



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gezagsbeëindiging: Het kind tegenover de ouder?

Capelleveen, N.U. van; Zon, K.A.M. van der; Bruning, M.R.; Klep, K.F.M.; Punselie, E.C.C.

Citation

Capelleveen, N. U. van, & Zon, K. A. M. van der. (2020). Gezagsbeëindiging: Het kind tegenover de ouder? In M. R. Bruning, K. F. M. Klep, & E. C. C. Punselie (Eds.), *Recht en Praktijk - Personen- en familierecht* (pp. 79-89). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4308782>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4308782>

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

De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland

Perspectieven voor de rechtspraak

Redactie:

Mariëlle Bruning

Katrien Klep

Lies Punselie

 Wolters Kluwer

Deventer – 2020

Verkorte citeerwijze: Bruning, Klep & Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland* (R&P nr. PFR7) 2020

Volledige citeerwijze: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak (Recht en Praktijk nr. PFR7)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Ontwerp omslag: Bert Arts bNO

Ontwerp en vormgeving binnenwerk: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld, Oegstgeest

ISBN 978 90 13 15941 7

ISBN 978 90 13 15942 4 (E-book)

NUR 822-110

© 2020, Wolters Kluwer Nederland B.V. | Bruning, Klep & Punselie

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

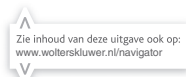
Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.



NAVIGATOR

6 | Gezagsbeëindiging. Het kind tegenover de ouder?

Nina van Capelleveen & Kartica van der Zon

1 Inleiding

Het verzoek tot gezagsbeëindiging is de meest verstrekkende kinderbeschermingsmaatregel en stelt kinderrechtters voor een lastige beslissing. Op grond van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen¹ uit 2015 staat deze beslissing voor een belangrijk deel in het teken van het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding.² Deze nadruk op het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit lijkt pleegkinderen³ en ouders tegenover elkaar te plaatsen bij beslissingen over gezagsbeëindiging. Aan de ene kant staat immers het belang van het kind bij voortzetting van het leven in het pleeggezin, aan de andere kant het belang van ouders op hereniging met hun kinderen. Het is daarbij maar de vraag in hoeverre deze visie op de positie van het kind – en ouders – bij een gezagsbeëindiging volledig recht doet aan de rechten van het kind op grond van het IVRK en andere kinder- en mensenrechtendocumenten. Het pleegkind heeft immers niet alleen belang bij stabiliteit en continuïteit, maar ook bij behoud van de banden met zijn (oorspronkelijke) familie.

In de praktijk blijkt dat ouders in de procedure die leidt tot een gezagsbeëindiging gemakkelijk buitenspel kunnen worden gezet. Heeft de gecertificeerde instelling (GI) eenmaal besloten dat het toekomstperspectief van het kind in het pleeggezin ligt, dan zal de hulpverlening daarop worden aangepast. Ouders hebben dan nauwelijks mogelijkheden om tegen het beleid van de GI in te gaan. Omdat de kinderrechtter pas kan oordelen over de zaak nadat het verzoek tot gezagsbeëindiging ook daadwerkelijk aan hem wordt voorgelegd, zijn er soms al maanden verstreken voordat de beslissing van de GI getoetst kan worden. Dat is temeer problematisch omdat de – eveneens in 2015 ingevoerde – figuur van de aanvaardbare termijn maakt dat ouders nog maar beperkt de tijd hebben om te laten zien dat zij de zorg voor hun kinderen weer aan

1 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 kinderbescherming (*Stb.* 2014, 130 en 443).

2 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 5 en 10.

3 In deze bijdrage staat de positie van kinderen die in een pleeggezin zijn geplaatst centraal. Dat neemt niet weg dat de problemen die in dit artikel worden geschetst in belangrijke mate ook relevant zijn voor kinderen die niet in een pleeggezin maar bijvoorbeeld in een residentiële instelling of een gezinshuis zijn geplaatst.

kunnen. Door het verstrijken van de tijd en de daarmee gepaard gaande hechting van het kind in het pleeggezin, staan rechters soms voor een voldongen feit als zij moeten oordelen over een gezagsbeëindiging, zelfs wanneer de oorspronkelijke beslissing van de GI over het toekomstperspectief te snel of te gemakkelijk was genomen. En ook na een gezagsbeëindiging staan ouders vaak met lege handen. Hun recht op omgang en informatie blijkt niet gemakkelijk af te dwingen. In deze bijdrage staat daarom de vraag centraal of het recht van het kind op behoud van zijn banden met zijn ouders voldoende tot recht kan komen in beslissingen tot gezagsbeëindiging. Hierbij zullen eerst de voor gezagsbeëindiging relevante kinder- en mensenrechten uiteen worden gezet (par. 2). Vervolgens zal aandacht worden besteed aan het opvoedingsbesluit, als moment tijdens een kinderbeschermingsprocedure waarop in het bijzonder uiting wordt gegeven aan het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding (par. 3). In de daaropvolgende paragraaf staat de beslissing van de rechter bij een verzoek tot gezagsbeëindiging centraal. Hierbij worden drie problemen uit de praktijk gesignaleerd die in het kader van deze beslissing van belang zijn (par. 4). Op een van deze problemen, namelijk de mogelijkheid van ouders om op te komen tegen het opvoedingsbesluit, zal vervolgens nader worden ingegaan (par. 5). Tot slot wordt de positie van ouders na gezagsbeëindiging behandeld (par. 6) en wordt in de conclusie het voorgaande geanalyseerd in het licht van het IVRK (par. 7).

2 Gezagsbeëindiging in kinder- en mensenrechten

Kinderen hebben op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en andere kinder- en mensenrechtendocumenten verschillende rechten die bij de beslissing tot gezagsbeëindiging van belang zijn. Kinder- en mensenrechten gaan ervan uit dat kinderen en ouders bij elkaar horen. Al in de preambule bij het IVRK staat dat ‘het kind, voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip’.⁴ Artikel 7 voegt daar aan toe dat het kind, voor zover mogelijk, een recht heeft om door zijn eigen ouders te worden verzorgd. In artikel 18 IVRK is daarnaast het beginsel vastgelegd dat ouders op hun beurt de gezamenlijke (en eerste) verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Dat neemt niet weg dat het in het belang van het kind noodzakelijk kan zijn om het kind en zijn ouders te scheiden door het kind uit huis te plaatsen. Dat wordt erkend in artikel 9 IVRK. Die uithuisplaatsing is dan geen oplossing voor de problemen, maar een middel dat er uiteindelijk toe moet leiden dat het kind weer thuis kan wonen. Of dat voor een kind een nieuw permanent thuis kan worden gevonden, wanneer een thuisplaatsing niet mogelijk is. Het primaire doel van de uithuisplaatsing is echter

4 IVRK, zesde preambulaire overweging.

dat het kind en zijn ouders worden herenigd.⁵ In de *Guidelines on Alternative Care*,⁶ wordt dan ook een aparte sectie besteed aan het bevorderen van terugplaatsing. Ook het EHRM benadrukt dat een uithuisplaatsing in beginsel een tijdelijke maatregel is, die moet worden beëindigd zodra dat mogelijk is.⁷

Vanwege de herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten benadrukt dat na de uithuisplaatsing alles op alles moet worden gezet om een thuisplaatsing mogelijk te maken. Daarbij is het vooral van belang dat zowel voldoende hulpverlening wordt ingezet in de oorspronkelijke thuis-situatie van het kind, als dat kinderen en ouders regelmatig omgang met elkaar hebben om een thuisplaatsing te bevorderen.⁸ Dat neemt niet weg dat er situaties kunnen zijn waarin de belangen van het kind vergen dat hij niet wordt herenigd met zijn ouders. Het IVRK noemt in artikel 20 het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit. Wanneer een kind al langere tijd in een stabiel pleeggezin woont, kan dat er aan in de weg staan dat het kind weer thuis wordt geplaatst. De Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen stellen dat het regelmatig wisselen van woonplek schadelijk is voor de ontwikkeling van het kind en zijn mogelijkheden om veilige gehechtheidsrelaties aan te gaan met volwassenen.⁹ Het is daarom van belang dat kinderen zo snel mogelijk een bestendige woonplek vinden. Dat kan thuis zijn maar ook, wanneer thuisplaatsing niet mogelijk is, in een nieuw gezin. Ook het EHRM erkent het belang van het kind bij een stabiele opvoedsituatie. Hoewel een gezagsbeëindiging volgens vaste rechtspraak alleen kan worden gerechtvaardigd in ‘exceptional circumstances’,¹⁰ kan de veilige gehechtheid van het kind in het pleeggezin in de weg staan

5 Vgl. art. 7 en 9 IVRK. Zie hierover K. Sandberg, ‘Alternative Care and Children’s Rights’, in: U. Kilkelly & T. Liefwaard, *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer 2019, p. 23 en J.E. Doek, ‘Article 8; The Right to Preservation of Identity, and article 9; The Right Not to Be Separated from His or Her Parents’, in: A. Allen e.a. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers: 2006, p. 25-26.

6 *UN Document A/RES/64/142*, vanaf hier: Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen. De Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen zijn in 2010 verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Zie voor de Nederlandse vertaling van de Richtlijnen: ‘Beleid en regelgeving’, bettercarenetwork.nl.

7 Zie daarover M.R. Bruning & A.S. Florescu, ‘Discharge of parental authority, Considerations regarding the compatibility of the new provision of the Dutch Civil Code with the European Convention on Human Rights’, in: C.G. Bredeveld-de Voogd e.a., *Core Concepts in the Dutch Civil Code. Continuousy in Motion. BW Krant Jaarboek nr. 30*, Deventer: Kluwer 2016, p. 179-180.

8 Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par. 11 en 48-52; EHRM 14 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0114JUD002775195 (*K.A./Finland*), par. 138; EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden – Olsson I*), par. 81; EHRM 30 november 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1130JUD003728313 (*Strand Lobben en anderen/Noorwegen – beslissing van de Kleine Kamer*), par. 105; EHRM 25 februari 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0225JUD001296387 (*Margareta en Roger Andersson/Zweden*), par. 91.

9 Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par. 60.

10 Vgl. o.m. EHRM 30 november 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1130JUD003728313 (*Strand Lobben en anderen/Noorwegen – beslissing van de Kleine Kamer*), par. 106; EHRM 10 september 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313 (*Strand Lobben en anderen/Noorwegen – beslissing*

aan een hereniging. In die gevallen prevaleert het belang van het kind op een stabiele opvoedsituatie boven het belang van ouders bij een hereniging.¹¹ In de zaak Haase tegen Duitsland overwoog het Straatsburgse Hof daarover:

‘Experience shows that when children remain in the care of youth authorities for a protracted period, a process is set in motion which drives them towards an irreversible separation from their family. When a considerable period of time has passed since the children were first placed in care, the children’s interest in not undergoing further de facto changes to their family situation may prevail over the parents’ interest in seeing the family reunited.’¹²

In weerwil van de herenigingsdoelstelling kan het zo, met het oog op de belangen van het kind, gerechtvaardigd zijn dat niet meer wordt toegewerkt naar een thuisplaatsing, maar naar een permanent verblijf van het kind in het pleeggezin. Tijdsverloop speelt een cruciale rol in deze beslissingen, omdat het kind zich naar mate de tijd verstrijkt zal gaan hechten aan zijn pleegouders. Dit gegeven maakt dat juist in kinderbeschermingsprocedures de hulpverlening voortvarend moet handelen. Wordt eenmaal besloten dat het toekomstperspectief van het kind in het pleeggezin ligt, dan zal de rechter moeten worden verzocht om een gezagsbeëindiging uit te spreken. Wordt dat verzoek door de rechter ingewilligd, dan is in beginsel duidelijk dat het kind zal opgroeien in het pleeggezin.¹³ Dat neemt evenwel niet weg dat de band tussen kinderen en hun ouders moet blijven voortbestaan. Hoewel het na gezagsbeëindiging niet meer mogelijk is dat het kind wordt verzorgd door zijn eigen ouders heeft het kind op grond van artikel 9 lid 3 IVRK in beginsel nog altijd recht op rechtstreeks contact met zijn ouders. Het omgangsrecht tussen ouders en kinderen blijft derhalve ook na een gezagsbeëindiging voortbestaan, tenzij dit niet in overeenstemming is met de belangen van het kind.¹⁴

3 Het opvoedingsbesluit

Voorafgaand aan een gezagsbeëindiging zal een kind doorgaans in een pleeggezin verblijven in het kader van een ondertoezichtstelling in combinatie met een machtiging uithuisplaatsing. Als gedurende de uithuisplaatsing blijkt dat het niet in het belang van het kind is om hem weer thuis te laten wonen, kan de GI – als verantwoordelijke voor de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling en de machtiging

van de Grote Kamer), par. 207; EHRM 19 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0919JUD004003198 (*Gnahoré/Frankrijk*), par. 59.

11 Vgl. bijvoorbeeld EHRM 8 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0408JUD001105702 (*Haase/Duitsland*), par. 103 en EHRM 13 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD000454710 (*Y.C./Verenigd Koninkrijk*), par. 145.

12 EHRM 8 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0408JUD001105702 (*Haase/Duitsland*), par. 103.

13 Hoewel de gezagsbeëindiging in beginsel definitief is, biedt de wet in artikel 1:277 BW wel de mogelijkheid tot herstel in het gezag.

14 EHRM 28 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0428JUD006888413 (*Cincimino/Italië*), par. 63.

uithuisplaatsing – het besluit nemen dat terugplaatsing bij de ouders niet meer aan de orde is en dat het perspectief van het kind elders ligt. Deze beslissing over het vervolg van de uithuisplaatsing wordt in de praktijk het opvoedingsbesluit genoemd.¹⁵ Het opvoedingsbesluit wordt niet expliciet geregeld in de voor de uithuisplaatsing relevante bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW), maar is wel terug te vinden in de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming*. In de specifieke richtlijn die zich richt op professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van pleegzorg wordt, onder verwijzing naar artikel 20 IVRK en de Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, benadrukt dat zekerheid over de opvoedsituatie van groot belang is voor een kind. Om deze reden moet zo snel mogelijk een opvoedingsbesluit worden genomen als een kind uit huis is geplaatst.¹⁶ Daarnaast zorgt een tijdig genomen opvoedingsbesluit voor meer duidelijkheid bij ouders en pleegouders over de plek waar het kind voortaan zal opgroeien.¹⁷ In de richtlijn wordt dan ook als uitgangspunt genomen dat het besluit over het opvoedperspectief van het kind binnen een halfjaar tot maximaal één jaar na de uithuisplaatsing moet zijn genomen. Van dit uitgangspunt kan in individuele gevallen worden afgeweken; gekeken moet worden naar een voor het specifieke kind aanvaardbare termijn.¹⁸ Besluit de GI dat het perspectief van een kind inderdaad niet meer bij zijn ouders ligt, dan dient dit overeenkomstig de systematiek van de huidige wetgeving in principe te betekenen dat de GI een verzoek tot onderzoek voor gezagsbeëindiging indient bij de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad).¹⁹ De wet geeft evenwel geen expliciete verplichting om dit verzoek voor te leggen bij de Raad zodra het opvoedingsbesluit is genomen. Wordt het besluit voorgelegd aan de Raad dan zal deze, wanneer het onderzoek hier aanleiding toe geeft, de kinderrechter vervolgens verzoeken de gezagsbeëindiging uit te spreken.²⁰

4 Het oordeel van de rechtbank

De kinderrechter toetst het verzoek tot gezagsbeëindiging aan artikel 1:266 BW. Kort gezegd moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Het kind moet ernstig worden bedreigd in zijn ontwikkeling én er moet blijken dat de ouder niet in staat is om de verzorging en opvoeding van het kind binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer op zich te nemen. Alleen als aan deze voorwaarde is voldaan, kan een kinderrechter de gezagsbeëindiging uitspreken en kan het opvoedingsbesluit ook daadwerkelijk tot de beëindiging van het gezag van de ouder leiden. De kinderrechter is echter niet

15 In de praktijk wordt ook wel gebruik gemaakt van de termen perspectiefbesluit en opvoedbesluit.

16 Richtlijn Pleegzorg voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2019, p. 32-38.

17 Zie ook Richtlijn Pleegzorg voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2019, p. 34.

18 Richtlijn Pleegzorg voor jeugdhulp en jeugdbescherming 2019, p. 34.

19 Vergelijk art. 1:255 lid 1 jo. 1:265b BW en art. 1:266 lid 1 BW. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 5 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31001, nr. 37, p. 7.

20 Zie art. 1:267 lid 1 BW. Gaat de Raad na een verzoek tot onderzoek van de GI niet over tot het verzoeken van de gezagsbeëindiging, dan bestaat voor de GI daarnaast de mogelijkheid om via de Raad de rechtbank te vragen of beëindiging van het gezag noodzakelijk is; art. 1:267 lid 2 BW.

verplicht een gezagsbeëindiging uit te spreken: ook indien aan beide voorwaarden voor gezagsbeëindiging is voldaan, heeft de kinderrechter de ruimte om een verzoek tot gezagsbeëindiging af te wijzen.²¹ Een opvoedingsbesluit leidt zodoende niet per definitie ook tot een gezagsbeëindiging.

Het tweede criterium voor de gezagsbeëindiging – de ouder is niet in staat om de verzorging en opvoeding van het kind binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer op zich te nemen – is in 2015 nieuw opgenomen in de wet. Centraal hierbij staat het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding. De nieuwe rechtsgrond voldoet daarmee aan het verlangen van velen om rekenschap te geven van de gehechtheidsrelaties die het kind opbouwt met nieuwe opvoeders. Omdat het meerdere malen meemaken van een scheiding met zijn opvoeders schadelijk is voor de ontwikkeling van het kind, is een terugplaatsing alleen wenselijk in de periode voordat het kind zich heeft geworteld in zijn nieuwe gezin. In theorie staan de belangen van het kind zo voorop bij de beslissing over gezagsbeëindiging. De praktijk laat echter een minder eenduidig beeld zien. We signaleren drie belangrijke problemen.

Het eerste probleem is reeds aangestipt door Weijers en Huijer, net als door Bruning.²² Hoewel de wet veronderstelt dat het kind na de uithuisplaatsing in een stabiele opvoedsituatie terecht komt, is dat in de praktijk niet altijd het geval.²³ Kinderen die in een pleeggezin terecht komen, kunnen lang niet altijd blijven in het gezin waar ze oorspronkelijk werden geplaatst.²⁴ Overplaatsingen in de pleegzorg komen nog altijd veel voor,²⁵ en veel kinderen komen pas na twee tot drie overplaatsingen in een perspectiefbiedend pleeggezin terecht.²⁶

Een tweede probleem is eveneens eerder aangehaald in de literatuur.²⁷ Dit probleem ziet op de situatie dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat het kind niet meer terug zal gaan naar huis en de ouders zich in het geheel niet verzetten tegen de

21 Zie art. 1:266 lid 1 BW, waarin staat dat de rechtbank het gezag van een ouder kan beëindigen.

22 M.R. Bruning, 'Gezagsbeëindiging: Soms een brug te ver?', in: M.T. Beumers e.a. (red.), *Vijftig weeffouten in het BW. Een ode aan het Burgerlijk Wetboek te ere van zijn 25-jarig bestaan*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 3-10; J. Huijer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *FJR* 2016/40, p. 164-169.

23 Ook komt nog altijd een derde van de kinderen die uit huis worden geplaatst, niet in een gezinsvervangende omgeving terecht zoals een pleeggezin of een gezinshuis. Zie CBS, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering eerste half jaar 2019*, Den Haag: CBS 2019, p. 12. Zie hierover Hof Den Haag 1 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3255, *JPF* 2018/34 m. nt. De Graaf en Rb. Overijssel 18 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:3229.

24 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418.

25 Zie daarover NJI, *Continuïteit van pleegzorg*, Utrecht: september 2014.

26 Jeugdzorg Nederland e.a., *Actieplan Pleegzorg 2017/2018*, mei 2017, p. 4.

27 M.R. Bruning, 'Gezagsbeëindiging: Soms een brug te ver?', in: M.T. Beumers e.a. (red.), *Vijftig weeffouten in het BW. Een ode aan het Burgerlijk Wetboek te ere van zijn 25-jarig bestaan*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 3-10. En J. Huijer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *FJR* 2016/40, p. 164-169.

voortdurende plaatsing. In deze situatie is het maar de vraag of het noodzakelijk is het gezag van ouders te beëindigen.²⁸ Hoewel strikt genomen in deze situatie wordt voldaan aan de wettelijke grond voor gezagsbeëindiging, lijkt een dergelijke beslissing met het oog op het onder artikel 8 EVRM vereiste noodzakelijkheidsvereiste niet te rechtvaardigen.

Het derde probleem dat zich voordoet in de praktijk is dat opvoedingsbesluiten worden genomen door de GI zonder dat de kinderrechter die beslissing (tijdig) kan toetsen. Dat kan zijn omdat de GI het opvoedingsbesluit niet direct voorlegt aan de Raad. Ook zorgen de wachttijden bij de Raad ervoor dat kinderrechtshouders pas maanden nadat het besluit is genomen zich kunnen uitspreken over het ingezette traject. Zo volgt uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar wachttijden bij de Raad dat de onderzoeken naar gezagsbeëindiging het langst blijven liggen, waarbij het soms een halfjaar duurt voordat wordt begonnen met het onderzoek.²⁹ Indien vervolgens uit het onderzoek van de Raad volgt dat de kinderrechter wordt verzocht om de gezagsbeëindiging uit te spreken, dan duurt het ook nog enkele maanden voordat het verzoek uiteindelijk op zitting wordt behandeld.³⁰ Tegelijkertijd verandert de hulpverlening aan de minderjarige direct nadat de GI het opvoedingsbesluit heeft genomen. Het gevolg daarvan is vaak dat de hulpverlening niet meer is gericht op een thuisplaatsing en de frequentie van omgang tussen ouder(s) en kind afneemt. Wanneer de kinderrechter vervolgens mogelijk maanden later het verzoek tot gezagsbeëindiging krijgt voorgelegd, wordt hij dan voor een soms al voldongen feit geplaatst. Doordat de hulpverlening gedurende de periode tussen het opvoedingsbesluit en het verzoek tot gezagsbeëindiging niet meer is gericht op thuisplaatsing, is het voorlopig niet mogelijk om het kind weer bij zijn ouders te laten wonen. Tegelijkertijd tikt de klok door, waardoor van de aanvaardbare termijn steeds minder over blijft. In situaties waarin de GI te snel of gemakkelijk het opvoedingsbesluit heeft genomen, is het voor ouders dan ook niet verstandig om te wachten tot de zaak in het kader van de gezagsbeëindiging wordt voorgelegd aan de Raad, of later aan de kinderrechter. Het kan dan weliswaar zo zijn dat het oorspronkelijke opvoedingsbesluit onterecht is genomen, maar een tekort aan hulpverleningsaanbod aan de ouders valt dan niet meer te herstellen.

28 Zie voor deze situatie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 21 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1089.

29 Inspectie Justitie en Veiligheid, *De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming*, Den Haag: december 2018, p. 8.

30 Uit een korte analyse van de in 2019 gepubliceerde uitspraken blijkt dat het in ongecompliceerde zaken in 2019 ongeveer drie maanden duurde voordat een verzoek tot gezagsbeëindiging op zitting werd behandeld. Dat aantal maanden neemt aanzienlijk toe wanneer zich complicaties voordoen, bijvoorbeeld doordat het verzoek niet bij de juiste rechtbank is ingediend, of de zaak pro forma wordt aangehouden vanwege een procedureel gebrek of behoefte aan extra onderzoek. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 24 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5189, waarin de rechtbank ruim een jaar na het oorspronkelijke verzoek tot gezagsbeëindiging zich uitsprak over de maatregel.

len. Juist in de huidige praktijk waarin hulpverlening vaak niet of laat beschikbaar is, kan dit tot schijnende situaties leiden.³¹

5 Rechtsbescherming tegen het opvoedingsbesluit

Maar welke mogelijkheden hebben ouders nu om zich te verweren tegen een opvoedingsbesluit van de GI? Allereerst de in 2015 ingevoerde geschillenregeling. Deze regeling maakt het mogelijk om geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor te leggen aan de kinderrechter.³² Hoewel dit ouders een toegang geeft tot de kinderrechter, heeft de wetgever gemeend dat deze regeling niet te gemakkelijk moet worden gebruikt.³³ Derhalve geldt voor deze bepaling, als uitzondering op de andere bepalingen in Titel 14 van Boek 1 BW, dat procesvertegenwoordiging verplicht is.³⁴ Worden ouders vertegenwoordigd door een advocaat, dan kunnen zij via de geschillenregeling van artikel 1:262b beslissingen van de GI over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter. Of dit echter ook geldt ten aanzien van het opvoedingsbesluit, is niet duidelijk. De rechtbank Rotterdam was in 2016 van mening dat het door de GI genomen opvoedingsbesluit³⁵ niet in het kader van de geschillenregeling kon worden voorgelegd.³⁶ In deze zaak had het opvoedingsbesluit er direct toe geleid dat de GI had verzocht om de uithuisplaatsing te verlengen, welk verzoek binnen een maand na het genomen opvoedingsbesluit voorlag bij rechtbank. Bij de behandeling van het verzoek tot de verlenging van de uithuisplaatsing had de rechtbank evenwel gemeend geen uitspraak te kunnen doen over het genomen opvoedingsbesluit.³⁷ De moeder had daarom een nieuwe zaak aanhangig gemaakt waarin zij op grond van de geschillenregeling het opvoedingsbesluit voorlegde aan de rechtbank. Ditmaal was de rechtbank evenwel van mening dat het genomen opvoedingsbesluit niet kon worden getoetst in het kader van de geschillenregeling. De moeder kon immers in hoger beroep tegen de eerdere beslissing omtrent de verlenging van de machtiging uithuisplaatsing, waardoor zij een rechtsingang had om de beleidslijn van de GI te laten toetsen. Een typisch geval van het kastje en de muur dus. Bovendien is het maar zeer de vraag of de moeder ontvankelijk zou zijn in het hoger beroep wanneer zij niet het dictum van de bestreden beslissing (de verlenging van de machtiging uithuisplaatsing), maar de in de uitspraak van de rechtbank besproken beleidslijn van de GI aan de orde wil stellen.³⁸ Belangrijke vraag die overeind blijft

31 Zie voor een te snel genomen opvoedingsbesluit bijvoorbeeld Hof Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:468.

32 Art. 1:262b BW.

33 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38, p. 2.

34 Art. 1:265k lid 4 BW.

35 In deze uitspraak spreekt de rechtbank van perspectiefbesluit.

36 Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485.

37 Zie Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485, onder het kopje verzoeken en standpunten verzoekers (nummering ontbreekt in de uitspraak).

38 Vgl. Hof Amsterdam 1 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:912.

is bovendien of de moeder in het kader van de geschillenregeling wèl ontvankelijk was geweest als niet vlak nadat het opvoedingsbesluit werd genomen de machtiging uithuisplaatsing verlengd had moeten worden. De hulpverleningspraktijk loopt immers vaak niet parallel aan de termijnen van lopende machtigingen, waardoor het moment dat het opvoedingsbesluit wordt genomen lang niet altijd samenvalt met het aflopen van de machtiging. Ons lijkt het dat, zeker in die gevallen waarin een opvoedingsbesluit enkele maanden voordat de machtiging afloopt wordt genomen, verzoekers³⁹ wel degelijk ontvankelijk zouden moeten zijn wanneer zij dit besluit in het kader van de geschillenregeling willen voorleggen aan de kinderrechtter. Het opvoedingsbesluit kan immers zoals hierboven beschreven verstrekkende gevolgen hebben waartegen zowel een ouder, als het kind zich moet kunnen verweren. Nu het opvoedingsbesluit blijkens de jurisprudentie ook niet kan worden gezien als besluit in de zin van de Awb,⁴⁰ biedt de wet geen andere rechtsingang om te klagen over het opvoedingsbesluit.

6 De positie van ouders na een gezagsbeëindiging

Wanneer de kinderrechtter het gezag van ouders beëindigt naar aanleiding van een genomen opvoedingsbesluit, is dit voor zowel het kind als ouders een ingrijpende beslissing. Het gegeven dat ouders voortaan niet meer met het gezag over het kind zijn belast, betekent echter niet dat alle banden tussen het kind en de ouders worden verbroken.⁴¹ Zoals in paragraaf 2 duidelijk werd, heeft een kind na een gezagsbeëindiging in beginsel nog altijd het recht op rechtstreeks contact met zijn ouders. Dit recht op omgang van het kind met zijn ouders kent ook in de Nederlandse wet een expliciete grondslag, waarin tevens het recht van de niet met het gezag belaste ouder is opgenomen op omgang met het kind.⁴² Daarnaast blijft een ouder ook na gezagsbeëindiging recht houden om over het kind te worden geïnformeerd.⁴³ Ook nadat een opvoedingsbesluit is genomen en later het gezag van ouders is beëindigd, zal de GI (indien het wordt belast met de voogdij) daarom in principe moeten inzetten op het behoud van contact tussen het kind en ouders. Onduidelijk is echter hoever de verantwoordelijkheid van de GI om omgang te stimuleren en informatie met de ouders te delen zich precies uitstrekt. Bovendien wijzen de onderzoekers van de tussenevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen erop dat ouders die met een gezagsbeëindi-

39 Zowel de ouders, als de minderjarige van twaalf jaar of ouder, alsook de GI, de pleegouder en de jeugdhulpaanbieder kunnen geschillen voorleggen aan de kinderrechtter in het kader van artikel 1:262b BW.

40 Hof Amsterdam 1 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:912.

41 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 12. Ook in beschikkingen betreffende de gezagsbeëindiging wordt dit regelmatig benadrukt, zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 2 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2261, r.o. 5.17 en Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4865, r.o. 3.8.6.

42 Art. 1:377a lid 1 BW.

43 Vgl. art. 1:377b en 1:377c BW.

ging te maken krijgen niet altijd zelfredzaam genoeg zijn om contact met hun kinderen te onderhouden, terwijl er ook ouders zijn die simpelweg niet de financiële mogelijkheden hebben om omgangsregelingen na te komen.⁴⁴ De positie van de ouder na een gezagsbeëindiging is daarnaast zwak.⁴⁵ Het ontbreekt hen nu, anders dan toen hun kinderen nog in het kader van de ondertoezichtstelling uit huis waren geplaatst, aan een specifieke rechtsingang met betrekking tot de omgang na gezagsbeëindiging. Daardoor zijn zij aangewezen op de algemene bepalingen in Titel 15 van Boek 1 BW om hun recht – en het recht van het kind – op omgang vorm te geven.⁴⁶ Anders dan de regeling in Titel 14,⁴⁷ biedt Titel 15 evenwel geen laagdrempelige rechtsingang, waardoor griffierechten voldaan moeten worden en rechtsbijstand verplicht is. Voor ouders met beperkte financiële mogelijkheden biedt deze rechtsingang daarom weinig soelaas.

De beperkte rechtsbescherming van ouders na een gezagsbeëindiging is vaker in de literatuur aangestipt als probleem.⁴⁸ Een mogelijke oplossingsrichting hierbij zou kunnen zijn dat ouders een met de ondertoezichtstelling vergelijkbare laagdrempelige rechtsingang wordt geboden met betrekking tot de omgang met hun kind na gezagsbeëindiging. Nederland heeft immers zowel in het kader van het IVRK, als in het kader van artikel 8 EVRM de plicht om, ook na een gezagsbeëindiging, omgang en contact van het kind met zijn ouders mogelijk te maken. Dat recht van ouders en kinderen heeft slechts betekenis wanneer zij een effectieve manier hebben om voor hun recht op te komen. Juist bij deze doelgroep is een laagdrempelige rechtsingang wat ons betreft noodzakelijk.

Zodoende is met de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen de positie van ouders aanzienlijk verzwakt. De invoering van de aanvaardbare termijn maakt dat zij nog maar een relatief korte termijn hebben om de GI en/of de kinderrechtster overtuigen van een terugplaatsing. Om dat te bewerkstelligen zijn zij echter in grote mate afhankelijk van de GI. Zowel het hulpverleningsaanbod aan ouders, als de vormgeving van de omgangsregeling vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de GI. Is de GI echter van mening dat de toekomst van het kind niet meer bij de ouders ligt, dan zal het hulpverleningsaanbod derhalve ook niet meer zijn gericht op een thuisplaatsing. Is het gezag eenmaal beëindigd, dan kan de ouder relatief gemakkelijk buitenspel worden gezet door de GI. Zowel tegen het genomen opvoedingsbesluit, als tegen beperkingen van de omgang en informatie na een gezagsbeëindiging staan

44 K. Lünemann e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018, p. 33.

45 Zie daarover ook M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50, p. 236-238.

46 Zie art. 1:377a en 1:377e BW.

47 Vgl. art. 1:265k BW.

48 Vgl. M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50, p. 236-238; K. Lünemann e.a. *Tussenevaluatie Wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018, p. 33.

ouders vaak relatief machteloos. Dit laatste geldt temeer wanneer pleegouders de voogdij krijgen toebedeeld en de GI niet als bemiddelende instantie tussen ouders en pleegouders kan optreden.

7 Conclusie: verhouding tot het IVRK

Met de invoering van de gezagsbeëindigende maatregel in 2015 is beoogd de belangen van het kind centraal te stellen in de besluitvorming. De belangen van het kind zijn daarbij gericht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling, in het bijzonder de continuïteit en stabiliteit van de opvoedingssituatie. Gelet op kinder- en mensenrechten is dit een beperkte invulling van de belangen van het kind. Deze belangen zijn weliswaar gediend bij een ongestoorde ontwikkeling, maar omvatten meer dan dat. Ook het recht van het kind om de banden met zijn ouders te behouden maakt onderdeel uit van de belangen van het kind. Juist dit belang van het kind is bij de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen aan de zijlijn komen te staan. Veeleer lijkt het erop dat de wetgever is uitgegaan van een benadering waarin de belangen van het kind op een ongestoorde ontwikkeling moeten worden afgewogen *tegen* het recht van de ouder op behoud van zijn banden met het kind. Onzes inziens betreft dat een onjuiste simplificering van de complexe werkelijkheid in kinderbeschermingszaken. De belangen van het kind zien zowel op zijn ongestoorde ontwikkeling, als op het behoud van zijn band met de ouders. Het behoud van deze banden kan bovendien ook positief bijdragen aan zijn ontwikkeling. Juist daarom is het van belang om in kinderbeschermingsprocedures ook het recht van het kind op behoud van de banden met zijn ouders zorgvuldig mee te wegen. Daarbij hoort een effectieve mogelijkheid om deze rechten af te kunnen dwingen. Dat vereist aanpassingen op verschillende niveaus. Allereerst zal de wet moeten worden aangepast om het voor ouders toegankelijker te maken om verzoeken betreffende de omgang met hun kind in het kader van de voogdij aan de rechter voor te leggen. Voorts zullen kinderrechters moeten erkennen dat juist het opvoedingsbesluit een beslissing is die in het kader van de geschillenregeling getoetst moet kunnen worden. Van de GI kan vervolgens worden verwacht dat zij een genomen opvoedingsbesluit direct voorleggen aan de Raad, terwijl de doorlooptijden van de Raad drastisch verkort moeten worden. Al met al is er nog behoorlijk wat werk aan de winkel alvorens de rechten van het kind bij een gezagsbeëindiging allemaal zorgvuldig meegewogen kunnen worden.