



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beslisbevoegdheid van pleegouders: België als gidsland?

Bruning, M.R.

Citation

Bruning, M. R. (2019). Beslisbevoegdheid van pleegouders: België als gidsland? *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, 2019(2), 32-39. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/71925>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71925>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Beslisbevoegdheid van pleegouders: België als gidsland?

FJR 2019/8

Steeds meer kinderen die niet langer thuis kunnen wonen, worden in pleeggezinnen opgevangen. Voor beslissingen over de verzorging en opvoeding van pleegkinderen zijn pleegouders afhankelijk van ouders of medewerkers van een gecertificeerde instelling. Bijna de helft van de pleegouders ervaart problemen omdat zij geen juridische zeggenschap hebben. In deze bijdrage staat de vraag centraal of de juridische zeggenschap over pleegkinderen moet worden aangepast. Daarbij worden de nieuwe Belgische regeling en de aanbevelingen van de Staatscommissie Herziening Ouderschap op dit punt onder de loep genomen.

1. Inleiding

Steeds meer Nederlandse kinderen die niet meer thuis kunnen wonen, groeien op in een pleeggezin of een gezinshuis.² Het uitgangspunt in de Jeugdwet om kinderen indien mogelijk op te vangen in een gezinsvervangende omgeving, is ook omarmd in het nieuwe actieprogramma Zorg voor de Jeugd (voorjaar 2018) van de Ministeries van VWS en V&J, dat als een van de actielijnen heeft geformuleerd: meer kinderen “zo thuis mogelijk” laten opgroeien.³

Voor de dagelijkse verzorging en opvoeding is het voor pleegouders en pleegkinderen belangrijk dat er geen strubelingen zijn ten aanzien van minder en meer ingrijpende beslissingen en dat zonder onnodige vertraging kan worden gehandeld. Daarvoor is de juridische context van belang: wie is juridisch verantwoordelijk voor een pleegkind, en heeft daarmee beslisbevoegdheid? Uit onderzoek blijkt dat pleegouders regelmatig problemen hebben met het nemen van beslissingen over het kind, waarvoor doorgaans toestemming van ouder(s) of gecertificeerde instelling (als rechtspersoon-voogd) nodig is.⁴

Het is in dit opzicht interessant dat in België in de afgelopen jaren stappen zijn gezet om de positie van pleegkinderen en pleegouders te verbeteren. Zo werd de leeftijd voor pleegzorg voor pleegkinderen in 2012 in Vlaanderen opgetrokken

van 18 naar 21 jaar⁵ en vervolgens in 2018 naar 25 jaar.⁶ Er bestaat daarnaast een bijzondere regeling voor meerderjarige pleegkinderen met een functiebeperking. Verder heeft de wet tot wijziging van de wetgeving tot invoering van een statuut voor pleegzorgers⁷ van 19 maart 2017 meer zekerheid gegeven aan pleegouders omdat zij bij wet beslisbevoegd worden over de dagelijkse beslissingen over het kind. De bevoegdheid tot het nemen van belangrijke beslissingen kan na akkoord van de ouders of vervangende beslissing van de rechter ook worden gedelegeerd aan pleegouders.

Ook de Staatscommissie Herijking Ouderschap heeft nagedacht over de problemen die pleegouders ervaren bij het nemen van beslissingen over hun pleegkind. De Staatscommissie heeft zich in haar rapport van 2016 niet alleen gebogen over juridische regelingen ten aanzien van meeroudergezinnen en draagmoederschap, maar heeft zich tevens uitgesproken over pleegzorg in relatie tot juridisch ouderschap. De commissie bepleit gedeeltelijke gezagsoverdracht aan pleegouders over een kind dat onder toezicht of voogdij staat van een gecertificeerde instelling, als zij het kind ten minste een jaar hebben verzorgd of opgevoed en het perspectief van de verzorging en opvoeding van het kind in zijn verdere jeugd bij die pleegouders ligt. Hiermee zou kunnen worden bewerkstelligd dat de feitelijke verzorger(s) en opvoeder(s) de bij hun taak behorende beslissingen over het kind zelfstandig kan of kunnen nemen.⁸ Ook doet de Staatscommissie de aanbeveling om, ook voor pleegouders, naast de volle adoptie de eenvoudige adoptie mogelijk te maken.⁹ Dit zou voor een kind het voordeel hebben dat zijn feitelijke situatie optimaal wordt beschermd door het vestigen van een familierechtelijke betrekking met de persoon of personen die hem daadwerkelijk verzorgen en opvoeden, terwijl het in juridische zin niet of niet volledig

1 Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning is hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Met dank aan Nina van Capelleveen voor haar ondersteuning bij het voorbereiden van deze bijdrage.

2 Dit sluit aan bij het uitgangspunt in de Jeugdwet dat de jeugdige “in geval van een uithuisplaatsing, indien redelijkerwijs mogelijk, bij een pleegouder of in een gezinshuis wordt geplaatst, tenzij dit aantoonbaar niet in het belang is van de jeugdige” (art. 2.3 lid 6 Jw), dat ook terug te vinden is in par. 21 en 22 van de Guidelines for Children in Alternative Care.

3 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, april 2018, actielijn 2.

4 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 17-18.

5 Decr. VI. Parl. 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, BS 16 augustus 2012, art. 43; zie ook Agentschap Jongerenwelzijn, *Evaluatie van de toepassing van het decreet en het besluit houdende de organisatie van pleegzorg*, juni 2017, waarin werd voorgesteld om pleegzorg tot 25 jaar mogelijk te maken.

6 Decreet van 16 maart 2018 houdende wijziging van het decreet van 29 juni 2012 houdende organisatie van de pleegzorg, BS 5 april 2018, 32207 (i.w.tr. 15 april 2018); zie ook de brief van het Agentschap Jongerenwelzijn van 4 juni 2018: https://jongerenwelzijn.be/professionelen/assets/docs/private-voorzieningen/rondzendbrieven/180604_rzb_voortgezette_pleegzorg.pdf (laatst geraadpleegd op 20 december 2018).

7 Voor de term ‘pleegzorgers’ i.p.v. ‘pleegouders’ werd bewust gekozen: “de term ‘pleegouders’ moet vermeden worden, aangezien de bedoeling van pleegzorg niet is de ouders te vervangen, maar een tijdelijke oplossing te vinden in het belang van het kind”. Verantwoording bij amendement nr. 1 (K. VAN VAERENBERGH c.s.), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-697/1, 6-7. In deze bijdrage gebruik ik verder de term ‘pleegouders’.

8 Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag: Xerox/OBT 2016, p. 452.

9 Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag: Xerox/OBT 2016, aanbeveling 36, p. 438. Een eenvoudige adoptie houdt in dat wel een familierechtelijke betrekking wordt gevestigd, maar dat deze niet in de plaats komt van een reeds bestaande familierechtelijke betrekking. Dit heeft gevolgen voor het erfrecht, alimentatierecht, nationaaliteitsrecht, gezagsrecht en naamrecht. Bij tegenspraak van ouders zou voor pleegouders een verzorgingstermijn van minimaal drie jaar moeten gelden.

afscheid hoeft te nemen van zijn oorspronkelijke ouder(s) en verdere familie. Er is inmiddels veel geschreven over de adviezen van de Staatscommissie,¹⁰ maar deze aanbevelingen over pleegzorg hebben daarbij nog geen aandacht gekregen.

In deze bijdrage zal worden ingegaan op de vraag of de juridische zeggenschap over pleegkinderen in de hieronder te schetsen verschillende juridische contexten zou moeten worden aangepast en zo ja, op welke wijze. Daarvoor zal, nadat kort is ingegaan op recente ontwikkelingen in de pleegzorg (par. 2), eerst in kaart worden gebracht hoe de beslisbevoegdheid bij de verzorging en opvoeding van pleegkinderen momenteel is vormgegeven (par. 3) en wat pleegouders daar zelf van vinden (par. 4). Vervolgens zal achtereenvolgens worden besproken hoe de beslisbevoegdheid van pleegouders in België is geregeld (par. 5) en of we in dit opzicht van België kunnen leren. Wat heeft het nieuwe Belgische decreet pleegouders in dit opzicht aan Nederland te bieden en in hoeverre sluit dit aan bij de aanbevelingen van de Staatscommissie? (par. 6).

2. Recente ontwikkelingen in de pleegzorg

Zoals hierboven werd genoemd, worden in Nederland steeds meer kinderen opgevangen in pleeggezinnen en komt dit tegemoet aan het uitgangspunt uit de Jeugdwet om kinderen zoveel mogelijk op te vangen in een gezinsvervangende omgeving. Dat dit uitgangspunt serieus wordt genomen, blijkt uit recente cijfers. In 2017 hebben 23.206 jeugdigen voor korte of langere tijd bij pleegouders gewoond en hebben 3% meer kinderen gebruikgemaakt van pleegzorg.¹¹ Het aantal jeugdigen dat in gezinshuizen woont, groeit de afgelopen jaren sterk. In 2017 werden ruim 5000 jeugdigen opgenomen in gezinshuizen.¹² Van 2014 tot 2016 ging het om een stijging van ruim 50% (van 1.728 in 2014 naar 2.594 plaatsingen in 2016).¹³ Steeds meer kinderen die uit huis geplaatst worden, komen in een pleeggezin of een gezinshuis terecht.¹⁴

Een andere belangrijke ontwikkeling is de toegenomen aandacht voor continuering van zorg voor pleegkinderen die achttien jaar worden en vanaf dat moment meerderjarig zijn. Al jaren wordt geroepen dat de overgang 18 min/18 plus meer aandacht verdient en moet verbeteren.¹⁵ Zo vroegen in het boek '18 x 18. Pleegkinderen op de drempel' uit 2016 achttien pleegkinderen en prof. Femmie Juffer aandacht voor de noodzaak om pleeggezinplaatsingen ook na achttien jaar te laten doorlopen:

“Gevraagd: blessuretijd!”¹⁶

Staatssecretaris Hugo de Jonge van VWS liet in het voorjaar van 2018 via het actieprogramma Zorg voor de Jeugd weten dat pleegzorg standaard zal worden verlengd naar 21 jaar om pleegkinderen in staat te stellen het gezin pas te verlaten als ze daar aan toe zijn:

“pleegkinderen moeten gebruik kunnen maken van de hulp en ondersteuning van het pleeggezin zo lang als ze dit nodig hebben. Het enkele feit dat ze 18 jaar worden mag geen belemmering zijn”.¹⁷

Met ingang van 1 juli 2018 is (in een bestuurlijke afspraak) geregeld dat pleegzorg standaard tot het 21ste jaar ingezet wordt (tenzij ouders en pleegkinderen dat niet willen) en zo nodig tot het 22ste of 23ste jaar.¹⁸ Ook loopt er op dit moment een evaluatieonderzoek naar de Wet verbetering positie pleegouders, die in 2013 is ingevoerd.¹⁹ Er is de afgelopen tijd dus veel aandacht voor een stijging en verbetering van pleegzorgplaatsingen.

3. Beslisbevoegdheid van pleegouders in verschillende juridische contexten

Voor een antwoord op de vraag wie juridisch verantwoordelijk is voor een pleegkind, en daarmee beslisbevoegdheid

10 Zie o.m. de FJR-special 'Staatscommissie Herijking Ouderschap', FJR 2017/25; J. Kok & S.F.M. Wortmann, Ontwikkelingen in het familierecht: alimentatie en meerouderschap, WPNR 2017, afl. 7138; P. Vlaardingerbroek, Het afstammingsrecht in de 21^{ste} eeuw, beschouwd vanuit een mensenrechtelijk perspectief, NTM/NJCM-bull. jrg. 43 [2018], nr. 1, p. 87-98.

11 Op 31 december 2017 verbleven 18.273 jeugdigen bij pleegouders; dit cijfer is al vier jaar ongeveer gelijk gebleven. Van alle jeugdigen die in 2017 pleegzorg hebben verlaten, woonde 44% langer dan een jaar bij pleegouders, waarvan 28% langer dan 2 jaar. Het aantal kinderen dat korter dan een jaar bij pleegouders heeft gewoond is in 2017 toegenomen van 49% naar 56% van het totaal aantal beëindigde plaatsingen. Pleegzorg Nederland, Factsheet Pleegzorg 2017, juli 2018.

12 Jeugdhulp 2017, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2018, p. 14.

13 Gezinspiratieplein, Factsheet gezinshuizen 2016, april 2017, p. 5.

14 In de eerste zes maanden van 2018 verbleven 1.925 jeugdigen in gesloten jeugdhulp accommodaties (7%) en ruim 14.000 op de locatie van de jeugdhulpaanbieder (residentieel) of begeleid zelfstandig wonen; dit zijn er bijna 4.000 minder dan in 2017 (Jeugdhulp 1e halfjaar 2018, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2018, p. 7); 24%. Bijna 19.000 kinderen zijn in pleegzorg opgenomen (61% van het aantal uit huis geplaatste kinderen); 8% omvat gezinsgerichte zorg (gezinshuizen). Deze groei van gezinsvervangende zorg lijkt beïnvloed te worden door het uitgangspunt van de Jeugdwet dat het eigen netwerk en het zelfoplossend vermogen versterkt moeten worden en het beroep op gespecialiseerde, intensieve hulp in gedwongen kader moet worden verminderd; zie R.D. Friele e.a., Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transitie, Den Haag: ZonMw 2018, p. 11-16.

15 Zie o.m. M.R. Bruning e.a., *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming* (in opdracht van WODC), Leiden: Universiteit Leiden 2016; R. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transitie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 59-60.

16 “Een simpele optelsom laat zien dat pleegjongeren extra tijd in hun pleeggezin gegund zou moeten worden na hun achttiende levensjaar. Bovendien zou een regeling als verlengde pleegzorg niet een soort gunst moeten zijn, maar iets waarop ieder pleegkind recht heeft, gewoon vanwege zijn blessuretijd”; F. Juffer e.a., *18x18. Pleegkinderen op de drempel*, Eindhoven: Uitgeverij Lecturis 2016, p. 226.

17 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, april 2018, p. 37.

18 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, april 2018, p. 37. Ook in het *Actieplan Pleegzorg 2017-2018*, mei 2017 werd aandacht gevraagd voor het belang van continuïteit en stabiliteit voor pleegkinderen na het achttiende jaar (actielijn 1), door een soepele verlenging van pleegzorg of overgang naar andere vormen van hulpverlening (p. 5).

19 Deze wetsevaluatie wordt in opdracht van ZonMw uitgevoerd door Significant. Met deze wetswijziging werd o.m. medezeggenschap en een informatierecht voor pleegouders vastgesteld; Wet van 6 december 2012 tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen alsmede enige andere wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders, Stb. 2013, 72.

heeft, is het van belang wat de juridische context van de pleeggezinplaatsing is. In Nederland kunnen minderjarigen in een pleeggezin worden geplaatst vanuit drie verschillende juridische contexten: op vrijwillige basis, met een maatregel van ondertoezichtstelling (OTS) en een machtiging uithuisplaatsing of met een gezagsbeëindigende maatregel en voogdij. Deze laatste situatie kan op twee manieren worden vormgegeven: de gecertificeerde instelling die door de rechter verantwoordelijk wordt gehouden voor de uitvoering van de gezagsbeëindigende maatregel kan zelf de voogdij uitvoeren (dit is gangbare praktijk) of pleegouders kunnen – eventueel na verloop van tijd – zelf, al dan niet gezamenlijk,²⁰ de voogdij uitoefenen. Uit de Factsheet pleegzorg blijkt dat in 2017 31% van de pleegkinderen bij pleegouders verbleef in het kader van vrijwillige hulpverlening. Dat is een toename van 16% in vergelijking met 2016. Bij 58% van de jeugdigen die bij pleegouders wonen is er sprake van een kindbeschermingsmaatregel: voor 23% van de pleegkinderen is dat een OTS en voor 35% van de pleegkinderen ligt de voogdij bij een gecertificeerde instelling na een gezagsbeëindigende maatregel. Bij 11% van de pleegkinderen is er sprake van pleegoudervoogdij. Een op de tien pleegouders heeft te maken met verschillende gezagssituaties binnen het pleeggezin over hun verschillende pleegkinderen.²¹

3.1 Pleegzorg in vrijwillig kader

Hier wordt eerst ingegaan op de positie van pleegouders bij wie een kind vrijwillig geplaatst is. Deze pleegouders hebben geen juridische zeggenschap over het pleegkind en hebben ook geen mogelijkheid om enige juridische zeggenschap te verkrijgen, bijvoorbeeld via een gang naar de rechter. Zij hebben alleen de mogelijkheid om, als zij een pleegkind langer dan een jaar hebben verzorgd en opgevoed en de ouders het kind weer bij hen thuis willen laten wonen, een wijziging in het verblijf van het pleegkind te 'blokkeren'. Zonder de toestemming van de pleegouders voor de wijziging van de verblijfplaats van het pleegkind kunnen ouders hun kind niet terughalen naar huis voordat ze daartoe toestemming van de rechter hebben verkregen (art. 1:253s lid 1 en 2 BW).²² Deze mogelijkheid is vanuit het perspectief van de ouder(s) met gezag te zien als een inperking van hun zeggenschap. Hierbij geldt overigens wel een voorkeurspositie voor de ouder(s) met gezag: het verzoek tot terugplaatsing wordt door de rechter slechts afgewezen als dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk is (art. 1:253s lid 2 BW). Pleegouders kunnen een verzoek indienen tot gezagsbeëindiging (art. 1:267 lid 1 BW). Ook kunnen pleegouders

een verzoek indienen om de hoofdverblijfplaats van het pleegkind te bepalen bij het pleeggezin.²³

3.2 Pleegzorg na OTS met machtiging uithuisplaatsing

Pleegouders die een pleegkind opvangen dat met een maatregel van OTS en een machtiging uithuisplaatsing in het pleeggezin is geplaatst, hebben geen juridische zeggenschap over hun pleegkind. Met een maatregel van OTS blijft het gezag in beginsel bij de ouder(s) liggen en kan op bepaalde onderdelen door de gecertificeerde instelling – die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregel – of de kinderrechter het gezag van de ouder(s) worden beperkt zonder dat pleegouders beslisbevoegd worden.

De positie van deze groep pleegouders is sinds de inwerkingtreding van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen versterkt.²⁴ Zo zijn pleegouders die een pleegkind gedurende ten minste een jaar verzorgen en opvoeden, per 1 januari 2015 in de wet als belanghebbenden genoemd (art. 798 lid 1 Rv). Zij kunnen zelf verzoeken om een maatregel van OTS (art. 1:255 lid 2 BW) of een verlenging daarvan (art. 1:260 BW), en kunnen tevens een verzoek indienen tot een gezagsbeëindiging (art. 1:267 lid 1 BW).²⁵ Pleegouders kunnen ook een beroep doen op de per 1 januari 2015 ingevoerde geschillenregeling (art. 1:262b BW), waarmee geschillen over de uitvoering van de maatregel van OTS aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd.

De voor pleegouders meest relevante wijziging van de OTS-regeling (afdeling 4 van titel 14 van boek 1 BW) is de per 1 januari 2015 ingevoerde bepaling dat de gecertificeerde instelling, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregel van OTS en de machtiging uithuisplaatsing, toestemming nodig heeft van de kinderrechter voor een wijziging in het verblijf van een pleegkind dat minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin is verzorgd en opgevoed (art. 1:265i BW). Oorspronkelijk was het voorstel om pleegouders van een pleegkind met een OTS-maatregel een blokkaderecht te geven waarmee, zoals hierboven is geschetst, verplaatsingen van een pleegkind na een verzorgingstermijn van minimaal een jaar kon worden tegengehouden, waarna een rechter hierover moest oordelen. Dit is echter tijdens de parlementaire behandeling gewijzigd in de huidige regeling die niet langer een actie van pleegouders vraagt (nl. om een verplaatsing van hun pleegkind te blokkeren), maar die een automatische rechterlijke toetsing verplicht van elke verplaatsing van een pleegkind dat gedurende minimaal een jaar een band met pleegouders heeft opgebouwd.²⁶ Zodoende zal een kinderrechter de schade bij een mogelijke

20 Met de invoering van de Wet verbetering positie pleegouders in 2013 is het knelpunt opgelost dat pleegouders die gezamenlijk de voogdij op zich willen nemen daarmee ook onderhoudsplichtig werden; de onderhoudsplicht bij pleegoudervoogdij is komen te vervallen indien pleegouders over een pleegcontract met een zorgaanbieder beschikken (art. 1:282 lid 6 BW).

21 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 8.

22 Het zgn. 'blokkaderecht' werd op 1 november 1978 wettelijk ingevoerd om te voorkomen dat een pleegkind dat langere tijd bij pleegouders heeft verbleven abrupt door eigen ouders daar wordt weggehaald: Wet van 7 juni 1978, *Stb.* 1978, 303.

23 Hof Amsterdam 8 mei 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:851; zie Koens in T&C Personen- en Familierecht, art. 1:253s BW, 2018 (laatste druk).

24 Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming, *Stb.* 2014, 130.

25 Voor alle verzoeken geldt dat het indienen van een verzoek mogelijk is als de Raad voor de Kinderbescherming (bij eerste verzoeken tot OTS of gezagsbeëindiging) of de gecertificeerde instelling (bij verlengingsverzoeken OTS) het initiatief niet zelf neemt.

26 M.R. Bruning, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:265i BW, aant. 1 & 3.

doorbreking van de opgebouwde relatie tussen pleegouders en pleegkind afwegen tegen onder meer het belang van een kind en zijn ouder(s) om samen op te groeien. Als pleegouders bezwaar willen maken tegen de verplaatsing (terug- of overplaatsing) van een pleegkind dat korter dan een jaar in het pleeggezin woont, staat een andere mogelijkheid open: pleegouders kunnen de gecertificeerde instelling verzoeken af te zien van een voorgenomen terug- of overplaatsing van hun pleegkind (zie art. 1:265d lid 1 onder c BW). Als de gecertificeerde instelling dit verzoek afwijst en vasthoudt aan het voornemen tot verplaatsing van het pleegkind, staat beroep bij de kinderrechter open. De kinderrechter kan vervolgens beslissen tot een gedeeltelijke intrekking van de machtiging, namelijk tot plaatsing in het specifieke gezin van pleegouders.²⁷

Een andere belangrijke wijziging van de OTS-regeling in 2015 is de mogelijkheid om het gezag over een minderjarige die met een OTS-maatregel uit huis is geplaatst op bepaalde onderdelen gedeeltelijk te beperken (art. 1:265e BW). Het gaat om: 1) de aanmelding van een minderjarige bij een onderwijsinstelling; 2) het geven van toestemming voor een medische behandeling van de minderjarige jonger dan twaalf jaar of van twaalf jaar of ouder en niet in staat tot een redelijke waardering van belangen; 3) het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.²⁸ In de praktijk bleken deze drie onderwerpen de meeste problemen te geven bij de uitvoering van de maatregel van OTS in relatie tot de uitoefening van ouderlijk gezag.²⁹ In de toelichting bij de wet is ingegaan op de rol van pleegouders in dit opzicht. Aangegeven is dat het gezag dat op basis van art. 1:265e BW gedeeltelijk wordt beperkt, alleen door de gecertificeerde instelling kan worden uitgeoefend, en niet bijvoorbeeld door pleegouders.³⁰ Het wordt ongewenst geacht dat pleegouders in het kader van een maatregel van OTS op een bepaald onderdeel wettelijke vertegenwoordiger oftewel beslisbevoegd zijn, zodat zij zonder toestemming van de gecertificeerde instelling zouden kunnen handelen. Als er een verschil van mening bestaat tussen de pleegouders en de gecertificeerde instelling, zouden het toezicht en de hulp niet naar behoren kunnen worden uitgevoerd door de gecertificeerde instelling. Wel wordt aangegeven dat de gecertificeerde instelling pleegouders zou kunnen machtigen om een onderdeel van het gezag dat door de kinderrechter aan de gecertificeerde instelling is overgedragen, uit te oefenen.³¹ Deze machtiging kan te allen tijde worden ingetrokken en kan worden gebruikt in situaties waar pleegouders al geruime tijd voor een pleegkind zorgen, maar (nog) geen (gezamenlijke) voogdij hebben. Het biedt volgens de toelichting de kans om een onderdeel van

het gezag daar neer te leggen, waar de opvoeding ter hand wordt genomen.³²

Ten slotte biedt de OTS-regeling voor beslissingen over de vaststelling of wijziging van een zorg- of omgangsregeling en over toestemming voor eenmalig medisch handelen aan de gecertificeerde instelling een toegang tot de kinderrechter, die op dit punt het gezag van de ouder(s) als het ware kan beperken (zie resp. art. 1:265f, 1:265g en 1:265h BW). Het gaat hier telkens over beslissingen van de gecertificeerde instelling over onderdelen van de opvoeding van een kind waarvoor een rechterlijke beslissing nodig is. Voor het geven van een schriftelijke aanwijzing over de verzorging en opvoeding van de minderjarige of een beperking van het contact tussen het uit huis geplaatste kind en de ouder met gezag is geen rechterlijk oordeel nodig. Pleegouders hebben bij een OTS-maatregel geen mogelijkheid om de kinderrechter te verzoeken om enige beslisbevoegdheid ten opzichte van hun pleegkind.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de mogelijkheden om het gezag van de ouder(s) bij een maatregel van OTS te beperken, zijn toegenomen en de positie van pleegouders van een pleegkind met een OTS-maatregel is versterkt. Tegelijk zijn pleegouders in deze juridische context niet beslisbevoegd en kunnen zij slechts na een toekenning van een verzoek tot gedeeltelijke gezagsoverdracht aan de gecertificeerde instelling, via machtiging, voor deze onderdelen beslisbevoegd worden. Het is mij niet bekend of deze mogelijkheid in de praktijk (ooit) wordt gebruikt, maar mijn inschatting is dat het niet of nauwelijks bekend zal zijn.

3.3 Pleegzorg na gezagsbeëindiging

De derde context is de situatie waarin pleegouders voor een kind zorgen waarover de ouders na een gezagsbeëindigende maatregel geen gezag meer hebben. De gecertificeerde instelling of de pleegouders worden dan met de voogdij belast. Als de gezagsbeëindiging is verzocht door de pleegouders die het pleegkind minstens een jaar hebben verzorgd en opgevoed, benoemt de rechtbank bij voorkeur deze pleegouders tot voogd (art. 1:275 lid 3 BW).

Een van de subdoelen van de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is het waarborgen van stabiliteit en continuïteit voor minderjarigen.³³ Dit is terug te vinden in de hierboven besproken regeling die voorschrijft dat de kinderrechter elke verplaatsing van een pleegkind dat langer dan een jaar in een pleeggezin woont, toetst (art. 1:265i BW). Er is in dit kader nog een ander element van belang; de herziene wet beoogt een duidelijker onderscheid te maken tussen feitelijk opvoederschap en ouderschap.³⁴ Dat betekent dat na gezagsbeëindiging de voogdij, waar mogelijk, zou moeten worden neergelegd bij de feitelijke opvoeders, namelijk de pleegouders in geval van een pleegzorgplaatsing, zodat de juridische verantwoordelijkheid voor de ver-

27 HR 3 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8104, NJ 2001/418, m.nt. J. de Boer.

28 In de praktijk blijkt dit vooral gebruikt te worden m.b.t. toestemming voor medische behandeling en inschrijving bij een onderwijsinstelling; zie E. Lam & J.J.M. Schepens, 'De stand van zaken twee jaar later', *JIP* 2017/2.

29 Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 30-31 (MvT).

30 Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 31.

31 Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 31-32.

32 M.R. Bruning, *T&C Personen- en familierecht*, art. 265i BW aant. 5.

33 W. Smit & M. Timmermans, *Vorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 18-19.

34 K. Lünneke e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2018, p. 13-15. Zie ook Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 10.

zorging en opvoeding van het pleegkind zou samenvallen met het feitelijk opvoeden van de minderjarige.

Zoals eerder genoemd, blijkt uit cijfers van de Factsheet Pleegzorg 2017 dat voor 35% van alle pleegkinderen de voogdij bij een gecertificeerde instelling ligt, en voor 11% van alle pleegkinderen sprake is van pleegouder-voogdij.³⁵ Het lijkt er dus op dat het uitgangspunt om na gezagsbeëindiging de voogdij bij voorkeur bij pleegouders te leggen, in de praktijk niet wordt waargemaakt. Dit wordt bevestigd door resultaten van de Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen. Uit het dossieronderzoek is af te leiden dat toewijzing van de voogdij aan pleegouders na gezagsbeëindiging slechts in 14% van de onderzochte zaken voorkomt.³⁶ Ook uit de interviews die in het kader van dat onderzoek zijn gehouden, blijkt dat bijna altijd de gecertificeerde instelling de voogdij uitoefent na gezagsbeëindiging, en niet de pleegouder(s). De toelichting die hierbij wordt gegeven is vooral dat er tussen ouders en pleegouders geen goede relatie bestaat en dat de gecertificeerde instelling als neutrale partij betrokken moet blijven. Pleegouders zelf willen de voogdij meestal niet uitoefenen.³⁷

Het blijkt derhalve dat na een maatregel van gezagsbeëindiging de gecertificeerde instelling doorgaans is belast met de voogdij.³⁸ Slechts in een klein aantal gevallen hebben pleegouders de (gezamenlijke) voogdij en ligt de juridische verantwoordelijkheid bij hen als feitelijke verzorgers en opvoeders van het pleegkind. Als de gecertificeerde instelling de voogdij uitoefent, hebben pleegouders geen beslisbevoegdheid en hebben zij de toestemming nodig van de gecertificeerde instelling voor beslissingen over het pleegkind.

35 Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2017*, juli 2018, p. 3. Verder blijkt uit CBS-cijfers dat in 2016 ongeveer 300 keer (18% van de voogdijmaatregelen) de voogdij van de gecertificeerde instelling aan de pleegouder werd overgedragen (CBS Statline, *Jeugdbeschermingstrajecten; regio*, 2018).

36 Voor dit onderzoek zijn 40 dossiers bestudeerd waarin een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan door de Raad voor de Kinderbescherming; slechts in vijf van de 37 zaken adviseert de Raad de voogdij bij de pleegouders te leggen; K. Lünnehan e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2018, p. 29. Dit neemt niet weg dat na enige tijd de voogdij kan worden overgedragen aan pleegouders.

37 K. Lünnehan e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2018, p. 34.

38 Kramer wijst erop dat de gecertificeerde instelling in het kader van voogdij in vergelijking met de uitvoering van een OTS onvoldoende mogelijkheden heeft om dit waar te maken; zo is er geen geschillenregeling (vgl. art. 1:262b BW) en zijn de mogelijkheden om informatie te krijgen van derden over de minderjarige en de ouder(s) beperkter dan bij een OTS; M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR 2017/50*. De gecertificeerde instelling kan de rechter wel o.g.v. art. 1:377a en 1:377e BW verzoeken een omgangsregeling met de ouders vast te stellen of te wijzigen, of het recht op omgang aan een ouder te ontzeggen, zo besliste de Hoge Raad op 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:943. De Kinderombudsvrouw wees er 8 november 2018 in haar brief aan de Minister voor Rechtsbescherming Dekker op dat er geen mogelijkheden bestaan om een besluit dat is genomen door de gecertificeerde instelling over (door)plaatsing of zorg in het kader van een voogdijmaatregel te laten toetsen door een kinderrechter of een andere onafhankelijke derde. Dit betekent dat er voor een voogdijkind, pleegouders, zorgprofessionals of andere personen om het kind geen rechtsmiddel open staat, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een OTS-maatregel. De Kinderombudsvrouw vraagt zich af op welke manier dit onderscheid vanuit het perspectief van het kind te rechtvaardigen valt (www.dekinderombudsman.nl).

4. Wat vinden pleegouders zelf?

Hierboven is geschetst bij wie de juridische verantwoordelijkheid over een pleegkind ligt in situaties van pleegzorg op vrijwillige basis, met een OTS-maatregel en na gezagsbeëindiging. Wat vinden pleegouders hier zelf van? Regioplan voerde hier in 2015 (in opdracht van de Staatscommissie Herijking Ouderschap) onderzoek naar uit.³⁹

Daaruit blijkt dat bijna de helft (49%) van de pleegouders⁴⁰ vaak (7,5%) of soms (41,5%) praktische problemen ervaart bij de verzorging en opvoeding omdat zij niet de voogdij hebben over hun pleegkind. Zij geven aan dat zij niet snel kunnen handelen, omdat zij voor een aantal zaken eerst toestemming nodig hebben van de ouder(s) (door 48,5% genoemd) of de (gezins)voogd van de gecertificeerde instelling (35%). Zij ervaren ook problemen vanwege meningsverschillen tussen ouder(s) en pleegouders over wat het beste is voor het kind (35,9%). Met (gezins)voogden hebben zij hier veel minder vaak een meningsverschil over (14,2%). Pleegouders van pleegkinderen met een OTS-maatregel ervaren het vaakst praktische problemen: 63,9% tegenover 46,4% van de pleegouders met pleegkinderen die er op vrijwillige basis zijn geplaatst en 42,2% van de pleegouders met voogdijpupillen.⁴¹ Veertien pleegouders die telefonisch zijn gesproken geven aan dat de ervaren praktische problemen verband houden met het ontbreken van tekenbevoegdheid, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een bankrekening, studiebeurs of een schoolinschrijving en met de benodigde toestemming van ouder(s) of (gezins)voogd voor een vakantie of medische behandeling. Pleegouders met voogdijpupillen geven aan dat het contact met de voogd van de gecertificeerde instelling doorgaans goed verloopt, maar dat vaak veel tijd verstrikt voordat een handtekening wordt verstrekt of toestemming wordt verleend.⁴²

Regioplan heeft ook onderzocht hoeveel pleegouders zonder voogdij op termijn pleegoudervoogd zouden willen worden.⁴³ Het blijkt dat bijna een kwart (23,3%) van de pleegouders heeft aangegeven op termijn de voogdij te willen dragen over hun pleegkind. Iets meer dan de helft (26,4%) geeft aan te twijfelen, een kwart (25,1%) geeft aan dat dit niet aan de orde of mogelijk is en een kwart (25,3%) wil niet de voogdij dragen.⁴⁴ De meest genoemde reden om pleeg-

39 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015.

40 De Staatscommissie plaatst de kanttekening dat alle onderzochte pleegouders zijn bevraagd, dus ook pleegouders die pleegkinderen opvangen van wie nog niet duidelijk is of zij mogelijk teruggaan naar hun eigen ouders of zullen worden overgeplaatst; Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag: Xerox/OBT 2016, p. 316.

41 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 17-18.

42 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 19.

43 Deeltijd- en crisispleegouders, die niet het gezag over hun minderjarige pleegkinderen uitoefenen, zijn hier niet in meegenomen; W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 6.

44 De onderzoekers noemen het opvallend dat pleegouders van pleegkinderen met een OTS-maatregel vaker hebben aangegeven dat zij de voogdij willen dragen (28,3%) dan pleegouders met voogdijpupillen (21,9%); de stap naar voogdij is met een OTS-maatregel namelijk groter dan bij pleegouders met voogdijpupillen waar het gezag van ouders reeds is beëindigd; W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 19.

oudervoogd te worden, is dat pleegouders met voogdij zelf belangrijke beslissingen over het pleegkind kunnen nemen (68,6% van de pleegouders die de voogdij wil, noemt dit). Bijna even vaak (65,3%) wordt als reden genoemd dat het dan voor het pleegkind extra duidelijk is dat hij of zij er helemaal bij hoort. Pleegouders die twifelen of geen voogdij willen, geven als belangrijkste reden hiervoor aan dat zij het prettig vinden als de (gezins)voogd het contact tussen de ouder(s) en het kind begeleidt.⁴⁵

Bijna vier op de tien pleegouders (39,2%) zou, als dat juridisch mogelijk zou zijn, behoefte hebben aan deelgezag. Pleegouders die pleegkinderen met een OTS-maatregel opvangen hebben hier significant vaker behoefte aan (48,5%) dan pleegouders van kinderen die onder voogdij staan (41,7%) en bij vrijwillige (39,4%) plaatsingen. De behoefte aan tekenbevoegdheid en geen toestemming meer nodig hebben van ouder(s) of (gezins)voogd geldt voor pleegouders vooral bij het aanvragen van een paspoort, het openen van een bankrekening, doktersbezoek/medische behandeling, schoolkeuze en vakantie.⁴⁶

In het onderzoek is ook in kaart gebracht wat de behoefte van pleegouders is aan adoptie. Het blijkt dat bijna 8% van de voltijd pleegouders heeft aangegeven op termijn hun pleegkind te willen adopteren.⁴⁷ Bijna twee op de tien (17,2%) twifelen, bijna vier op de tien (39%) geven aan dat dit niet aan de orde of mogelijk is en ruim een derde (35,9%) wil hun pleegkind niet adopteren. 83% van de pleegouders die op termijn hun pleegkind willen adopteren (n=142) geeft aan dit te willen omdat het voor het pleegkind dan extra duidelijk is dat hij er helemaal bij hoort. Vier op de tien (39,7%) geven aan dat hun pleegkind niets meer van zijn ouder(s) kan verwachten. Pleegouders die twifelen over adoptie of hun pleegkind niet willen adopteren, geven als belangrijkste reden aan dat zij het te ingrijpend vinden voor hun pleegkind als de juridische band met hun ouder(s) wordt verbroken.

5. **Blik over de grens: nieuwe regeling België**

In België heeft zich recentelijk een interessante ontwikkeling voorgedaan ten aanzien van de juridische bevoegdheden van pleegouders. Net als in Nederland was het in België tot voor kort zo, dat pleegouders bij een pleeggezinplaatsing op vrijwillige basis of met een kinderschermingsmaatregel zonder voogdij, geen enkele juridische beslissingsbevoegdheid hadden. Zij waren verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van een pleegkind, maar hadden geen inspraak in dagelijkse beslissingen en opvoedingsbeslissingen; alleen de juridische ouders en de rechter konden beslissingen nemen over het pleegkind. De onduidelijkheid over de rechten en plichten van pleegouders bleek een ontmoedigend effect te hebben terwijl er in Vlaanderen steeds

meer pleeggezinnen nodig waren.⁴⁸ Uiteindelijk leidde dat tot een wetsvoorstel dat bij wet tot wijziging van de wetgeving tot invoering van een statuut voor pleegouders op 1 september 2017 in werking is getreden.⁴⁹ Met deze wet is in het Burgerlijk Wetboek een nieuw hoofdstuk 'Pleegzorg' (II, titel IC, boek I) opgenomen na het hoofdstuk 'Ouderlijk gezag'. Dit nieuwe hoofdstuk is zowel van toepassing op pleegzorg op vrijwillige basis als op gedwongen basis (met een kinderschermingsmaatregel). Voor pleegkinderen die onder voogdij van de pleegouder staan zijn de nieuwe regels niet van toepassing. Aan pleegouders wordt met deze wet meer zekerheid gegeven, wat de aantrekkelijkheid van de pleegzorg vermoedelijk zal vergroten.⁵⁰

De kern van de nieuwe regeling is dat pleegouders gedurende een pleegzorgplaatsing bij wet het verblijfsrecht en het recht om de dagelijkse beslissingen over het pleegkind te nemen, uitoefenen (art. 387*quinquies*, eerste lid BW). Onder dagelijkse beslissingen wordt bijvoorbeeld verstaan de tijd dat het kind moet gaan slapen, of het bij een vriendje mag gaan spelen, wat het zal eten of een standaard doktersbezoek.⁵¹ Ook hoe het kind het haar draagt en of het kind al dan niet deelneemt aan een schoolreisje worden in de parlementaire behandeling als voorbeelden genoemd. Het gaat om de dagelijkse beslissingen die het mogelijk maken om als pleegouder te kunnen functioneren zonder steeds te moeten terugkoppelen naar de juridische ouders.⁵² De ouders behouden de bevoegdheid om belangrijke beslissingen te nemen over de gezondheid, opvoeding, opleiding, ontspanning en godsdienstige of levensbeschouwelijke keuzes van het kind (art. 387*quinquies*, tweede lid BW). De wetgever heeft er bewust voor gekozen om niet te werken met precieze definities, maar naar analogie met de situatie van juridische ouders die niet meer samenleven te werken (vgl. art. 374, par. 1, eerste lid BW). Aangegeven wordt dat veel rechtspraak bestaat over het onderscheid tussen dagelijkse en fundamentele handelingen met betrekking tot de uitoefening van het ouderlijk gezag; dit kan als leidraad dienen.⁵³ Bij dringende noodzakelijkheid komt de bevoegdheid om belangrijke beslissingen te nemen toe aan de pleegouders (art. 387*quinquies*, derde lid BW). In dat geval informeren de pleegouders de ouders zo snel mogelijk of, als dit onmogelijk is, het bevoegde orgaan voor pleegzorg. Bij onenigheid of onduidelijkheid over de vraag of iets valt onder een dagelijkse of fundamentele beslissing kunnen ouders of pleeg-

45 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 23.

46 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 25.

47 W. Smit e.a., *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015, p. 32-33.

48 T. Vercruyse, 'Burgerrechtelijk statuut voor pleegzorgers - Commentaar bij de wet van 19 maart 2017', *Tijdschrift voor Familierecht* 2018, afl. 1, p. 6.

49 De wet werd bekrachtigd op 19 maart 2017 en verscheen op 5 april 2017 in het Belgisch Staatsblad; Wet van 19 maart 2017 tot wijziging van de wetgeving tot invoering van een statuut voor pleegzorgers, *BS* 5 april 2017, 48369-48372.

50 G. Decock, 'De wet van 19 maart 2017 tot invoering van een statuut voor pleegzorgers', in: P. Senaev & G. Verschelden (eds.), *Wetgeving en rechtspraak familie(proces)recht 2017*, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 53.

51 Verantwoording bij amendement nr. 38 (*K. van Vaerenbergh c.s.*), *Parl.St. Kamer* 2016-17, nr. 54-697/9, p. 10.

52 Verantwoording bij amendement nr. 1. (*K. van Vaerenbergh c.s.*), *Parl.St. Kamer* 2016-17, nr. 2015-2016, nr. 54-697/2, p. 10.

53 Verslag van de eerste lezing namens de commissie voor Justitie, *Parl.St. Kamer* 2015-16, nr. 54-697/5, p. 12.

ouders het geschil hierover voorleggen aan de rechter van de familierechtbank (art. 387*duodecies* BW).⁵⁴

De ouders of de voogd en de pleegouders kunnen afspreken dat de beslisbevoegdheid (geheel of gedeeltelijk) over belangrijke beslissingen schriftelijk (en met tussenkomst van de pleegzorgorganisatie) wordt gedelegeerd aan pleegouders (art. 387*septies* BW); dit geldt ook ten aanzien van het beheer van de goederen van het kind.⁵⁵ De familierechtbank kan de overeenkomst bekrachtigen.⁵⁶ Zonder een dergelijke overeenkomst kunnen pleegouders die een pleegkind gedurende minimaal een jaar verzorgen en opvoeden, de familierechtbank verzoeken om de beslisbevoegdheid over belangrijke beslissingen (geheel of gedeeltelijk) aan hen te delegeren, met uitzondering van de rechten en plichten omtrent de staat van de persoon van het kind (art. 387*octies*, par. 1, eerste lid BW).⁵⁷ De pleegouders oefenen de aan hen gedelegeerde beslisbevoegdheid over het kind gezamenlijk uit (art. 387*novies*, eerste lid BW). De ouders of voogd houden het recht op toezicht op de opvoeding van hun kind, wat inhoudt dat zij recht op informatie over hun kind hebben en recht op persoonlijk contact met het kind (art. 387*undecies* BW). Ouders en pleegouders komen schriftelijk overeen op welke wijze dit recht op contact wordt vormgegeven, waarbij de pleegzorgorganisatie wordt betrokken (art. 387*sexies*, eerste lid BW). Pleegouders die een pleegkind minimaal een jaar hebben verzorgd, houden een recht op persoonlijk contact met het kind (art. 375*bis* BW).⁵⁸

6. Veranderingen noodzakelijk of gewenst?

Duidelijk is geworden dat pleegouders in Nederland in beginsel geen beslisbevoegdheid over hun pleegkind hebben, tenzij ze de voogdij uitoefenen. Dit laatste gebeurt maar weinig en de meeste pleegouders willen dit ook niet, om-

dat zij het prettig vinden dat een gecertificeerde instelling tussen de ouders en pleegouders in staat en beslissingen kan nemen, zoals over omgang en contact, die voor ouders soms moeilijk zijn. Pleegouders kunnen in de praktijk wel de dagelijkse beslissingen nemen, maar daarover is in de wet niets geregeld.

Pleegouders die een pleegkind verzorgen met een OTS-maatregel, zouden in theorie de beslisbevoegdheid over het inschrijven op school, het geven van toestemming voor medische behandeling voor jongere pleegkinderen of het aanvragen van een verblijfsvergunning na een beslissing daartoe van de kinderrechter kunnen krijgen via een machtiging van de gecertificeerde instelling. Dit vraagt om twee stappen: eerst een beslissing van de kinderrechter en vervolgens een beslissing van de gecertificeerde instelling om pleegouders via machtiging het toegekende gedeelte van het gezag uit te laten oefenen. Daarbij is de verwachting dat deze mogelijkheid niet of nauwelijks bekend is in de praktijk. Pleegouders geven zelf aan dat ze vooral in situaties van een OTS-plaatsing vaak (voor bijna 65%) praktische problemen ervaren vanwege de toestemming die zij van ouders nodig hebben, maar dat dit ook geldt voor vrijwillige plaatsingen en voogdijplaatsingen (voor ruim 40%). Meningsverschillen over wat goed is voor het kind, zijn er veel minder met de gecertificeerde instelling dan met de ouders van het pleegkind. Zonder toestemming van ouders kan de gecertificeerde instelling voor pleegkinderen met een OTS-maatregel de kinderrechter voor bepaalde beslissingen (medische behandeling, wijziging of vaststelling van de verdeling van zorg- en opvoedingstaken of omgangregeling) om vervangende toestemming of om een beslissing vragen. De gecertificeerde instelling kan andere beslissingen zelf nemen (het beperken van contact tussen het pleegkind en de ouder met gezag of het geven van een schriftelijke aanwijzing over de verzorging en opvoeding van de minderjarige). Dit alles biedt een toch ingewikkelde regeling van verschillende mogelijkheden. Daarbij wordt in de rechtspraak duidelijk dat deze juridische mogelijkheden geen oplossing bieden voor alle meningsverschillen. Zo kan de mogelijkheid van vervangende toestemming voor medische behandeling slechts worden ingezet om *ernstig* gevaar voor de gezondheid van een kind af te wenden; wat te doen als pleegouders hun pleegkind willen laten vaccineren of laten behandelen en ouders niet instemmen, terwijl dit niet onder 'ernstig gevaar' valt?⁵⁹

In België heeft de behoefte aan inspraak van pleegouders in opvoedingsbeslissingen en de wens tot het aantrekken van meer pleegouders in 2017 geleid tot de hierboven bespro-

54 In art. 387*duodecies* BW is bepaald dat pleegouders te allen tijde geschillen aan de familierechter voor kunnen leggen wanneer het belang van het kind gevaar loopt; G. Decock, 'De wet van 19 maart 2017 tot invoering van een statuut voor pleegzorgers', in: P. Senaev & G. Verschelden (eds.), *Wetgeving en rechtspraak familie(proces)recht 2017*, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 75.

55 Er is geen delegatie mogelijk van rechten en plichten omtrent de staat van de persoon van het kind (art. 387*septies*, par. 1, eerste lid BW). Dit houdt bijvoorbeeld in het instemmen met een huwelijk of een adoptie.

56 In de wettekst staat dat de overeenkomst aan de familierechtbank 'wordt' voorgelegd; Decock gaat er echter van uit dat dit kan, maar niet hoeft; zie G. Decock, 'De wet van 19 maart 2017 tot invoering van een statuut voor pleegzorgers', in: P. Senaev & G. Verschelden (eds.), *Wetgeving en rechtspraak familie(proces)recht 2017*, Antwerpen: Intersentia 2017, p. 71.

57 Over de verzorgingstermijn van minimaal een jaar is tijdens de parlementaire behandeling uitvoerig gediscussieerd; in het oorspronkelijke voorstel ging het nog om een termijn van zes maanden; zie Verslag van de tweede lezing namens de commissie voor Justitie, *Parl.St. Kamer 2016-17*, nr. 54-697/11, p. 4 e.v. De gedelegeerde rechten en plichten eindigen bij het bereiken van meerderjarigheid van het pleegkind, het overlijden van pleegouders of pleegkind of adoptie van het pleegkind of als er een einde komt aan de plaatsing (art. 387*terdecies* BW).

58 Met deze Belgische wetswijziging is ook art. 7 Jeugdbeschermingswet gewijzigd; de jeugdrechtsbank heeft nu, naast de familierechtbank, de bevoegdheid om zich uit te spreken over maatregelen inzake het ouderlijk gezag voor zover deze samenhangen met de bevolen jeugdbeschermingsmaatregelen, zoals over omgang (zie ook art. 572*bis* Ger.W.). Voor een dergelijke oplossing pleitte Laterveer ten aanzien van de Nederlandse context: B. Laterveer, 'Kinderbeschermingsmaatregelen in combinatie met omgang', *FJR 2017/45* (p. 211-216).

59 Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 13 juli 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:4218; de kinderrechter heeft het verzoek om vervangende toestemming voor vaccinatie van een pleegkind toch toegewezen op grond van art. 3 lid 1 IVRK. Zie ook Rb. Midden-Nederland 2 november 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5595; het verzoek om vervangende toestemming voor een intensieve specialistische gezinsbehandeling door orthopedagogen bij het pleeggezin thuis om het pleegkind te helpen beter met zijn woedeaanvallen om te gaan, zonder dat de ouders schriftelijk toestemming hebben gegeven, valt niet onder de reikwijdte van 'medische behandeling'.

ken regeling (voogdijplaatsingen uitgesloten), waarmee de beslisbevoegdheid over dagelijkse beslissingen bij de pleegouders komt te liggen. Belangrijke beslissingen kunnen bij dringende noodzakelijkheid door pleegouders worden genomen en de beslisbevoegdheid hiervoor kan door ouders worden gedelegeerd aan pleegouders of, als pleegouders hun pleegkind minimaal een jaar verzorgen en opvoeden, via een rechterlijke beslissing worden overgedragen aan de pleegouders. Deze regeling kan als navolgenswaardig voorbeeld dienen van een nadere invulling van de aanbeveling door de Staatscommissie tot het introduceren van de mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsoverdracht aan pleegouders over een kind dat onder toezicht staat van een gecertificeerde instelling, als zij het kind ten minste een jaar hebben verzorgd of opgevoed en het perspectief van de verzorging en opvoeding van het kind in zijn verdere jeugd bij die pleegouders ligt.⁶⁰ Met een dergelijke regeling, waar zoals blijkt uit het onderzoek van Regioplan behoefte aan is, zouden de verschillende juridische mogelijkheden die nu in de OTS-regeling bestaan om zonder toestemming van ouders handelingen te verrichten in het belang van het pleegkind, worden vereenvoudigd tot een rechtsingang bij de kinderrechter om niet de gecertificeerde instelling, maar pleegouders beslisbevoegd te maken over belangrijke beslissingen zoals medische behandeling of schoolkeuze.

In het voorstel van de Staatscommissie wordt pleegzorg op vrijwillige basis niet genoemd, maar wat mij betreft zou, net als in de Belgische regeling, ook voor deze groep pleegouders deze mogelijkheid moeten openstaan.⁶¹ Voor pleegouders met een pleegkind in een vrijwillig kader en met een OTS-maatregel zou tevens wettelijk moeten worden vastgelegd dat zij de beslisbevoegdheid hebben over dagelijkse beslissingen, al zal dit in de praktijk nu al doorgaans het geval zijn. Dit alles zou om een ingrijpende wetwijziging vragen die (veel) tijd vraagt. Om ondertussen de positie van pleegouders te verbeteren, zou in elk geval de mogelijkheid voor pleegouders om door de gecertificeerde instelling voor bepaalde beslissingen gemachtigd te worden, meer bekendheid moeten krijgen en gebruikt moeten worden.

Voor pleegouders van een pleegkind met een voogdijmaatregel stelt de Staatscommissie ook voor om gedeeltelijke gezagsoverdracht mogelijk te maken van de gecertificeerde instelling naar de pleegouders.⁶² Nu blijkt dat niet veel pleegouders de voogdij (op termijn) over hun pleegkind willen uitoefenen, lijkt dit eveneens een interessant voorstel, ook al geven pleegouders aan niet vaak meningsverschillen met de instelling te hebben. Zoals de Staatscommissie aan-

geeft, kan daarmee worden bewerkstelligd dat de feitelijke verzorgers en opvoeders de bij hun taak behorende beslissingen over het kind zelfstandig kunnen nemen. Andere aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van een contactregeling van het kind met zijn ouders, kunnen dan onder verantwoordelijkheid van de GI blijven verlopen. Een mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsoverdracht na een rechterlijke beslissing lijkt in praktische zin een verbetering en daarmee een wenselijke mogelijkheid voor pleegouders. Een andere mogelijkheid zou zijn om een geschillenregeling bij voogdij te introduceren (vgl. art. 1:262b BW) met de mogelijkheid voor de rechter om een zodanige beslissing te nemen als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt, inclusief om gezag gedeeltelijk over te dragen aan pleegouders.

De aanbeveling van de Staatscommissie tot eenvoudige adoptie ten slotte lijkt op basis van het onderzoek van Regioplan wenselijk, ook al blijkt uit het onderzoek niet precies hoeveel pleegouders hier nu echt behoefte aan hebben en hiervan gebruik zouden maken. In het licht van de toch lage aantallen pleegouders die de voogdij over hun pleegkind uitoefenen, lijkt deze groep pleegouders klein te zijn. Dat neemt niet weg dat een nadere verkenning van dit voorstel, met mogelijk ook een blik over de grens, aan te raden is.

Zoals hierboven blijkt, zijn we met de herziene kinderschermingswetgeving van 2015 wat mij betreft nog niet klaar met de positie van pleegouders en in het bijzonder met hun beslisbevoegdheid over beslissingen die hun pleegkind raken. De Staatscommissie heeft een voorzet gegeven tot een meer ingrijpende wijziging om de dagelijkse praktijk voor pleegouders te verbeteren. België heeft laten zien een soortgelijke behoefte in een wettekst om te hebben gezet waarmee verbeteringen voor zowel pleegouders in vrijwillig kader als met een OTS worden gerealiseerd. Deze bijdrage lokt hopelijk een nadere bezinning voor Nederland over deze voorstellen uit.

60 Dit laatste vereiste gaat wel verder dan de Belgische regeling en het is de vraag of dit nodig is en niet belemmerend zal werken, nu niet altijd direct duidelijk is wanneer het toekomstperspectief bij pleegouders ligt.

61 Nu met de Jeugdwet gestreefd wordt naar meer hulp, en dus ook meer pleeggezinplaatsingen, op vrijwillige basis, zullen de komende jaren waarschijnlijk meer pleegouders kinderen op vrijwillige basis gaan opvangen. Een betere regeling voor deze groep pleegouders, zoals die van België, is dan ook extra wenselijk.

62 Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag: Xerox/OBT 2016, p. 451-452.