 - ii. De participatie van het kind.
4. Kinderen een effectieve mogelijkheid bieden om voor hun rechten op te komen.
5. Rekening houden met de rol van ouders
 - a. In de ontwikkeling van het kind;
 - b. Bij het uitoefenen van zijn rechten;
 - c. Het verband tussen de identiteit van het kind en zijn familie.

Op basis hiervan kan worden gekeken naar de rechten van kinderen bij de vier kernbeslissingen over het pleegkind. In hoofdstuk 3 tot en met 6 is in kaart gebracht welke vereisten kinder- en mensenrechten hieraan verbinden. Daarbij zijn, in overeenstemming met de erkenning van het kind als subject van rechten, steeds de rechten van het kind zelf en niet die van zijn ouders in kaart gebracht.

Zoals vastgesteld in hoofdstuk zeven draaien de vier centrale beslissingen in dit boek steeds om een invulling van de belangen van het kind. Daarbij zal steeds gekeken moeten worden naar de rechten van het kind, de mening van het kind en gedragswetenschappelijke kennis over het kind. Naast de rechten van het kind zal dus ook de mening van het kind serieus meegewogen moeten worden en moet de beslissing op basis van gedragswetenschappelijke kennis worden onderbouwd. Dat laatste kan de kinderrechtster alleen toetsen wanneer de genomen beslissing goed is onderbouwd.

Het zorgvuldig onderbouwen van de belangen van het kind geldt dus als belangrijk vereiste voor het nemen van kinderrechtenconforme beslissingen over pleegkinderen. Maar alleen een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind biedt het pleegkind onvoldoende rechtsbescherming. Zoals in hoofdstuk 7 is gebleken zal het kind ook de mogelijkheid moeten hebben om voor zijn rechten op te komen. Nu dit onderzoek ziet op pleegkinderen zal bovendien rekening gehouden moeten worden met de afstand tussen pleegkinderen en hun ouders. Juist nu ouders een belangrijke rol spelen in het realiseren van kinderrechten moet steeds worden gekeken welke gaten er vallen in de rechtsbescherming van pleegkinderen wanneer kinderen en hun ouders van elkaar zijn gescheiden.

In hoofdstuk 7 tot en met 11 is in kaart gebracht in hoeverre de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming is met kinder- en mensenrechten.

12.3 DE BESLISSING OM HET KIND UIT HUIS TE PLAATSEN

Voor de rechten van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing is de afgelopen decennia op internationaal niveau steeds meer aandacht gekomen. In de Verklaring inzake de Rechten van het Kind was de benadering nog charitatief. De Verklaring spreekt van de *'the orphan and the waif'* die in gevolge het tweede principe uit de verklaring *'must be sheltered and secured'*. Inmiddels heeft het pleegkind met de aanneming van het IVRK een afdwingbaar recht op bijzondere bescherming gekregen,³ terwijl de inhoud van dat recht steeds specifieker is uitgewerkt in onder meer de *Guidelines on Alternative Care* en (indirect) ook

3 Artikel 20 IVRK.

de jurisprudentie van het EHRM.⁴ Aan de beslissing om een kind uit huis te plaatsen zijn dan ook duidelijke kaders gesteld in kinder- mensenrechtendocumenten. Het is van belang om daarbij te benadrukken dat kinder- en mensenrechten geen antwoord geven op de vraag wanneer een uithuisplaatsing voor het kind beter is dan thuisblijven. Veeleer geven deze documenten de kaders voor besluitvorming. Dat is niet vreemd. In paragraaf 8.1 werd reeds besproken dat noch gedragswetenschappers, noch juristen het eens zijn over de vraag wanneer de uithuisplaatsingsbeslissing precies moet worden genomen. Hoewel het de rechtszekerheid zou dienen wanneer de wet een hele concrete omschrijving zou geven van de rechtsgrond voor uithuisplaatsing, wordt daarmee ook de mogelijkheid ingeperkt om de uithuisplaatsing in te kunnen zetten in uiteenlopende, niet voorziene situaties. Bovendien zou de wetgever daarvoor een definitie moeten geven van een 'goede opvoeding' of op zijn minst van een opvoeding die *niet* goed genoeg is. Gelet op de veelheid aan opvoedvisies in de huidige maatschappij, lijkt me dat niet wenselijk. Wel is het wat mij betreft wenselijk om duidelijke kaders te stellen aan de beslissing tot uithuisplaatsing, waarmee inherent ook de rechtspositie van betrokkenen wordt verstevigd.⁵ Uit een analyse van de kinder- en mensenrechtendocumenten vallen heldere kaders af te leiden.⁶ Daaruit volgt, zoals in paragraaf 3.3 is bepleit, dat de beslissing om het kind uit huis te plaatsen steeds draait om een invulling van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing. De uithuisplaatsing moet noodzakelijk zijn om de belangen van het kind te kunnen waarborgen. Voor de vraag wanneer sprake is van een dergelijke noodzaak, zijn uit kinder- en mensenrechtendocumenten een aantal kaders af te leiden.

De doelmatigheid van de uithuisplaatsing

Het eerste criterium in het toetsingskader voor de uithuisplaatsing ziet op de doelmatigheid. Kan de uithuisplaatsing een effectief antwoord bieden op de gestelde problemen? Dat is de materiële vraag. Zoals hierboven beschreven moeten echter ook de procedurele vereisten in acht worden genomen. Wil de uithuisplaatsing een effectief antwoord bieden op de gestelde problemen dan moet daarom kunnen worden onderbouwd welke problemen in het gezin spelen en (zover mogelijk) ook waar de oorzaak van deze problemen ligt.

4 Met indirect bedoel ik dat uitwerking van de rechten van het pleegkind in het kader van de jurisprudentie van het EHRM geschiedt middels een concretisering van de belangen van het kind in het kader van artikel 8 EVRM.

5 Vgl. ook Bruning die ervoor pleit om betrokkenen in het kader van kindbeschermingsprocedures een sterke rechtspositie toe te kennen, juist vanwege de noodzaak van een ruime rechtsgrond; zie Bruning 2001, p. 197 en 198.

6 Dat betekent niet dat de verschillende documenten exact dezelfde invulling geven aan de rechten van kinderen en hun ouders. Zo kent het EHRM een iets andere benadering van het recht op bescherming van het familieleven dan het VN-Mensenrechtencomité.

In de nationale wet- en regelgeving wordt als criterium voor de uithuisplaatsing gesteld dat de uithuisplaatsing noodzakelijk moet zijn in het kader van de ondertoezichtstelling. Die ondertoezichtstelling moet dan weer gericht zijn op het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging. Wanneer de Raad of de Gecertificeerde Instelling de kinderrechter verzoekt om een machtiging tot uithuisplaatsing van de minderjarige af te geven, hoeft echter niet te worden aangegeven wat precies het doel is van de uithuisplaatsing. Die verplichting geldt immers alleen ten aanzien van het verzoek tot ondertoezichtstelling. Zowel in het verzoek tot ondertoezichtstelling als in de beschikking van de kinderrechter moet worden vermeld wat de concrete ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige is.⁷ Zo is voor alle betrokkenen duidelijk aan welke problemen moet worden gewerkt, alvorens de ondertoezichtstelling kan worden beëindigd. Hoewel de uithuisplaatsing een veel verdergaande inbreuk maakt op het familieleven, hoeft in het verzoek tot uithuisplaatsing geen concrete ontwikkelingsbedreiging te worden genoemd. Toch lijkt het mij duidelijk dat de problemen die een ondertoezichtstelling kunnen rechtvaardigen, niet noodzakelijkerwijs ook een uithuisplaatsing kunnen rechtvaardigen. Ook de kinderrechter hoeft in zijn machtiging geen concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen, waardoor in het kader van de uithuisplaatsing niet voor betrokkenen duidelijk wordt gemaakt aan welke problemen gewerkt moet worden alvorens de uithuisplaatsing opgeheven kan worden. Gelet op het eerste vereiste uit het toetsingskader – dat de uithuisplaatsing effectief antwoord moet kunnen geven op de gestelde problemen – moet in ieder geval aangetoond worden dat er een gerechtvaardigde verwachting bestaat dat een uithuisplaatsing ook daadwerkelijk kan bijdragen aan het oplossen of verminderen van de gestelde problemen. Daarvoor is het op zijn minst noodzakelijk om de concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen.

Het probleem van de gebrekkige onderbouwing voor de uithuisplaatsing is sinds 2015 des te groter nu het verplichte indicatiebesluit is komen te vervallen. In dat indicatiebesluit moesten de problemen in het gezin worden beschreven en de mogelijke oorzaken daarvan. Ook moest in het indicatiebesluit worden aangegeven welke zorg nodig was, wat het doel van die zorg was, diende de geldigheidstermijn van het indicatiebesluit te worden genoemd en moest het een advies bevatten over wie de zorg zou kunnen verlenen.⁸ In feite omvatte het indicatiebesluit dus exact de in het kader van kinder- en mensenrechtendocumenten vereiste onderbouwing van het verzoek. Dat dit besluit is komen te vervallen is daarom ten eerste te betreuren.

Tegen dit argument zou kunnen worden ingebracht dat kinderrechters het verzoek tot uithuisplaatsing alleen zullen toewijzen wanneer het verzoek voldoende concreet is onderbouwd. In reactie daarop zou ik willen verwijzen naar de hierboven gestelde betekenis van het recht als vangnet voor die

7 Artikel 799a lid 1 Rv en artikel 1:255 lid 4 BW.

8 Artikel 6 Wet op de Jeugdzorg *vervallen*.

gevallen waarin het *niet* goed gaat. Het recht krijgt immers pas haar volle betekenis wanneer het mis gaat. Juist in die gevallen waarin verzoeken (dreigen te) worden toegewezen zonder dat daaraan een deugdelijke onderbouwing ten grondslag ligt, biedt een duidelijke onderbouwingsverplichting grondslag voor betrokkenen om zich te kunnen verweren. Bovendien kan een dergelijke verplichting voorkomen dat dergelijke verzoeken überhaupt worden voorgelegd, nu de verzoekende partij hun verzoek doorgaans slechts zullen voorleggen wanneer zij aan de formele vereisten voldoen.

Doelmatigheid in bredere zin

Wanneer niet slechts wordt gekeken naar een specifiek geval, maar naar breder onderzoek naar de effecten van de uithuisplaatsing, kan de vraag worden gesteld in hoeverre de uithuisplaatsing daadwerkelijk bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind. Gedragswetenschappelijk onderzoek biedt hiervoor geen overtuigend bewijs.⁹ Zo liet Goemans zien dat er geen duidelijk verschil in ontwikkeling was tussen kinderen die wel en kinderen die niet uit huis geplaatst zijn.¹⁰ Onderzoek naar de ontwikkeling van kinderen in het pleeggezin liet zien dat de pleegzorgplaatsing geen negatieve, maar ook geen positieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling van het kind.¹¹ Of een kind daadwerkelijk profiteert van de plaatsing lijkt vooral samen te hangen met voldoende en op maat toegesneden hulpverlening tijdens de plaatsing.¹² Zo bezien ziet de vraag naar de effectiviteit van de uithuisplaatsing vooral op het gehele traject en niet louter op de beslissing om een kind uit huis te plaatsen. Of de uithuisplaatsing voldeed aan de vereiste effectiviteit, kan dan vaak pas beoordeeld worden als ook duidelijk is hoe het vervolgtraject is verlopen. Gelet op de huidige praktijk waarin Gecertificeerde Instellingen zo onder druk staan dat zij slechts zicht houden de veiligheid van het kind en geen mogelijkheid hebben om daadwerkelijk te werken aan het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging, kan mijns inziens bepleit worden dat uithuisplaatsingen slechts te rechtvaardigen zijn wanneer de fysieke veiligheid van het kind in het geding is. De zorgelijke resultaten van gedragswetenschappelijk onderzoek ondersteunen die conclusie. Dat de effecten van de uithuisplaatsing afhankelijk zijn van de ingezette hulpverlening maakt de beperkte beschikbaarheid van deze hulpverlening des te zorgelijker. Dat pleit er bovendien voor om – zoals verplicht werd in het indicatiebesluit – van verzoekers te verwachten dat zij aangeven welke zorg nodig is, wat het doel van die zorg is en op welke termijn die zorg beschikbaar is.

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

10 Goemans e.a. 2016.

11 Goemans van Geel & Vedder 2015.

12 Barteling 2013, p. 29-30.

Het schadebeginsel

Het tweede vereiste in het toetsingskader voor de uithuisplaatsing kan worden omschreven als het schadebeginsel. Het enkele feit dat een kind ergens anders beter af zou zijn, is niet voldoende om de uithuisplaatsing te rechtvaardigen. Het handelen (of juist het nalaten) van de ouder moet ook daadwerkelijk schadelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Is sprake van kindermishandeling dan zal er weinig discussie bestaan over de vraag of het gedrag van de ouder de ontwikkeling van het kind schaadt.¹³ Maar ook ander handelen van de ouder kan schadelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Richtinggevend daarbij is de vraag of de ouder inbreuk maakt op een recht van het kind en om welk recht het dan gaat. Opnieuw zal niet alleen gesteld moeten worden dat dit zo is, maar zal deze stelling ook voldoende onderbouwd moeten worden.

Het schadebeginsel is niet terug te vinden in de nationale grond voor uithuisplaatsing. Hoewel de wet daarmee niet in strijd is met kinder- en mensenrechten, bestaat er wat mij betreft wel aanleiding om dit minimumvereiste uit kinder- en mensenrechten te benadrukken in de rechtsgrond. In de praktijk worden immers met enige regelmaat zorgen geuit over de snelle verzoeken en gemakkelijke toewijzing van de uithuisplaatsing. De opname van minimumnormen uit kinder- en mensenrechtenverdragen biedt betrokkenen houvast juist in die gevallen waarin een uithuisplaatsing niet noodzakelijk blijkt te zijn.

Zoals hierboven is gesteld, moet de ouder daadwerkelijk inbreuk maken op een recht van het kind. Waar het gaat om een uithuisplaatsing, zal veelal worden gedacht aan verwaarlozing of mishandeling van het kind. Maar ook andere inbreuken op rechten kunnen leiden tot een uithuisplaatsing. Bijvoorbeeld wanneer ouders het kind vergaand beperken bij het uitoefenen van zijn rechten. De ontwikkeling van het kind brengt immers ook met zich mee dat het leert fouten te maken, waardoor verschillende auteurs bepleiten dat het kinderrecht op ontwikkeling ook een recht om fouten te maken behelst.¹⁴ Dat impliceert echter wel een beter functionerende praktijk dan de huidige, waarin kinderen en hun ouders ook snel de benodigde hulp geboden kan worden. Gelet hierop is het criterium dat de Raad voor de Kinderbescherming handhaaft voor de beoordeling van de uithuisplaatsing, namelijk de veiligheid van het kind, wellicht in de huidige jeugdbeschermingspraktijk passend, maar niet in overeenstemming met kinder- en mensenrechten.

13 Die conclusie volgt duidelijk uit kinder- en mensenrechtenverdragen en sluit ook aan bij gedragswetenschappelijke kennis, waaruit naar voren komt dat in geval van kindermishandeling de fysieke veiligheid van het kind voor gaat op zijn belang bij het handhaven van zijn familieleven; zie Berger e.a. 2009 en Juffer 2010, p. 23.

14 Vgl. Fortin 2009, p. 7; Freeman 2010, p. 25 en Eichsteller, 2009, p. 389.

De impact op betrokkenen

Een derde criterium op basis van kinder- en mensenrechten vereist dat een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt van de impact die de maatregel op betrokkenen zou hebben. Dat geldt voor de impact op het kind zelf, maar ook voor de impact op de ouders. In het bijzonder waar het gaat om jonge baby's acht het EHRM de uithuisplaatsing een draconische maatregel, waarbij de impact op betrokkenen zorgvuldig moet worden meegewogen.

Gelet op het hierboven beschreven kinderrechtenkader is de uitleg van het EHRM met betrekking tot jonge baby's opvallend. De uithuisplaatsingsbeslissing draait immers om een invulling van de belangen van het kind. Voor die invulling moet ook worden gekeken naar gedragswetenschappelijke kennis. Op basis daarvan zou kunnen worden gesteld dat de impact van een uithuisplaatsing op pasgeborenen juist het minst groot is, nu jonge baby's zich nog niet aan een vast persoon hebben gehecht.¹⁵ Het uitgangspunt van het EHRM lijkt zich hier derhalve vooral te richten op de rechten van ouders en niet op die van het kind. Het is wat mij betreft dan ook wenselijk wanneer het EHRM op zijn minst helder zou maken waarom in deze gevallen de belangen van de ouders zwaarder lijken te wegen dan die van het kind.

In de nationale wet- en regelgeving valt op dat broers en zussen niet worden gezien als belanghebbenden bij de uithuisplaatsing van hun broer of zus. Daardoor hebben zij geen plek in de procedure. Hoewel de plaatsing onmiskenbaar impact op hen zal hebben – en ook een inbreuk maakt op hun familielevens – hebben zij geen mogelijkheid om betrokken te worden in de procedure.

De beschikbaarheid van minder ingrijpende maatregelen

Een laatste criterium vergt dat minder ingrijpende maatregelen moeten worden genomen indien deze beschikbaar zijn om de gestelde doelen te bereiken. Wanneer bijvoorbeeld de problemen kunnen worden opgelost door het bieden van financiële of sociale ondersteuning, dan kan de uithuisplaatsing niet worden gerechtvaardigd. Opnieuw speelt hier het handelen van de ouder een belangrijke rol. De opstelling van de ouder is immers bepalend voor het succes van de minder ingrijpende maatregelen. Werken ouders niet mee aan de geboden hulpverlening, dan zijn er misschien wel minder ingrijpende mogelijkheden beschikbaar, maar kan zonder medewerking van de ouders niet worden verwacht dat het beoogde doel wordt bereikt.

In de nationale wet komt dit vereiste alleen terug in de grond voor de ondertoezichtstelling. Daarin is de vraag naar minder ingrijpende maatregelen echter met de laatste wetwijziging beperkt tot de vraag of de noodzakelijke hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd door de betrokkenen. Mijns inziens is dit, zoals in paragraaf 8.4.4 bepleit, een te beperkte invulling van

15 Juffer 2010, p. 9.

dit criterium. Bovendien zou het criterium ook expliciet opgenomen moeten worden in de grond voor de uithuisplaatsing.

Participatie van de minderjarige

Gelet op het kinderrechtenkader is participatie van de minderjarige cruciaal om de belangen van het kind te kunnen invullen. Het recht van het kind om gehoord te worden in de procedure is dan ook zowel procedureel als materieel vereiste in de besluitvorming. In de nationale procedure blijkt dat kinderen onder de twaalf jaar vrijwel onzichtbaar zijn in de procedure. Dat komt doordat zij niet opgeroepen worden voor een kindgesprek. De wet biedt daarnaast slechts een procedurele verplichting om de minderjarige van twaalf jaar of ouder te horen voorafgaand aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Waar de wet niet toe verplicht is dat de rechter motiveert op welke wijze de mening van de minderjarige heeft bijgedragen aan de uiteindelijke beslissing. Als gevolg daarvan kan het kinderrecht om gehoord te worden afgevoerd worden zodra het kindgesprek heeft plaatsgevonden en wordt in menig beschikking niet meer ingegaan op de mening van de minderjarige. Daarom moet artikel 809 Rv, in overeenstemming met artikel 12 IVRK, worden aangevuld met de verplichting om aan de mening van het kind passend belang toe te kennen in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid.

12.4 DE BESLISSING WAAR HET KIND KOMT TE WONEN

Met de uithuisplaatsing wordt het kind pleegkind. Als gevolg daarvan ontstaan direct allerlei verplichtingen voor de staat om op grond van het IVRK het uit huis geplaatste kind bijzondere bescherming te bieden. Ook op grond van het EVRM en het IVBPR heeft de staat een verplichting om bescherming te bieden aan het uit huis geplaatste kind. Bij de beoordeling van de inbreuk die de uithuisplaatsing maakt op het familieleven van het kind, zullen zowel het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité immers ook kijken naar de uitvoering van die plaatsing. Dat betekent allereerst dat voor het kind een nieuwe geschikte woonplaats moet worden gevonden. Aan die woonplek wordt in kinder- en mensenrechten een aantal vereisten verbonden.

Kinder- en mensenrechten geven een duidelijke voorkeur voor gezinsvervangende zorg boven zorg in een instelling. De staat heeft, om deze voorkeur ook daadwerkelijk te kunnen naleven, een verantwoordelijkheid voor het organiseren en beschikbaar stellen van voldoende geschikte pleeggezinnen. De staat kan praktische belemmeringen bij het vinden van een geschikt pleeggezin dan ook niet aanvoeren als rechtvaardiging voor een minder optimale plaatsing van het kind. Om ervoor te zorgen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat het kind in het pleeggezin veilig is en goed wordt verzorgd, zullen pleegouders van tevoren bovendien goed voorbereid en gescreend moeten worden.

Zoals besproken is in hoofdstuk 9 is in Nederland al jaren sprake van een tekort aan geschikte pleeggezinnen. Dat tekort geldt met name specifieke groepen zoals tieners, of kinderen met een islamitische achtergrond. Regelmatig wordt daarom een campagne gestart om nieuwe pleeggezinnen te vinden. Hoewel deze campagnes belangrijk zijn, lijkt het van belang ook goed te kijken naar het ondersteunen van bestaande pleegouders. Juist door het grote aantal ouders dat stopt als pleegouder ververst statistisch gezien iedere vijf jaar het gehele pleegouderbestand. Juist door de grote bijdrage die pleegouders leveren aan de zorg voor kwetsbare kinderen te erkennen, ze te ondersteunen en ze te belonen kan mijns inziens het tekort aan pleegouders worden teruggedrongen.

Bij het zoeken naar een geschikt pleeggezin moet op grond van kinder- en mensenrechten allereerst worden gekeken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk. Hoewel een dergelijke plaatsing niet altijd in het belang van het kind zal zijn, vergt het recht van het kind op bescherming van zijn familielevens wel dat de mogelijkheid eerst onderzocht moet worden. In de nationale wet wordt geen expliciete voorkeur gegeven voor een plaatsing binnen het eigen netwerk. Wel wordt verplicht om een familiegroepsplan op te stellen bij aanvang van de hulpverlening. Deze verplichting garandeert echter niet dat bij de uithuisplaatsing ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om zorg te vinden binnen het eigen netwerk. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* en de *Richtlijn Pleegzorg* lijken terughoudend te staan tegenover een netwerkplaatsing. Daarbij baseren zij zich op gedragswetenschappelijke kennis waaruit naar voren komt dat een netwerkplaatsing de kans op een terugplaatsing kan verkleinen. Hoewel hiermee rekening gehouden moet worden in de belangenafweging, betekent het mijns inziens niet dat voorbij gegaan kan worden aan het recht van het kind. Primair geldt immers dat het kind er recht op heeft dat eerst gekeken wordt naar de mogelijkheden in het eigen netwerk. Vervolgens kan besloten worden dat de beschikbare plek niet de belangen van het kind dient.

De samenplaatsing van broers en zussen is een belangrijk probleem in de nationale pleegzorg. Op grond van kinder- en mensenrechten bestaat tussen broers en zussen familielevens. Een uithuisplaatsing breekt daarom in op dit recht. Hoewel dat niet betekent dat een uithuisplaatsing altijd ook in strijd is met de rechten van broers en zussen, betekent het wel dat zorgvuldig onderbouwd zal moeten worden waarom broers en zussen niet samen geplaatst kunnen worden.

De nationale wetgeving geeft anders dan bijvoorbeeld de wetgeving in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk geen verplichting om bij het vinden van een pleeggezin rekening te houden met de band tussen

broers en zussen.¹⁶ De *Richtlijn Uithuisplaatsing* erkent weliswaar dat een samenplaatsing in het belang van het kind kan zijn. Vervolgens noemt de richtlijn echter het niet beschikbaar zijn van woonplekken expliciet als (eerste) reden om kinderen apart van elkaar te plaatsen. Gelet op de hierboven beschreven verplichting van lidstaten om voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar te stellen, wordt een scheiding van broers en zussen hier wel erg gemakkelijk gerechtvaardigd. De richtlijnen zijn bovendien veel strenger wanneer het gaat om andere beperkingen in het aanbod van jeugdhulp. Hierover wordt immers gesteld dat de jeugdhulpprofessional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (...) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen'.¹⁷ Dat uitgangspunt zou wat mij betreft ook moeten gelden waar het gaat om de samenplaatsing van broers en zussen. Juist de afwezigheid van een verplichting in het BW en de gemakkelijke wijze waarop de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* een rechtvaardiging bieden voor een scheiding van broers en zussen, zet de rechten van broers en zussen onder druk.

De uit kinder- en mensenrechten voortvloeiende verplichting om bij beslissingen over de plaatsing rekening te houden met het perspectief van de plaatsing wordt niet genoemd in wet- en regelgeving. Hoewel daar in de praktijk wel rekening mee wordt gehouden, zou een verplichting in wet- en regelgeving juridisch houvast bieden aan kinderen en hun ouder(s), juist in die gevallen waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de lange termijn perspectieven van de minderjarige.

De verplichting om bij beslissingen over de plaatsing rekening te houden met de godsdienstige gezindheid en de levensbeschouwing van ouders en kinderen, is in de loop der jaren verschoven van de kinderrechter, naar de Gecertificeerde Instelling (toen nog Bureau Jeugdzorg) en nu naar het college van burgemeester en wethouders. Daarmee is deze verplichting steeds meer op beleidsmatig terrein terecht gekomen. Dat maakt het voor het kind en zijn ouders steeds onduidelijker hoe zij op kunnen komen tegen beslissingen die indruisen tegen de godsdienstige of religieuze achtergrond van het kind. Hadden ze voorheen een rechtsingang in het BW, tegenwoordig moeten ze bij het college van burgemeester en wethouders klagen over het toezicht dat ze houden op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen door de Gecertificeerde Instelling.

Gesteld kan al met al worden dat kinder- en mensenrechten duidelijke vereisten verbinden aan de plek waar de minderjarige komt te wonen, maar dat deze vereisten slechts op bepaalde punten terugkomen in wet- en regelgeving. Dat is te meer problematisch nu ook de verplichting om te onderbouwen waarom de keuze op dit specifieke gezin is gevallen, niet duidelijk is vast-

16 Vgl. hierover Feiner 2015. Zie voor de Franse wetgeving artikel 375-7 van de *Code Civil*.

17 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

gelegd in wet- en regelgeving. Dat is problematisch, omdat deze beslissing nauw is verbonden met de rechtvaardiging van de plaatsing. Mijns inziens zou de beslissing van de GI waar het kind komt te wonen dan ook moeten worden beschouwd als besluit in de zin van de Awb. Het huidige beperkte onderbouwingsvereiste is des te problematischer nu kinderrechtters zich doorgaans terughoudend opstellen bij de toetsing van deze beslissingen. Daarmee willen ze voorkomen dat ze zich te veel mengen in de uitvoering van de maatregel. Die terughoudendheid is naar mijn mening echter onterecht. De toetsing van een beslissing over de plaatsing aan fundamentele kinder- en mensenrechten is immers iets heel anders dan daadwerkelijk beslissen waar het kind komt te wonen.

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

Tegen beslissingen van de pleegzorgaanbieder stond voorheen voor de minderjarige de mogelijkheid open om te klagen over het afsluiten of verlengen van het pleegcontract. Tot de Raad van State hier in 2013 een streep doorhaalde,¹⁸ stond immers de bestuursrechtelijke mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen deze beslissing open. Nu de minderjarige in de bestuursrechtelijke procedure proces-bekwaam wordt geacht, bood deze mogelijkheid een rechtsingang voor de minderjarige bij beslissingen van de pleegzorgaanbieder over het al dan niet verlengen van het pleegcontract. Als gevolg van de beslissing van de Raad van State staat nu slechts nog de civiele dagvaardingsprocedure open tegen deze beslissingen van de pleegzorgaanbieder. Om te klagen over beëindiging van het pleegcontract zal de minderjarige aldus vertegenwoordigd moeten worden. Zoals inmiddels duidelijk zal zijn, is juist voor pleegkinderen deze vertegenwoordiging problematisch. Bovendien is de civiele dagvaardingsprocedure doorgaans kostbaar, duurt de procedure lang en is bijstand van een advocaat verplicht.¹⁹

Wil het kind opkomen tegen een beslissing van de Gecertificeerde Instelling over de plaatsing, dan zal het op zoek moeten gaan naar mogelijkheden in het BW. Een eerste mogelijkheid betreft de geschillenregeling van artikel 1:262b

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

19 Zie hierover ook Pieters 2013 en Kramer 2015.

BW. Op grond daarvan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder een geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter. Wel heeft de wetgever een drempel ingevoerd voor het gebruik van deze regeling door vertegenwoordiging door een advocaat verplicht te stellen.

In de jurisprudentie is ook gebruikgemaakt van de rechtsingang in artikel 810a Rv om te klagen over de plek van de plaatsing. Deze mogelijkheid staat echter niet open voor minderjarigen, de contra-expertise kan namelijk alleen worden verzocht door de ouders van de minderjarige en niet door de minderjarige zelf.

Een derde mogelijkheid werd geboden door het Hof Arnhem-Leeuwarden. Dat Hof stelde dat de op het eigen netwerk van de jeugdige gerichte insteek van de Jeugdwet maakt dat belanghebbenden ontvankelijk zijn wanneer zij klagen over een plaatsing buiten hun eigen netwerk. Deze ingang heeft echter in de verdere jurisprudentie vooralsnog geen navolging gevonden.

12.5 BESLISSINGEN OVER DE OMGANGSREGELING

De derde beslissing die centraal staat in dit onderzoek draait om de omgangsregeling van het kind met zijn naasten. In hoofdstuk 5 is gebleken dat de staat een positieve verplichting heeft om omgang te faciliteren tussen pleegkinderen en alle personen met wie het familieleven heeft. Is er geen sprake van familieleven, maar wel van privéleven, dan is van deze positieve verplichting geen sprake. Wel moet er dan een mogelijkheid zijn om omgang te verzoeken.

Gebleken is dat tussen broers en zussen in vrijwel alle gevallen sprake is van familieleven. Datzelfde geldt voor de band tussen kinderen en hun grootouders. In bijzondere gevallen kan dat familieleven betwist worden. De bewijslast ligt dan bij de staat. Er kan dus vanuit worden gegaan dat de Nederlandse overheid een positieve verplichting heeft om omgang tussen broers en zussen te faciliteren tijdens de plaatsing. Datzelfde geldt voor de omgang met grootouders.

Tijdens de pleegzorgplaatsing zal de vraag of omgang tot stand komt in de eerste instantie afhankelijk zijn van de beslissingen van de gezinsvoogd van de Gecertificeerde Instelling. Komt de omgang tussen broers of zussen niet of beperkt tot stand, dan kunnen zij via de informele rechtsingang van artikel 1:377g BW een beroep doen op artikel 1:377a BW. In de praktijk lijkt maar weinig gebruikgemaakt te worden van deze mogelijkheid. Onduidelijk is of dit komt omdat kinderen maar weinig klachten hebben over de omgang met hun broers en zussen tijdens de plaatsing, of dat zij (en dat lijkt waarschijnlijk) de weg naar de rechter niet weten te vinden in het ingewikkelde systeem van rechtsbescherming. De in hoofdstuk 9 bepleite bepaling in het BW dat bij een pleegzorgplaatsing rekening moet worden gehouden met de band tussen broers en zussen, zou hier ook soelaas kunnen bieden.

Grootouders moeten het doen met de algemene rechtsingang van artikel 1:377a BW. In de jurisprudentie komt naar voren dat het verzoek van grootouders alleen wordt toegekend wanneer hun band meer dan de gebruikelijke contacten behelst.²⁰ Dat is in strijd met kinder- en mensenrechtendocumenten. Het uitgangspunt daarin is immers dat tussen grootouders en pleegkinderen familielevens bestaat. Wanneer de staat hiervan wil afwijken, is het aan de staat om aan te tonen dat hiervan geen sprake is. Het is mijns inziens dan ook aan te bevelen om in overeenstemming met de Franse *Code Civil* in het BW op te nemen dat kinderen en grootouders een recht op persoonlijk contact met elkaar hebben.²¹

Ook met voormalig pleegouders bouwt het kind een band op. Opvallend is dat de wetgever pleegouders die het kind een jaar of langer verzorgen met de Wet Verbetering positie pleegouders een stevigere rechtspositie heeft toegekend, juist met het oog op het familieleven dat tussen het kind en de pleegouders ontstaat. Zodra het kind niet meer bij de pleegouders woont lijkt die aanspraak echter direct weer te vervallen. Om omgang te bewerkstelligen moeten pleegouders zich beroepen op de algemene regeling in artikel 1:377a BW en aantonen dat sprake is van familielevens. In de nationale jurisprudentie wordt dat niet gemakkelijk aangenomen. Daarnaast geldt dat deze verzoeken niet voor komen bij de kinderrechtster maar bij de rechtbank, waardoor een verplichte procesvertegenwoordiging nodig is en griffierechten moeten worden voldaan. Voormalig pleegouders zullen dus aanzienlijke kosten moeten maken om hun aanspraak op omgang en contact te gelde te brengen.

Aan omgang tussen pleegkinderen en hun ouders wordt in kinder- en mensenrechten veel waarde gehecht. De nationale wetgeving gaat vooral uit van mogelijkheden om de omgang te beperken. De vereisten die in kinder- en mensenrechten worden gesteld aan het vormgeven van omgang komen vrijwel niet aan bod in de wet- en regelgeving.²² Doorgaans is het vormgeven van omgang echter vooral het domein van de Gecertificeerde Instelling. Van de Gecertificeerde Instelling mag dan ook een actieve houding worden verwacht bij het vormgeven van omgang. De rechtsbescherming van pleegkinderen en hun ouders wanneer de Gecertificeerde Instelling zich niet actief

20 Zie daarover ook Koens 2013.

21 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.'

22 Gewezen kan worden op de verplichting omgang regelmatig te evalueren; de verplichting om bij de plaatsing rekening te houden met de fysieke afstand tussen het kind en de ouders; de verzwaarde verplichting om omgang met jonge kinderen te stimuleren en de strenge criteria voor het stopzetten van omgang.

inspant is echter beperkt. Pas wanneer er een schriftelijke aanwijzing wordt afgegeven omtrent een beperking van de omgang, kunnen kinderen en ouders hun klacht voorleggen aan de kinderrechter.²³ Doorgaans zal de invulling van de omgangsregeling echter pas aan bod komen wanneer de kinderrechter het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing behandelt. Dat lijkt in strijd met kinder- en mensenrechten. Een inactieve opstelling van de Gecertificeerde Instelling kan immers vergaande consequenties hebben voor de vraag waar uiteindelijk het perspectief van het kind komt te liggen.

Juist vanwege de vergaande consequenties die zijn verbonden aan het tot stand komen van omgang ben ik dan ook van mening dat een bepaling in het BW zou moeten worden opgenomen waarin expliciet staat dat de Gecertificeerde Instelling een omgangsplan moet opstellen bij aanvang van de plaatsing. Een dergelijke regeling zou zowel de regeling, als de ondersteuning en het doel van de omgang moeten betreffen. Aan deze bepaling zou tevens kunnen worden toegevoegd dat de gezinsvoogd dit omgangsplan in ieder geval de eerste zes maanden regelmatig evalueert. De verplichting om omgang regelmatig te evalueren komt immers, zoals gebleken is in hoofdstuk 10, maar minimaal tot uiting in wet- en regelgeving.

De verplichting hiertoe zou in de wet opgenomen kunnen worden en de ingewikkelde bepalingen in artikel 1:265f BW en artikel 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.

Soms is het nodig om omgang volledig stop te zetten. Het verbreken van het contact vormt echter een vergaande inbreuk op het familielevens. De nationale wet- en regelgeving verbindt hieraan geen vereisten. Dat is zorgelijk met het oog op kinder- en mensenrechtendocumenten. Deze vereisen dat omgang alleen stopgezet mag worden wanneer dat in het belang van het kind noodzakelijk is. Een duidelijke verankering van dit vereiste in wet- en regelgeving is dan ook noodzakelijk. Daaraan dient bovendien te worden toegevoegd dat de beperking regelmatig geëvalueerd moet worden.

Het recht van het pleegkind op omgang wordt derhalve slechts een minimale invulling gegeven in de nationale wet- en regelgeving. Daar komt, zoals besproken in hoofdstuk 10, bij dat de rechtsbescherming die aan kinderen

23 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 kinderrechter; 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.

wordt toegekend zeer ingewikkeld is, waarbij het veel verschil kan maken op welke rechtsgrond het kind zich beroept. Voor minderjarigen die hun recht op omgang willen verzilveren, is kindvriendelijke informatie en (kosteloze) juridische bijstand daarmee onmisbaar. Meer voor de hand zou het liggen om het eerder bepleite verplichte omgangsplan in te voeren, met daaraan gekoppeld een mogelijkheid voor bezwaar en beroep. Door deze ingang via het bestuursrecht te laten lopen zouden kinderen zich hier ook op kunnen beroepen.

12.6 HET OPVOEDBESLUIT

Het opvoedbesluit is bepalend voor de vraag waar het kind uiteindelijk op zal groeien. Dat is geen eenvoudige beslissing. Een definitief verblijf in het pleeggezin doorbreekt de gezagsrelatie tussen het kind en zijn ouders. Een terugplaatsing daarentegen betekent een nieuwe verplaatsing van het kind uit het pleeggezin. Bovendien blijkt dat terugplaatsingen regelmatig niet succesvol verlopen waardoor kinderen opnieuw uit huis moeten worden geplaatst.

Kinder- en mensenrechten bepalen dat de inspanningen na een uithuisplaatsing in eerste instantie primair gericht moeten zijn op hereniging. Om dat te bewerkstelligen moet regelmatig omgang plaatsvinden tussen het pleegkind en zijn oorspronkelijke familie. Zoals hierboven reeds bepleit moet het kind zoveel als mogelijk in de buurt van zijn gezin worden geplaatst. Wordt besloten dat het kind weer naar huis kan, dan moet die terugplaatsing zorgvuldig worden begeleid.

De nationale wet bepaalt dat wanneer de doelen van de uithuisplaatsing zijn bereikt en een terugplaatsing niet anderszins in strijd is met de belangen van het kind, de plaatsing *kan* worden beëindigd. Dat is niet in overeenstemming met kinder- en mensenrechten. Daarin is immers juist het uitgangspunt dat het kind zodra dat mogelijk is weer thuis geplaatst moet worden. Zijn de doelen van de uithuisplaatsing bereikt en is een thuisplaatsing niet anderszins in strijd met het kind, dan *moet* het kind weer thuis worden geplaatst. Artikel 1:265d BW dient naar mijn idee dan ook te worden aangepast. Met het oog op het uitgangspunt dat een uithuisplaatsing niet langer mag duren dan noodzakelijk moet bovendien in het BW worden opgenomen dat de noodzakelijkheid regelmatig moet worden geëvalueerd.

Wanneer de uithuisplaatsing wordt verlengd, geeft het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* de mogelijkheid om het verzoek af te doen op de stukken, wanneer partijen niet zelf aangeven een zitting te willen. Dat is in strijd met kinderen mensenrechten. De uithuisplaatsing is een tijdelijke maatregel die zo kort mogelijk dient te duren, terwijl na twee jaar uithuisplaatsing al gekeken moet

worden naar de gezagsbeëindiging. Juist bij de afwezigheid van een wettelijke grond voor een regelmatige evaluatie, lijkt het mij dat het moment waarop de machtiging verlengd wordt, moet worden aangegrepen voor een zorgvuldige evaluatie. Zonder zitting kan hiervan mijns inziens geen sprake zijn.

Kan het kind niet meer naar huis, dan komt de gezagsbeëindiging aan bod. Gebleken is dat de wetgever in de afgelopen jaren steeds meer belang heeft gehecht aan het verkrijgen van duidelijkheid voor het kind. Dat is in het licht van kinder- en mensenrechten toe te juichen. De andere kant van de medaille is echter dat het recht van het kind op juist bescherming van het familieleven met zijn oorspronkelijk ouders minder aandacht lijkt te krijgen. Zowel de afwezigheid van een regelmatige evaluatie als de mogelijkheid om de machtiging te verlengen zonder dat daar een zitting aan vooraf gaat laten dit zien. Ook wanneer het gaat om invulling van de aanvaardbare termijn lijkt de nadruk vooral te liggen op een voortgezet verblijf in het pleeggezin. In die gevallen waarin de wet niet overeenstemt met de praktijk, bijvoorbeeld wanneer het kind helemaal niet op een stabiele plek verblijft, lijkt de wetstekst een gezagsbeëindiging voor te schrijven. Het zou dan ook aan te bevelen zijn wanneer de wetgever in de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging duidelijk maakt welke situaties hij precies voor ogen heeft.

Wanneer de Gecertificeerde Instelling besluit dat de toekomst van het kind in het pleeggezin ligt, heeft dit vergaande gevolgen voor de invulling van de hulpverlening en de omgangsregelingen. In de praktijk komt het voor dat deze beslissing wordt genomen tijdens een lopende machtiging, terwijl het verzoek tot gezagsbeëindiging pas vele maanden later wordt voorgelegd aan de kinderrechter. Het gevolg is dat kinderrechters voor een voldongen feit worden geplaagd. De hulpverlening is al langere tijd gericht op het verblijf van het kind in het pleeggezin en daarmee niet meer op het verbeteren van de thuis-situatie. Een thuisplaatsing is dan ook vaak niet mogelijk, terwijl de aanvaardbare termijn eraan in de weg staat dat alsnog wordt gepoogd om de thuissituatie te verbeteren. Het is wat mij betreft dan ook aan te bevelen dat de Gecertificeerde Instelling, zodra ze besluiten dat het perspectief van het kind in het pleeggezin ligt, direct de Raad voor de Kinderbescherming vragen om een onderzoek te starten naar de gezagsbeëindiging.

Met het oog op de participatie van het kind verdient het daarnaast aanbeveling om in de *Richtlijn Pleegzorg* expliciet op te nemen dat het kind dat daartoe in staat is op kindvriendelijke wijze wordt betrokken bij het nemen van het opvoedbesluit.

12.7 KAN HET KIND OPKOMEN VOOR ZIJN RECHTEN?

In hoofdstuk 8 tot en met 11 is steeds weergegeven welke mogelijkheden het kind heeft om op te komen voor zijn rechten. Voor iedere beslissing die is besproken in dit boek geldt dat het niet makkelijk is voor het pleegkind om op te komen voor zijn rechten. In algemene zin kunnen daarvoor drie oorzaken worden aangewezen.

Ten eerste komt duidelijk naar voren dat geenszins sprake is van een logisch of coherent systeem van rechtsbescherming. Dat maakt het voor kinderen erg ingewikkeld om te weten welke rechtsingangen zij hebben. Ook is het niet altijd duidelijk bij wie het kind terecht kan met zijn klacht (zoals bij de beslissing waar het kind wordt geplaatst). Daar komt bij dat het voor het kind behoorlijk verschil maakt 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; of kinderen jonger dan twaalf ontvankelijk kunnen zijn; of het kind recht heeft op een beslissing; of hoger beroep open staat; of het verzoek schriftelijk moet worden ingediend en of de minderjarige überhaupt ontvankelijk is. Bovendien zijn er ook verschillen in de rechtsgrond waaraan de kinderrechter moet toetsen. Voor pleegkinderen die voor hun rechten op willen komen, is kindvriendelijke informatie en (kosteloze) juridische bijstand daarmee onmisbaar. Het is dan ook aan te bevelen om minderjarigen die te maken krijgen met een uithuisplaatsing een eigen advocaat toe te kennen.

Een tweede probleem dat pleegkinderen belemmert om op te komen voor hun rechten betreft de lijdelijke opstelling van kinderrechters. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de wetgever een duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen de rechtsprekende macht (bij de kinderrechter) en de uitvoering van de maatregel die bij de Gecertificeerde Instelling ligt. De scheiding der machten ligt aan de basis van de rechtstaat en het belang daarvan wil ik geenszins ontkennen. Wel lijkt de vraag gerechtvaardigd of kinderrechters in Nederland de lijdelijke opstelling niet te ver doorvoeren. Er bestaat immers een duidelijk verschil tussen het *bepalen* op welke wijze de Gecertificeerde Instelling de uithuisplaatsing dient uit te voeren; en het *toetsen* of een genomen beslissing in overeenstemming is met kinderrechten. Dat probleem wordt het meest zichtbaar wanneer het gaat om de vraag *waar* het kind wordt geplaatst. Ondanks de ruimte die de wet biedt om een specifieke machtiging af te geven, beperken kinderrechters zich doorgaans tot het afgeven van een ruim geformuleerde machtiging uithuisplaatsing. Dat maakt het niet alleen mogelijk voor de Gecertificeerde Instelling om een minderjarige binnen de lopende machtiging meerdere malen over te plaatsen op basis van een en dezelfde machtiging, maar het beperkt ook de mogelijkheden van belanghebbenden om te klagen over de plaatsing. Ook bijvoorbeeld in het toetsen van de onderbouwing van

de beslissing tot uithuisplaatsing (voorheen op basis van het indicatiebesluit), lijkt een actieve opstelling van de kinderrechter gewenst.

Het derde probleem voor pleegkinderen om op te komen voor hun rechten is dat zij in de procedure proces-onbekwaam zijn. Daardoor worden ze vertegenwoordigd door hun ouders. Juist in pleegzorgzaken is dat problematisch. Het behoeft geen betoog dat de belangen van kinderen en hun ouders niet overeenkomen in de procedure omtrent de uithuisplaatsing of de gezagsbeëindiging. Datzelfde geldt voor procedures die worden gevoerd over de invulling van de omgangsregeling of de uitvoering van de machtiging uithuisplaatsing.

Juist nu kinder- en mensenrechten vereisen dat kinderen een effectieve mogelijkheid hebben om voor hun rechten op te komen, is het wat mij betreft noodzakelijk dat de wet wordt aangepast. Kinderen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met een uithuisplaatsing, of in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen dienen, gelijk de regeling omtrent gesloten plaatsingen, proces-bekwaam te worden geacht in procedures omtrent de uithuisplaatsing. Aan minderjarigen jonger dan twaalf jaar dient standaard een bijzondere curator toegewezen te worden die de belangen van het kind in de procedure kan vertegenwoordigen.²⁴

12.8 DE AFSTAND TUSSEN PLEEGKIND EN OUDERS

De laatste stap in het stappenplan voor een effectieve rechtsbescherming van pleegkinderen vereist dat rekening wordt gehouden met de afstand tussen ouders en kinderen. In hoofdstuk 7 is geconcludeerd dat in kinder- en mensenrechten drie rollen worden toegekend aan ouders. De ouders zijn de eerstverantwoordelijken voor de ontwikkeling van het kind; de ouders vertegenwoordigen het kind in rechte en er is een duidelijk verband tussen de identiteit van het kind en zijn ouders, terwijl ook de pleegouders na verloop van tijd ook onderdeel gaan uitmaken van de identiteit van het kind.

De nationale wet- en regelgeving lijkt vooral gericht op de rol van ouders bij de ontwikkeling van het kind. Vervullen ouders die rol niet, dan wordt de rol overgenomen door pleegouders. Tegelijkertijd wordt de rol die ouders vervullen in de vertegenwoordiging van het kind in rechte niet overgenomen door anderen. Zoals hierboven beschreven is dat problematisch. Juist in procedures omtrent de pleegzorgplaatsing zullen de belangen van kinderen en hun ouders vaak uiteenlopen.

²⁴ Vergelijk ook de conclusies uit het recent verschenen onderzoek naar de procespositie van de minderjarige. Zie hierover Bruning e.a. 2020.

Ook het verband tussen de ouders van het kind en zijn identiteit krijgt weinig weerklank in de nationale wet- en regelgeving. Zo biedt de wet maar weinig waarborgen die ervoor zorgen dat bij de vraag waar het kind komt te wonen eerst naar het eigen netwerk van het kind wordt gekeken. Ook het vereiste om rekening te houden met de ethische, culturele of godsdienstige achtergrond van het kind komt maar heel beperkt terug in wet- en regelgeving. Waar het gaat om omgang tussen kinderen en hun ouders neemt de wet niet het *recht* van kinderen en ouders op omgang en contact als uitgangspunt, maar de mogelijkheid om dat contact te beperken. Ook waar het gaat om beslissingen om het gezag te beëindigen is gebleken dat de nadruk steeds meer is komen te liggen op de bescherming van het familieleven in de pleegfamilie. Datzelfde geldt voor de banden van het kind met andere familieleden. Zo wordt de band van het kind met zijn broers en zussen niet apart beschermd. Daardoor worden broers en zussen vaak niet in hetzelfde pleeggezin geplaatst. Ook worden broers en zussen niet als belanghebbenden gezien in de procedure en zijn ze vooral afhankelijk van de gezinsvoogd voor het realiseren van omgang met elkaar. Niet alleen broers en zussen ondervinden moeilijkheden om omgang af te dwingen, datzelfde geldt voor grootouders. Gelet op deze bevindingen moet er mijns inziens voor worden gewaakt dat het belang van behoud van banden met de (oorspronkelijke) familie niet te veel in de verdrinking komt.

Andersom geldt dat ook de band met voormalig pleegouders niet wordt beschermd in wet- en regelgeving. Hoewel de wetgever de positie van pleegouders in 2013 heeft versterkt, vervalt die bescherming zodra het kind niet meer bij de pleegouders woont. Zo kunnen kinderen die nog geen jaar bij pleegouders wonen zonder toetsing door de kinderrechter worden overgeplaatst en is het voor pleegouders geenszins gemakkelijk om omgang met hun voormalig pleegkind af te dwingen. Zo bezien beschermt de wet vooral de band met de ouder waar het kind op dat moment woont. Dat past binnen het beeld dat de nationale wet vooral is gericht op de rol van de ouder bij de ontwikkeling van het kind, terwijl vergeten wordt dat de (pleeg)ouder ook onderdeel uitmaakt van de identiteit van het kind. Juist het erkennen van die band komt niet alleen de rechten van het kind ten goede, het is ook met het oog op de ontwikkeling van het kind toe te juichen.

12.9 CONCLUSIE

Bij beslissingen over pleegkinderen zijn vaak verschillende personen en actoren betrokken. Daar komt bij dat het in een context waarin de nadruk vooral ligt op bescherming van het kinderen, gemakkelijk is om voorbij te gaan aan de

mening en wensen van het kind zelf.²⁵ In dit onderzoek is gekeken naar beslissingen over pleegkinderen vanuit een kinderrechtenperspectief. Daarbij is bewust gekozen voor de periode waarin het pleegkind in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft. Juist in deze periode is het pleegkind kwetsbaar. Niet alleen omdat het nog moet wennen aan de nieuwe situatie, maar ook omdat de opvoedingsverantwoordelijkheid en wettelijke verantwoordelijkheid van elkaar zijn gescheiden. Juist deze kwetsbaarheid van het pleegkind en de nadruk op bescherming maken het van belang te bekijken wat er gebeurt wanneer bij beslissingen over kinderen wordt gekeken vanuit een kinderrechtenperspectief. Niet de rechten van ouders, of de belangen van de staat, maar de rechten van het kind zelf staan dan centraal.

Bepleit is dat in kinder- en mensenrechten de afgelopen jaren steeds meer aandacht is gekomen voor de rechten van kinderen die niet thuis kunnen wonen. In dit onderzoek zijn de criteria uit verschillende documenten samengebracht en verwerkt tot een duidelijk toetsingskader bij vier cruciale beslissingen over pleegkinderen. Daartoe zijn eerst de uitgangspunten voor een kinderrechtenbenadering vastgesteld. Vervolgens is gekeken welke materiële vereisten kinder- en mensenrechten stellen aan de onderzochte beslissingen in de pleegzorg. Wanneer deze criteria naast de nationale wet- en regelgeving worden gelegd, wordt duidelijk dat een groot aantal criteria uit kinder- en mensenrechten niet tot uiting komen in de nationale wet- en regelgeving. Vaak bestaat er als gevolg daarvan voor kinderen geen mogelijkheid om zich op deze rechten te beroepen. Zo hebben zij geen mogelijkheid om hun familielevens met broers en zussen te gelding te brengen. Ook kunnen zij nergens terecht wanneer niet wordt voldaan aan de verplichting om de plaatsing regelmatig te evalueren. Dit probleem wordt bovendien versterkt doordat kinderen vaak niet of slechts gedeeltelijk kunnen participeren in de besluitvorming. De vertegenwoordiging door ouders maakt bovendien dat zij sterk worden beperkt om voor hun rechten op te komen.

Zoals gesteld moeten kinder- en mensenrechten mijns inziens worden beschouwd als vangnet. Het is dan ook niet zozeer de vraag of de letterlijke tekst van wet- en regelgeving in strijd is met kinder- en mensenrechten (daarvan is doorgaans geen sprake), maar of kinderen een effectieve mogelijkheid hebben om zich op hun recht te beroepen op het moment dat hun rechten niet nageleefd worden. Met andere woorden: hangt er een vangnet als zij vallen? Gebleken is dat dat lang niet altijd het geval is.

De titel van dit boek is pleegrechten voor kinderen.²⁶ Pleegkinderen hebben weliswaar rechten, maar net als pleegouders, hebben zij geen volledige zegen-

25 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.

26 Met dank aan Pieter Boeles, emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

schap over die rechten. Net als pleegkinderen wel tot het gezin behoren, maar geen eigen kinderen zijn, zijn pleegrechten wel rechten, maar geen eigen rechten. Een verbetering van het hoorrecht en de procedurele positie van kinderen zou eraan bij kunnen dragen dat pleegkinderen hun rechten effectief kunnen benutten. Met dit boek en de daarin opgenomen aanbevelingen hoop ik eraan bij te dragen dat we pleegkinderen in de toekomst geen pleegrechten meer bieden, maar kinderrechten.

Aanbevelingen

Aanbevelingen ten aanzien van de beslissing tot uithuisplaatsing

- 1 De verplichting uit het wetboek van Rechtsvordering om bij het verzoek tot ondertoezichtstelling het doel daarvan te vermelden, dient te worden uitgebreid met de machtiging tot uithuisplaatsing. Ook daar is het noodzakelijk dat het doel van de maatregel wordt vermeld.
- 2 In de grond voor de ondertoezichtstelling dient, net als in de grond voor de uithuisplaatsing, te worden opgenomen dat de kinderrechter in zijn beschikking opneemt wat de concrete bedreiging is, die aanleiding geeft tot het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing.
- 3 In de grond voor de uithuisplaatsing dient te worden verduidelijkt dat de gestelde problemen samenhangen met het handelen (of nalaten) van de ouder(s).
- 4 Het subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling dient weer geformuleerd te worden als verplichting voor de staat om alle mogelijke middelen in te zetten om een uithuisplaatsing te voorkomen, en niet als verplichting voor kinderen en hun ouders om hulpverlening te accepteren.
- 5 Het indicatiebesluit moet worden heringevoerd.

Aanbevelingen ten aanzien van de beslissing waar het kind komt te wonen

- 6 De overheid dient zich actief in te spannen om meer geschikte pleeggezinnen te werven én de bestaande pleeggezinnen zodanig te ondersteunen dat zij voor langere tijd in staat kunnen zijn om pleegkinderen onderdak te bieden.
- 7 In nationale wet- en regelgeving dient duidelijk gemaakt te worden wie uiteindelijk beslist over de plek van de plaatsing, zodat ouders en kinderen ook weten bij wie ze terecht kunnen met klachten over de besluitvorming.
- 8 In de Jeugdwet dient een expliciete voorkeur voor plaatsing van het pleegkind in het eigen netwerk opgenomen te worden. Van dit uitgangspunt moet vervolgens afgeweken kunnen worden wanneer de belangen van het kind dit vergen.
- 9 De inspanningen van de overheid om nieuwe pleeggezinnen te vinden moeten in het bijzonder gericht zijn op het vinden van geschikte pleeg-

- gezinnen die meerdere kinderen tegelijkertijd op kunnen vangen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden.
- 10 De overheid moet investeren in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond.
 - 11 Uitgangspunt in het BW dient te zijn dat broers en zussen niet van elkaar worden gescheiden. Wanneer dit toch gebeurt, dient gemotiveerd te worden waarom deze scheiding in het licht van artikel 8 EVRM te rechtvaardigen is met het oog op de belangen van het kind. Hiertoe dient in het BW te worden opgenomen dat bij de pleegzorgplaatsing rekening gehouden moet worden met de band tussen broers en zussen
 - 12 De in de Richtlijn Uithuisplaatsing opgenomen bepaling dat de jeugdhulp-professional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (...) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen',¹ dient ook op te gaan waar het gaat om de samenplaatsing van broers en zussen.
 - 13 In de Jeugdwet moet een verplichting worden opgenomen om rekening te houden met de continuïteit van de plaatsing bij beslissingen over de plek van de plaatsing.
 - 14 In de Jeugdwet moet een bepaling worden opgenomen dat bij beslissingen over de plaatsing rekening wordt gehouden met de religieuze achtergrond van het kind.
 - 15 De beslissing waar het kind komt te wonen dient te worden beschouwd als beslissing in de zin van de Awb.

Aanbevelingen ten aanzien van de omgangsregeling

- 16 Neem in het BW een recht op omgang tussen kinderen en hun grootouders op, vergelijkbaar met de regeling in artikel 371-4 van de Franse *Code Civil*.
- 17 In het BW dient een verplichting te worden opgenomen om bij aanvang van de plaatsing een omgangsplan op te stellen met daaraan gekoppeld een verplichting om de omgang regelmatig te evalueren.
- 18 Neem in de wet op dat het volledig stopzetten van omgang alleen is toegestaan als daar uitzonderlijk dringende redenen voor zijn.
- 19 Bij beslissingen over de plaatsing dient met het oog op omgang ook rekening gehouden te worden met de fysieke afstand tussen de minderjarige en zijn ouders.
- 20 De tekst in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* met betrekking tot jonge baby's dient te worden aangepast in die zin dat het uitgangspunt is dat sprake is van omgang, terwijl extra zorgvuldig wordt omgesprongen met het vormgeven van die omgang.

1 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

- 21 Het systeem van rechtsbescherming bij omgangsbeslissingen dient vereenvoudigd te worden. Een mogelijkheid daartoe zou zijn om het eerder bepleite omgangsplan in te voeren.

Aanbevelingen ten aanzien van het opvoedbesluit

- 22 Vervang de *kan*-bepaling in artikel 1:265d BW voor een *moet*-bepaling. Wanneer de doelen van de uithuisplaatsing zijn bereikt en beëindiging van de plaatsing niet anderszins in strijd is met de belangen van het kind, moet het verzoek tot beëindiging van de plaatsing worden toegewezen. Hiervoor is het ook nodig dat de doelen van de uithuisplaatsing duidelijk zijn.
- 23 Neem in het BW een duidelijke verplichting op om regelmatig de noodzaak van de uithuisplaatsing te evalueren.
- 24 Schrap de mogelijkheid dat een verzoek tot verlenging van de uithuisplaatsing schriftelijk wordt afgedaan uit het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*.
- 25 Maak in de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging duidelijk welke situaties de wetgever voor ogen heeft.
- 26 In de wetgeving zou een verplichting voor de Gecertificeerde Instelling moeten worden opgenomen om wanneer zij besluiten dat de toekomst van het kind in het pleeggezin ligt, het verzoek tot gezagsbeëindiging voor te leggen aan de Raad voor de Kinderbescherming, die vervolgens de gezagsbeëindiging kan verzoeken.
- 27 Neem in het *Procesreglement Gezag en Omgang* op dat bij het verzoek tot gezagsbeëindiging ook het Plan van aanpak en het verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling wordt overlegd.
- 28 Neem in de *Richtlijn Pleegzorg* expliciet op dat het kind dat daartoe in staat is op kindvriendelijke wijze wordt betrokken bij het nemen van het opvoedbesluit.

Aanbevelingen ten aanzien van de procespositie van de minderjarige

- 29 Artikel 809 Rv dient in overeenstemming met artikel 12 IVRK te worden aangevuld met de verplichting om aan de mening van het kind passend belang toe te kennen in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind, zodat inzichtelijk wordt gemaakt welke rol de mening van het kind heeft gespeeld in de belangenafweging.
- 30 Geef duidelijk aan in het *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* wie het kind moet voorbereiden op het kindgesprek.
- 31 Geef kinderen de mogelijkheid om een vriendje of vriendinnetje mee te nemen naar het kindgesprek.
- 32 Erken broers en zussen als belanghebbenden in de procedure tot uithuisplaatsing.

- 33 Kinderen van twaalf jaar en ouder die te maken krijgen met een uithuisplaatsing, of in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen dienen, gelijk de regeling omtrent gesloten plaatsingen, proces-bekwaam te worden geacht in procedures omtrent de uithuisplaatsing.
- 34 Aan minderjarigen jonger dan twaalf jaar dient standaard een bijzondere curator toegewezen te worden die de belangen van het kind in de procedure kan vertegenwoordigen.